

Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління
Національної академії державного
управління при Президентові України

Dnepropetrovsk regional institute of public
administration, the National academy
of public administration, office of the
President of Ukraine



АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

№ 2 (2) ЛИСТОПАД 2013

№ 2 (2) NOVEMBER 2013

Дніпропетровськ
Dnipropetrovsk
2013

АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Видається з вересня 2013 року

Періодичність: 12 разів на рік

Друкується за рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України (Протокол № 11/163 від 26.11.13).

Редакція не завжди поділяє думки авторів та не відповідає за фактичні помилки, яких вони припустилися. Передрук - тільки з дозволу редакції.

АДРЕСА РЕДАКЦІЙНОЇ КОЛЕГІЇ:

вул. Гоголя, 29, Дніпропетровськ, Україна, 49044

+38(056) 794-58-00

acad@vidr.dp.ua, www.dbuapa.dp.ua

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

Видавництво «Грані»

вул. Чкалова, 25, Дніпропетровськ, Україна, 49000

+38(056) 744-38-35

aspects@i.ua, www.grani.org.ua

© «ГРАНІ»

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Серьогін С.М.	д. держ. упр., проф., голова редакційної колегії
Баштанник В.В.	д.держ.упр., проф.
Бобровська О.Ю.	д.держ.упр., проф.
Бородін Є.І.	д.і.н., проф.
Гайнутдінова Л.О.	д.п.н., проф. (Росія)
Гугнін О.М.	д.філос.н., проф.(Польща)
Дрешпак В.М.	д. держ. упр., доц.
Липовська Н.А.	д. держ. упр., проф.
Овчинникова О.П.	д.е.н., проф. (Росія)
Прокопенко Л.Л.	д.держ.упр., доц.
Рудік О.М.	к.п.н., доц.
Хожило І.І.	д. держ. упр., доц.
Шаров Ю.П.	д. держ. упр., проф.

РЕДАКЦІЯ

Головний редактор

Квітка С.А.

Видавничий редактор

Яценко Н.Ю.

Комп'ютерне макетування

Касаткіна О.В.

PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

Published from September 2013

Periodicity: 12 times on a year

Published by the decision of Academic council of Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine Protocol № 11/163 of 26.11.13

Editorial staff doesn't share the author's thoughts in any cases and bear responsibility for their actual mistakes. Reprinting - with the editorial's permission strictly.

ADDRESS OF THE EDITORIAL BOARD:

29, Gogol Street, Dnipropetrovsk, Ukraine, 49044

+38(056) 794-58-00

acad@vidr.dp.ua, www.dbuapa.dp.ua

ADDRESS OF THE EDITORIAL:

Publishing house «Grani»

25, Chkalov Street, Dniepropetrovsk, Ukraine, 49000

Tel.: +38(056) 744-38-35

aspects@i.ua, www.grani.org.ua

© «GRANI»

EDITORIAL BOARD

Seryohin S.M.	Full Prof. Dr., head of editorial board
Bashtannyk V.V.	Full Prof. Dr.
Bobrovs'ka O.Yu.	Full Prof. Dr.
Borodin E.I.	Full Prof. Dr.
Haynutdinova L.O.	Full Prof. Dr. (Russia)
Huhnin O.M.	Full Prof. Dr. (Poland)
Dreshpak V.M.	Assoc. Prof. Dr.
Lobanova A.S.	Full Prof. Dr.
Ovchynnykova O.P.	Full Prof. Dr. (Russia)
Prokopenko L.L.	Assoc. Prof. Dr.
Rudik O.M.	Assoc. Prof. Dr.
Hozhylo I.I.	Assoc. Prof. Dr.
Sharov Yu.P.	Full Prof. Dr.

EDITORIAL

Editorin Chief

Kvitka S.A.

Managing Editor

Yatsenko N.Yu.

Computer modeling

Kasatkina O.V.

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Прокопенко Л.Л. Державна політика щодо розвитку неурядового сектора вищої школи в Україні на початку ХХ ст.	5
Рудік О.М. Забезпечення гендерного балансу у прийнятті політичних та економічних рішень: досвід ЄС	11
Хожило І.І. Гуманізація державного управління в Україні в аспекті стратегії ООН	17
Прокопенко А.Л. Здійснення державного управління суспільними відносинами в умовах соціальних змін	22
Лахижа М.І. Посткомуністична трансформація: закономірності та особливості в Республіці Болгарія	27

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Літвінов О.В., Літвінова Н.М. Напрями вдосконалення інституційного забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг	33
Дрешпак В.М. Концептуальні основи періодизації державної інформаційної політики України	41

КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Гончарук Н.Т., Артеменко Н.Ф. Мотивація персоналу у сфері державної служби України: проблеми та перспективи	48
Липовська Н.А., Маланчій М.О. Професійна ідентичність державних службовців як наукова проблема	55
Арабаджийски Н. Оценка эффективности работы государственных служащих в Республике Болгария	61

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

Шаров Ю.П., Маматова Т.В. Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг	69
Бобровська О.Ю., Ліфанова Є.О. Реалізація технологій імідж-бідінгу міст органами місцевого самоврядування	76
Шумляєва І.Д. Функціональна характеристика діяльності територіальної громади	83

ФОРСАЙТ

Квітка С.А., Соколовська О.О. Розробка інноваційних стратегій та їх впровадження в соціально-економічну структуру регіону	90
--	----

AD DISPUTANDUM

Гайнутдинова Л.А. «Постполитические» подходы в управлении процессами взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества	94
---	----

**THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION**

- Prokopenko L.L.** Public policy on non-governmental sector development in higher education in Ukraine at the beginning of the twentieth century 5
- Rudik O.M.** Gender balance in decision-making positions in politics and business: EU experience 11
- Khozhylo I.I.** Humanization of public administration in Ukraine in terms of UN strategy 17
- Prokopenko A.L.** Implementation of public management of social relations in the face of social changes 22
- Lakhyzha M.I.** Postcommunist transformation: the patterns and features in the Republic of Bulgaria 27

MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT

- Litvinov O.V., Litvinova N.M.** Directions of institutional providing improvement of centers activity for provision of the administrative services 33
- Dreshpak V.M.** Conceptual framework of the public information policy periodization in Ukraine 41

PERSONNEL POLICY AND PUBLIC SERVICE

- Honcharuk N.T., Artemenko N.F.** Motivation of staff in the civil service of Ukraine: problems and prospects 48
- Lypovska N.A., Malanchii M.O.** Professional identity of civil servants as a scientific problem 55
- Arabadzhyisky N.** Evaluation of the efficiency of civil servants in the Republic of Bulgaria 61

REGIONAL AND MUNICIPAL GOVERNMENT

- Sharov Yu.P., Mamatova T.V.** International practice of the public services nongovernment monitoring 69
- Bobrovska O.Yu., Lifanova Ye.O.** Implementation of technologies for image-building cities local authorities 76
- Shumlieiva I.D.** Functional characteristics of territorial community activities 83

FORESIGHT

- Kvitka S.A., Sokolovska O.O.** Developing innovative strategies and their implementation in the socio-economic structure of the region 90

AD DISPUTANDUM

- Gaynutdinova L.A.** «Post-political» approach in managing interaction between the state, business and civil society 94

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 378.014(477) «19»

Державна політика щодо розвитку неурядового сектора вищої школи в Україні на початку ХХ ст.

Л.Л. ПРОКОПЕНКО

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru

Авторське резюме

Проаналізовано досвід здійснення державної політики в сфері неурядового сектора вищої школи в Україні на початку ХХ ст., зокрема динаміку розвитку мережі державних вищих навчальних закладів та її невідповідність вимогам індустріального суспільства. Розкрито передумови та причини створення «вільної» вищої школи, непослідовність урядової політики в цій сфері, а також процес формування правової основи розвитку недержавної вищої школи. Показано роль недержавної вищої школи як компенсатора негнучкості урядової політики щодо розвитку вищої освіти та її внесок у ліквідацію диспропорцій у підготовці фахівців з вищою освітою, надання можливостей її здобувати молоді, позбавленій урядом права навчатися у державних вищих навчальних закладах із-за станової, статевої або національної приналежності. Висвітлено структуру недержавної вищої школи в Україні за змістом навчальної діяльності, процес зрівняння в правах випускників державних і недержавних вищих навчальних закладів.

Ключові слова: державна політика в сфері освіти, міністерство народної освіти, неурядовий сектор вищої школи, громадські і приватні вищі навчальні заклади, вищі жіночі курси.

Public policy on non-governmental sector development in higher education in Ukraine at the beginning of the twentieth century

L.L. PROKOPENKO

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine,
E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru

Abstract

The experience of public policy implementation in the field of non-governmental sector of higher education in Ukraine at the beginning of the twentieth century, including the dynamics of the network of public universities development and its inadequacy of industrial society is analyzed. The background and reasons for the creation of «free» higher education, inconsistent government policies in this area, as well as the formation of the legal basis for the development of private higher education are revealed. The role of private higher education as an equalizer of government policy inflexibility on the development of higher education as well as its contribution to the elimination of disparities in training of specialists with higher education is demonstrated. The role of private higher education in providing opportunities for young people which right to receive higher education at public higher education institutions was denied by the government because of their state, sex or national attributes is analyzed. The structure of private higher education in Ukraine on the base of the meaning of learning activities and a process of equalizing the rights of graduates of public and non-government higher education institutions are highlighted.

Keywords: education public policy, Ministry of Public Education, non-governmental sector of higher education, public and private institutions of higher education, higher courses for women.

Постановка проблеми. Протягом років незалежності в Україні значного поширення отримав недержавний сектор вищої школи, проте досі не вщухають дискусії щодо перспектив його розвитку. В цих умовах непересічне значення має аналіз попереднього досвіду діяльності недержавних вищих навчальних закладів дореволюційного періоду та державної політики у цій сфері.

Аналіз досліджень і публікацій. Різні аспекти розвитку недержавної вищої школи на початку ХХ ст. розглянуті у досить широкому колі праць [2; 6; 7; 11; 14; 15; 20; 21].

Серед російських дослідників слід виділи-

ти роботи А.Є. Іванова, насамперед його фундаментальну працю «Вища школа Росії наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст.» [8], в якій окремий розділ присвячено неурядовим вищим навчальним закладам, а серед українських авторів можна назвати публікації І.Г. Малинко [13], Є.П. Степанович [22], Т.А. Удовицької [23] та ін.

Проте, ряд питань досі залишаються малодослідженими, зокрема недостатньо проаналізовано державну політику щодо розвитку «вільної» вищої школи цього періоду.

Метою статті є дослідження основних напрямів державної політики щодо розвитку не-

© Л.Л. Прокопенко, 2013

державного сектора вищої школи в Україні на початку ХХ ст.

Виклад основного матеріалу. Наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. державна політика в сфері вищої освіти фактично зводилась лише до забезпечення мінімальної мережі вищих навчальних закладів в імперії в цілому і в Україні зокрема. Якщо взяти розвиток їх мережі в динаміці, то протягом першої половини ХІХ ст. в Україні було створено два університети (Харківський і Київський) і Рішельєвський ліцей, у другій половині століття до них додалися ще 5 вищих навчальних закладів: один ветеринарний (Харків), один історико-філологічний (Ніжин), три технічних (Південноросійський технологічний у Харкові, Київський політехнічний, Катеринославський гірничий) інститути, а на початку ХХ ст. не було засновано ні одного вузу, якщо не рахувати евакуацію до Харкова в роки Першої світової війни інституту сільського господарства і лісівництва з Нової Александрії Люблінської губернії. Таким чином, на території України на початку 1917 р. знаходилося 10 (15,4%) вищих державних навчальних закладів, включаючи Київську духовну академію, з 65, що існували на цей час в імперії. Це свідчило, по-перше, про дуже велику сповільненість темпів розвитку вищої школи, а по-друге, про невідповідну процесам переходу до індустріального суспільства пропорцію у розвитку гуманітарної (50%) та спеціальної освіти (50%) [15, с.127; 20, с.325].

Це було відображенням загальної політики уряду і особисто Миколи ІІ. Так, розглядаючи в квітні 1912 р. постанови Ради міністрів щодо мережі вищих навчальних закладів, він у своїй резолюції зазначив, що Росія потребує не університетів, а вищих спеціальних закладів, а ще більше середніх технічних і сільськогосподарських шкіл (виділено мною – П.Л.) і це має сприйматися як керівна настанова. Негнучкість урядової політики значною мірою компенсувалася за рахунок громадської ініціативи і створення недержавних навчальних закладів, які за своїм статусом були громадськими і приватними установами. Вони допомагали усунути існуючі диспропорції у підготовці фахівців з вищою освітою [17, с. 119].

Початок їх створення відноситься до другої половини ХІХ ст. і був тісно пов'язаний з обговоренням проблеми вищої освіти для жінок у контексті реформ 60-70-х рр. Уже на початку 50-х рр. ХІХ ст. професура Харківського університету порушує питання про права жінок на вищу освіту. Їх клопотання про це перед міністерством народної освіти було підтримане Київським, а потім Казанським університетами. Коли у 1861 р., у зв'язку з переглядом університетського статуту, міністерство поставило на обговорення питання про офіційний допуск жінок до слухання курсів в університеті і надан-

ня їм права тримати іспити на вчені ступені, то тільки Московський і Дерптський університети виступили проти. Проте, всупереч думці більшості університетів, ця позиція тоді знайшла закріплення в університетському Статуті 1863 р. [14, с.182; 20, с.151].

Але наприкінці 60-х рр. викристалізується думка про жіночі курси, яка на цей раз була підтримана урядом. Цю ідею у 1867 р. висловила на з'їзді природодослідників у Петербурзі Є.І. Конрад, колишня редактор журналу «Неделя». У своїй мотивованій записці вона обгрунтовувала необхідність створення курсів для жінок за предметами історико-філологічних та фізико-математичних наук. Ідею підтримали професори Петербурзького університету. Уряд, стурбований масовим від'їздом жінок на навчання за кордон, у 1872 р. створив спеціальну комісію, яка теж прийшла до висновку про необхідність створення вищих жіночих навчальних закладів з суворо визначенням і закінченим курсом. Тим більше, що постановою від 14 січня 1871 р. жінки були допущені на службу до громадських і урядових установ. Наслідком став дозвіл міністерства народної освіти у 1872 р. на створення у вигляді досліду на чотири роки Московських вищих жіночих курсів професора В.І. Гер'є [4, с.48; 6, с.26; 14, с.183-184].

Утворена в 1873 р. комісія для вироблення статуту вищих жіночих навчальних закладів на чолі з статс-секретарем І.Д. Деляновим запропонувала заснувати спеціальні вищі педагогічні навчальні заклади для підготовки вчительок жіночих середніх шкіл, проте уряд відкинув цю ідею, побоюючись, що така одностороння підготовка не задовольнить жінок і не зупинить їх масового від'їзду до зарубіжних університетів. Тому 1876 р. спеціальним указом дозволялося відкривати аналогічні курси В.І. Гер'є, приватні дворічні вищі жіночі курси і в інших університетських містах. У 1879 р. міністерство народної освіти дозволило збільшити термін навчання на них до трьох, а в 1881 р. – до чотирьох років. У 1876 р. були засновані Казанські, а в 1878 р. Київські і Петербурзькі вищі жіночі курси. На них приймало випускниць жіночих гімназій та інститутів шляхетних дівчат зі званням домашньої вчительки. Проте слухачки цих курсів не отримували ніяких прав і переваг, неодноразові клопотання надати їм право викладання у жіночих гімназіях відхилялися. На думку міністерства народної освіти це могло призвести до зниження рівня викладання у гімназіях, оскільки дешевша праця вчительок витискуватиме більш підготовлених учителів-чоловіків. Міністерство також виходило з того, що курси є не урядовими, а приватними установами і не можна надавати жінкам однакові з чоловіками права «далеко не при рівних пізнаннях» [3, с.211;

14, с. 184-186]. Однак у 1886 р. нарада міністерства народної освіти і внутрішніх справ під головуванням міністра народної освіти І.Д. Делянова прийшла до висновку про необхідність припинення діяльності курсів у зв'язку з участю багатьох слухачок у революційному русі. У травні 1886 р. Олександр III погодився з пропозицією міністра і височайшим розпорядженням від 12 травня вони були закриті до «розгляду загального питання про вищу жіночу освіту» і вироблення «Положення» про них. Унаслідок цього Київські вищі жіночі курси у 1889 р. припинили своє існування до початку ХХ ст. За цей час на них навчалось 1 089 слухачок [1; 3, с.211; 10, с.588-589; 14, с.187; 19, с.627-628].

Офіційно вищі жіночі курси відновили свою діяльність за рішенням Державної ради 1900 р., прийнятим з ініціативи міністра народної освіти Н.П. Боголепова, який вважав незручним полішення цієї справи поза найбільшчим контролем урядових органів. Початок упорядкування процесу створення системи недержавних вищих навчальних закладів у цілому поклала затверджена Миколою II 3 грудня 1905 р. всепідданийша доповідь міністра народної освіти графа І.І. Толстого, яка дозволяла відкриття приватних курсів з програмою освіти вище середньої. Це створило правову основу для розвитку недержавної вищої школи. До січня 1917 р. в Росії було створено 59 вищих навчальних закладів недержавного сектора, в тому числі в Україні їх діяло 20, або 33,9% від загальної кількості. У них навчалось понад 70 тис. осіб, або 52% загальноросійського контингенту студентів вищої школи [7, с. 211; 8, с.103; 9, с.271; 11, с.344; 15, с.127; 16, с.105].

Неурядова вища школа посилила найбільш слабкі професійні ланки державної вищої школи (у тому числі педагогічної, медичної, технічної, сільськогосподарської), доповнила відсутні (економіка, музика), була більш здатною до організаційних і методичних новацій, заповнила соціальні пустоти у складі студентства державної вищої школи через стану, статеву або національну приналежність, штучно створені урядом. Як підкреслює А.Є. Іванов, саме на цей розраховував уряд, санкціонуючи відкриття недержавних вищих навчальних закладів. Так, у 1916 г. Рада міністрів констатувала, що приватна школа має насамперед піти назустріч у задоволенні потреб в освіті тих груп населення, які з тією чи іншою причини не можуть отримати цього задоволення від школи урядової [9, с.272; 11, с.355-356].

Громадські і приватні вищі навчальні заклади були досить різноманітні за змістом навчальної діяльності. У структурі цього сектора вищої школи в Україні можна виділити такі групи вищих навчальних закладів: інженерні,

педагогічні, медичні, комерційні інститути, навчальні заклади, що готували фахівців у галузі мистецтва, зокрема [18, с.78-79; 23, с.13]:

– 7 вищих жіночих навчальних закладів університетського типу – громадські і приватні вищі жіночі курси – Одеські (відкриті у 1903 р.), Київські (1906), Харківські (1907), Катеринославські (1916), Ніжинські Вищі жіночі історико-філологічні курси (1916), Київські вечірні вищі жіночі курси А.В. Жикуліної (1905), Харківські приватні вищі жіночі курси Н.І. Невіандт (1906) з трирічним курсом юридичних факультетів;

– 3 жіночі медичні навчальні заклади, які діяли за програмами медичних факультетів університетів – Київський (1908), Харківський (1909) жіночі медичні інститути, Одеські вищі жіночі медичні курси (1910);

– 2 педагогічні навчальні заклади – Фребелівський жіночий педагогічний інститут у Києві (1907) та Педагогічні фребелівські курси в Харкові. Вони готували педагогів вищої кваліфікації і за тими спеціальностями, які не були передбачені державною вищою школою – вчителів початкових класів і вихователів дошкільних установ з фундаментальними психологопедагогічними знаннями;

– 2 консерваторії – Київська (1912), Харківська (1913), які входили до складу Російського музичного товариства;

– 2 комерційні інститути – Київський (1906) та Харківський (1912);

– 2 політехнічні інститути – Харківський жіночий політехнічний інститут Південноросійського технологічного товариства та перший в країні єврейський приватний Політехнічний інститут для чоловіків і жінок у Катеринославі, заснований А.А. Прессом та М.Г. Рабіновичем (1916);

– 1 сільськогосподарський вищий навчальний заклад – Харківські Вищі жіночі сільськогосподарські курси.

– 1 навчальний заклад університетського типу для чоловіків і жінок – однофакультетний Новоросійський вищий міжнародний інститут в Одесі (1914).

Водночас варто відзначити, що уряд досить прискіпливо ставився до пропозицій про створення недержавних вищих навчальних закладів, уважно вивчаючи фінансову дієздатність і політичну благонадійність засновників, становий і національний склад майбутнього контингенту студентів тощо. Скажімо, наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. не були підтримані клопотання громадськості про заснування університету в Сімферополі, ветеринарного інституту у Кам'янець-Подільському, сільськогосподарських інститутів у Полтаві, Сімферополі, помісті Кам'янка, політехнічних інститутів у Миколаєві, Севастополі, Сімферополі, геологічного інституту в Севастополі. Позитивні

рішення, як правило, супроводжувалися вказівкою на те, що випускники недержавних вищих навчальних закладів, крім свідоцтв про прослуховування курсу, не матимуть ніяких службових і станових прав. Тим самим встановлювалася юридична неповноцінність вищої освіти, здобутої у громадській і приватній вищій школі. Причина такого підходу полягала не стільки у недовірі до якості отриманих знань, скільки в підозрілому ставленні до неї як виховної системи, неохопленої всебічним державним контролем. Хоча, скажімо, чиновники міністерства народної освіти й вважали, що деякі з них, особливо приватні, носили скоріше комерційний, ніж просвітницький характер [8, с.106, 158, 373-374].

Проте поступово йшов процес надання слухачам недержавних вищих навчальних закладів прав і переваг, якими користувалися студенти державних навчальних закладів. У 1904 р. випускниці вищих жіночих курсів отримали право викладати предмети історико-філологічних і фізико-математичних циклів у старших класах жіночих середніх навчальних закладів.

У 1910 р. Державна рада офіційно визнала освіту, яку надавали Бестужівські курси у Петербурзі, рівною університетській. Наступного року законом від 19 грудня 1911 р. «Про випробування осіб жіночої статі у знанні курсу навчальних закладів і про порядок набуття ними вчених ступенів і звання учительок» усі вищі жіночі курси, в тому числі українські, програми яких визнавалися міністерством народної освіти рівними університетським, отримували статус вищих навчальних закладів, а їх випускниці допускалися до екзаменів у державних випробувальних комісіях «для осіб чоловічої статі». Утворена влітку 1912 р. при Вченому комітеті міністерства комісія «з питання застосування закону 19 грудня 1911 р.» віднесла до розряду «університетських» вищі жіночі курси у Києві, Одесі, Харкові, а також ряд приватних вищих жіночих курсів, зокрема Загальноосвітні вечірні курси А.В. Жикуліної у Києві.

Законом 1911 р. жінкам, крім надання права тримати іспити на диплом державних вищих навчальних закладів, дозволялося на-

бувати вчені ступені магістра і доктора і нове звання «учительки середніх навчальних закладів», яке зрівнювало їх з учителями в нагородженні і пенсійному забезпеченні, хоча й з деякими обмеженнями. Слід зазначити, що діяльність вищих жіночих курсів дала змогу суттєво покращити кадрове забезпечення жіночих гімназій, які, особливо в провінційних гімназіях, страждали відсутністю педагогічного персоналу з широкою освітою [1; 5, с.28; 6, с.24; 11, с.344; 12, с.61; 16, с.99].

Невідворотня логіка економічного розвитку Росії, зазначає Є. Іванов, деформувала звичний стереотип соціальної політики і в сфері професійно-технічної вищої освіти. Уряд уже не міг відверто ігнорувати як другорядну сферу інженерно-промислової, сільськогосподарської, комерційної діяльності. Станово-табельні привілеї були поширені на випускників не тільки жіночих, а й інших недержавних вищих навчальних закладів. Їм відкривався прямий вихід до державної служби. Так, диплом комерційних інститутів у Києві (із 3 червня 1912 р.), Харкові (з 20 листопада 1915 р.) дозволяв займати посади штатних викладачів спеціальних навчальних закладів відомства торгівлі і промисловості й отримувати звання спадкового і особистого почесного громадянства. Певна сума службових прав надавалася і випускникам (чоловікам і жінкам) консерваторій. Вони могли працювати, окрім приватних, в імператорських театрах, а також учителями музики в державній школі [8, с.347-349].

В цілому, оцінюючи роль недержавного сектора вищої школи, який виник на початку ХХ ст., слід зазначити, що він досить швидко сформувався у професійно-диференційовану, динамічну систему, яка темпами випереджала державну. Проте практично всі вищі навчальні заклади України як державні, так і неурядові, в яких навчалася 35,2 тис. студентів, зосереджувалися лише у чотирьох містах. Зрозуміло, що неурядові заклади створювалися у великих центрах, де склалися наукові сили, дослідницька база, академічні традиції, до того ж їх створення ініціювали переважно професори державних вишів, але інші регіони були відрізані від вищої школи [11, с. 355; 15, с. 133].

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Андросова О.А. Профессиональная специализация высшего женского образования в России (вторая половина XIX века – начало XX века). – Режим доступа : <http://www.emissia.org/offline/2008/1257.htm>. – Название с экрана.
2. Высшее образование в России: Очерк истории до 1917 года / под ред. В.Г. Кинелева. – М.: НИИ ВО, 1995. – 352 с.
3. Дем'яненко Н.М. Загальнопедагогічна підготовка на Київських вищих жіночих курсах (1878 – 1920) / Н.М. Дем'яненко // Педагогіка і психологія. – 1997. – №4. – С.211-216.
4. Добровольська В.А. Щодо політики царського уряду в галузі жіночої освіти Півдня України на початку ХХ століття / В.А. Добровольська // Гуманітарно-економічні дослідження: зб. наук. пр. – Миколаїв. – Одеса: ТОВ ВіД, 2007. – Т.IV. – С.47-55.
5. Добрянський І.А. Громадська та приватна ініціатива в розвитку освіти України (кінець XIX – початок

- XX ст.) / І.А. Добрянський, В.В. Постолатій. – Кіровоград: Кіровоград. ін-т регіон. упр. та економіки, 1998. – 143 с.
6. Зинченко Н. Женское образование в России: Исторический очерк / Н. Зинченко. – СПб., 1901 – 47 с.
7. Змеев В.А. Негосударственное высшее образование в Российской империи / В.А. Змеев // Соц.-гум. знания. – 2000. – № 5. – С. 211-226.
8. Иванов А.Е. Высшая школа России в конце XIX – начале XX века / А.Е. Иванов. – М.: Ин-т истории СССР АН СССР, 1991. – 392 с.
9. Иванов А.Е. Высшая школа Российской империи начала XX века / А.Е. Иванов // Вестник Рос. академии наук. – 1997. – Т.67, М.3. – С.265-274.
10. История Украинской ССР: в 10 т. – К.: Наук. думка, 1983. – Т. 4. – 719 с.
11. Латышина Д.И. История педагогики. Воспитание и образование в России (X – начало XX века): учеб. пособ. / Д.И. Латышина. – М.: Изд. дом «Форум», 1998. – 584 с.
12. Лейкина-Свирская В.Р. Русская интеллигенция в 1900-1917 годах / В.Р. Лейкина-Свирская. – М.: Мысль, 1981. – 285 с.
13. Малинко И. Г. Высшее женское образование на Украине (вторая половина XIX – начало XX века): автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.01 / И.Г. Малинко; Харьков. гос. ун-т. – Х., 1984. – 23 с.
14. Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР. Вторая половина XIX в. / отв. ред. А. И. Пискунов. – М.: Педагогика, 1976. – 600 с.
15. Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР. Конец XIX – начало XX в. / под ред. Э.Д. Днепров, С.Ф. Егорова, Ф.Г. Паначина, Б.К. Табиева. – М.: Педагогика, 1991. – 448 с.
16. Паначин Ф.Г. Учителство и революционное движение в России (XIX – начало XX в.): историко-педагогические очерки / Ф.Г. Паначин. – М.: Педагогика, 1986. – 216 с.
17. Поляков М.В. Класичний університет: еволюція, сучасний стан, перспективи / М.В. Поляков, В.С. Савчук. – К.: Генеза, 2004. – 416 с.
18. Прокопенко Л.Л. Недержавна вища школа України на початку XX ст. / Л.Л. Прокопенко // Гуманіт. журн. – 2006. – №3-4. – С. 76 – 81.
19. Рождественский С.В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802–1902 / С.В. Рождественский. – СПб, 1902. – 785 с.
20. Розвиток народної освіти і педагогічної думки на Україні (X – початок XX ст.): нариси. – К.: Рад. шк., 1991. – 381 с.
21. Сірополко Степан. Історія освіти в Україні / Степан Сірополко. – К.: Наук. думка, 2001. – 912 с.
22. Степанович Е.П. Высшая специальная школа на Украине (конец XIX – начало XX в.) / Е.П. Степанович. – К.: Наук. думка, 1991. – 100 с.
23. Удовичька Т.А. Громадські і приватні вищі навчальні заклади в Україні (наприкінці XIX – на початку XX ст.): автореф. дис ... канд. ист. наук : 07.00.01 / Т.А. Удовичька; Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. – Х., 2002. – 20 с.

REFERENCES:

1. *Androsova O.A.* Professionalnaya spetsializatsiya vyisshego zhenskogo obrazovaniya v Rossii (vtoraya polovina XIX veka – nachalo XX veka) (Professional specialization of higher education for women in Russia (the second half of the XIX century - beginning of XX century)). Mode of access : <http://www.emissia.org/of-fline/2008/1257.htm>. – Nazvanie s ekrana.
2. Vyisshee obrazovanie v Rossii: Oчерk istorii do 1917 goda (Higher education in Russia: short history to 1917). М.: *НИИ ВО*, 1995. 352 p.
3. *Demianenko N.M.* Zahalnopedahohichna pidhotovka na Kyivskykh vyshchikh zhinochykh kursakh (1878 – 1920) (Of general training at the Kiev vyschih for Women (1878 - 1920)). *Pedahohika i psykholohiia*. 1997. №4. S.211-216.
4. *Dobrovolska V.A.* Shchodo polityky tsarskoho uriadu v haluzi zhinochoi osvity Pivdnia Ukrainy na pochatku XX stolittia (Tsarist government policy in female education in the South Ukraine in the early twentieth century). *Humanitarno-ekonomichni doslidzhennia*. Mykolaiv. Odesa: *TOV ViD*, 2007. Vol. IV. P.47-55.
5. *Dobrianskyi I.A.* Hromadska ta pryvatna initsiatyva v rozvytku osvity Ukrainy (kinets XIX – pochatok XX st.) (Public and private initiative in the development of education in Ukraine (end XIX - beginning of XX century)). Kirovohrad: *Kirovohrad. in-t rehion. upr. ta ekonomiky*, 1998. 143 p.
6. *Zinchenko N.* Zhenskoe obrazovanie v Rossii: Istoricheskiy pocherk (Female education in Russia). SPb., 1901. 47 p.
7. *Zmееv V.A.* Negosudarstvennoe vyisshee obrazovanie v Rossiyskoy imperii (Private higher education in the Russian Empire). *Sots.-gum. znaniya*. 2000. № 5. P. 211-226.
8. *Ivanov A.E.* Vysshaya shkola Rossii v kontse XIX – nachale XX veka (Higher school of Russia in the late XIX - early XX century). М.: *In-t istorii SSSR AN SSSR*, 1991. 392 p.
9. *Ivanov A.E.* Vysshaya shkola Rossiyskoy imperii nachala XX veka (Graduate school of the Russian Empire of the early twentieth century). *Vestnik Ros. akdemii nauk*. 1997. Vol.67, M.3. P.265-274.
10. Istoriya Ukraynskoi SSR (The history of the Ukrainian SSR). К.: *Naук. dumka*, 1983. Vol. 4. 719 p.
11. *Latyishina D.I.* Istoriya pedagogiki. Vospitanie i obrazovanie v Rossii (X – nachalo XX veka) (History of Education . Education and training in Russia (X - XX centuries)). М.: *Izd. dom "Forum"*, 1998. 584 p.
12. *Leykina-Svirskaya V.R.* Russkaya intelligentsiya v 1900-1917 godah (Russian intelligentsia in the years 1900-1917). М.: *Myisl*, 1981. 285 p.
13. *Malinko I. G.* Vyisshee zhenskoe obrazovanie na Ukraine (vtoraya polovina XIX – nachalo XX veka) (Higher

- education for women in Ukraine (the second half of XIX - beginning of XX century)). *Н.*, 1984. 23 p.
14. Ocherki istorii shkoly i pedagogicheskoy myisli narodov SSSR. Vtoraya polovina XIX v. (Essays on the history of school and thinking of the peoples of the USSR. The second half of the nineteenth century). М.: *Pedagogika*, 1976. 600 p.
15. Ocherki istorii shkoly i pedagogicheskoy myisli narodov SSSR. Konets XIX – nachalo XX v. (Essays on the history of school and thinking of the peoples of the USSR. The end of the nineteenth and beginning of the twentieth century). М.: *Pedagogika*, 1991. 448 s.
16. *Panachin F.G.* Uchitelstvo i revolyutsionnoe dvizhenie v Rossii (XIX – nachalo XX v.) (Magisterium and the revolutionary movement in Russia (XIX - early XX century.) : Historical and pedagogical essays). М.: *Pedagogika*, 1986. 216 p.
17. *Poliakov M.V.* Klasychnyi universytet: evoliutsiia, suchasnyi stan, perspektyvy (University Classic: evolution, current status and prospects). К.: *Heneza*, 2004. 416 p.
18. *Prokopenko L.L.* Niderzhavna vischa shkola UkraYini na pochatku XX st. (Non-Ukraine High School in the early twentieth century). *GumanIt. zhurn.* 2006. № 3–4. P. 76 – 81.
19. *Rozhdestvenskiy S.V.* Istoricheskiy obzor deyatelnosti Ministerstva narodnogo prosvescheniya (Historical overview of the activities of the Ministry of Education). 1802–1902. SPb, 1902. 785 p.
20. Rozvytok narodnoi osvity i pedahohichnoi dumky na Ukraini (X – pochatok XX st.) (Development of education and pedagogical thought in Ukraine (X - XX centuries)). К.: *Rad. shk.*, 1991. 381 p.
21. *Siropolko Stepan.* Istoriiia osvity v Ukraini (History of education in Ukraine). К.: *Nauk. dumka*, 2001. 912 p.
22. *Stepanovich E.P.* Vysshaya spetsialnaya shkola na Ukraine (konets XIX – nachalo XX v.) (Higher Special School in Ukraine (end of XIX - early XX century)). К.: *Nauk. dumka*, 1991. 100 p.
23. *Udovytska T.A.* Hromadski i pryvatni vyshchi navchalni zaklady v Ukraini (naprykintsi XIX – na pochatku XX st.) (Public and private higher education institutions in Ukraine (late XIX - early XX centuries)). Kh., 2002. 20 p.

Прокопенко Леонід Львович – доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru

Prokopenko Leonid Lvovych – doctor of public administration, Full Prof.
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044
E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru

УДК 342.722

Забезпечення гендерного балансу у прийнятті політичних та економічних рішень: досвід ЄС

О.М. РУДІК

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
 Національної академії державного управління при Президентові України,
 м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: anrudik@ukr.net

Авторське резюме

Досліджується досвід ЄС щодо забезпечення гендерного балансу у прийнятті рішень у сферах політики та бізнесу на європейському та національному рівнях. Аналізуються, зокрема, відповідні статистичні дані, вміщені в звіті Європейської Комісії щодо поступу у досягненні рівності між жінками і чоловіками. Розглядаються також практичні заходи, яких вживає Європейська Комісія з метою заохочення інститутів, органів і установ ЄС, урядів держав-членів до подолання існуючого гендерного дисбалансу на керівних і відповідальних посадах у політиці та бізнесі. Цікавим та таким, що заслуговує на запозичення, є досвід створення в ЄС бази даних щодо кількості жінок і чоловіків, які обіймають ключові посади у процесі прийняття рішень. Це дозволяє Європейській Комісії здійснювати постійний моніторинг поточної ситуації й тенденцій у цій сфері, а також порівнювати держави-члени на основі надійних статистичних даних. Робиться висновок про те, що в Європейському Союзі накопичено багатий законотворчий та управлінський досвід щодо подолання існуючого гендерного дисбалансу на посадах прийняття рішень. Європейська Комісія за підтримки інших інститутів та держав-членів ЄС постійно шукає нові шляхи підвищення ефективності гендерної політики ЄС у цьому напрямі. Україні варто активно і послідовно запозичувати кращі практики ЄС в подоланні гендерного дисбалансу та реалізації гендерної політики в цілому, що дозволить нашій державі зміцнити демократію та наблизитись до виконання критеріїв вступу в ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, гендер, гендерна політика, гендерний баланс, прийняття рішень, політичне представництво, бізнес-лідерство.

Gender balance in decision-making positions in politics and business: EU experience

O.M. RUDIK

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine, E-mail: anrudik@ukr.net

Abstract

The experience of the EU to ensure gender balance in decision-making positions in politics and business on the European and national levels is studied. Relevant comparable statistical data taken from the report of the European Commission on progress in achieving equality between women and men is analysed. Practical measures taken by the European Commission to encourage institutions, bodies and EU institutions, Member States governments to overcome the existing gender imbalance in senior and responsible positions in politics and business is considered. According to the author, EU experience to create a database on the number of men and women who hold key positions in decision-making is interesting and it is one that deserves borrowing. The database allows the Commission to carry out continuous monitoring of the current situation and trends in this area, and compare Member States on the basis of reliable statistics. It is concluded that in the EU rich legislative and administrative experience to overcome the existing gender imbalance in positions of decision-making is accumulated. European Commission with the support of other institutions and EU Member States are constantly looking for new ways to improve the effectiveness of EU gender policy in this area. Ukraine should actively and consistently adopt EU best practices in addressing gender imbalances and implementation of gender policy in general, which will allow our country to strengthen democracy and get closer to meeting the criteria for EU accession.

Keywords: European Union, gender, gender policy, gender balance, decision-making, political representation, business leadership.

Постановка проблеми. Незважаючи на те, що жінки становлять близько половини робочої сили та більше половини нових випускників університетів в ЄС-28, у більшості держав-членів чоловіки все ще значно кількісно переважають жінок на відповідальних посадах, зокрема найвищих, в усіх сферах суспільного життя, особливо в політиці та бізнесі. Попри досягнутий в ЄС поступ на шляху встановлення

гендерного балансу в процесі прийняття рішень у сфері політики й бізнесу, інститутам Союзу та урядам держав-членів багато чого ще належить зробити. Численні дослідження показують, що гендерна різноманітність повністю себе виправдовує і що існує позитивна кореляція між кількістю жінок на керівних посадах та ефективністю політики й бізнесу. З огляду на це Європейська Комісія докладає значних зусиль

© О.М. Рудік, 2013

у встановленні цілей і певних стандартів задля забезпечення гендерного балансу на керівних і відповідальних посадах як на рівні ЄС, так і в державах-членах.

Проблема гендерного дисбалансу на керівних і відповідальних посадах є надзвичайно актуальною й для України, де одним із проявів нерівності жінок і чоловіків є занадто великий розрив у кількісному представництві жінок і чоловіків у прийнятті політичних, економічних і соціально важливих рішень (частка жінок у депутатському корпусі Верховної Ради України становить 7,4%, серед депутатів обласних рад – 12%, районних рад – 23%, міських – 28%, сільських та селищних рад – відповідно 51% та 46%) [1], вкрай низьким є представництво жінок у керівництві бізнес-структур (жінки очолюють лише 12% великих та 15% середніх підприємств) [2]. Окрім того, непоодинокими є факти дискримінації за ознакою статі під час призначення на посади. З огляду на це, вивчення кращого європейського досвіду вирішення зазначеної проблеми та його врахування під час вироблення та імплементації національної політики забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, дасть можливість Україні суттєво підвищити ефективність реалізації політики подолання гендерної нерівності, сприятиме утвердженню європейських цінностей в усіх сферах суспільного життя, наблизить нашу державу до виконання Цілей Розвитку Тисячоліття, зокрема цілі 3 «Заохочення гендерної рівності і розширення прав і можливостей жінок».

Аналіз досліджень і публікацій. Проблематика досягнення гендерного балансу в процесах прийняття рішень у політиці й бізнесі постійно знаходиться у сфері наукових інтересів зарубіжних, зокрема європейських дослідників. Серед останніх можна виділити праці Д. Далерупа, Л. Фрейденвал, М. Сміт, Ш. Ремері, І. Кантоли та інших дослідників. Суттєвий внесок вносять у дослідження аналітичні підрозділи Європейської Комісії та інших інститутів ЄС, Європейський інститут з питань гендерної рівності та європейські аналітичні центри. В працях О. Кисельової, М. Найдич, О. Ярош, І. Добржанської, І. Гребенюк, Т. Краснопольської, Л. Пиляєвої, О. Демченко, В. Опально, І. Лазор, Л. Гонюкової та інших вітчизняних науковців досліджувались міжнародні механізми утвердження гендерної рівності у виборних органах влади, гендерна політика ЄС, гендерна проблематика у зарубіжній та вітчизняній політиці, гендерний паритет в державному управлінні та на державній службі, питання жіночого лідерства в політиці, реалізація Цілей Розвитку Тисячоліття в Україні у частині утвердження гендерної рівності.

Метою дослідження є вивчення досвіду ЄС у вирішенні проблеми гендерного дисбалансу

на посадах прийняття рішень у політиці та бізнесі.

Виклад основного матеріалу. Хоча забезпечення гендерного балансу у прийнятті рішень є переважно відповідальністю держав-членів ЄС, Європейська Комісія давно визнала необхідність у сприянні досягненню гендерного балансу у цих процесах усіма доступними засобами. Прийняття в березні 2010 р. Комісією «Жіночої Хартії» та «Стратегії ЄС щодо досягнення рівності між чоловіками і жінками на 2010 – 2015 рр.» [7] стало підтвердженням рішучості Комісії всебічно сприяти зростанню кількості жінок на відповідальних посадах у політиці та бізнесі.

З метою практичної реалізації положень зазначених документів Комісія:

- розглядає цільові ініціативи щодо покращення гендерного балансу в прийнятті рішень (у політичному прийнятті рішень в середньому лише один із чотирьох депутатів парламентів та міністрів урядів держав-членів ЄС – жінка; у прийнятті рішень в економіці жінки представляють лише одну десяту членів правлінь великих компаній ЄС та 3% серед голів правлінь);

- стежать за поступом у досягненні мети зростання до 25% частки жінок на керівних посадах високого рівня в сфері науки та наукових досліджень (незважаючи на встановлену в 2005 р. мету, в університетах ЄС лише 19% професорів – жінки);

- слідкує за поступом у досягненні мети зростання до 40% частки членів однієї статі у складі комітетів та експертних груп, створених Комісією;

- підтримує зусилля у сприянні більшої участі жінок у виборах до Європейського парламенту, у тому числі й як кандидатів у депутати (в Європейському парламенті 2009 – 2014 рр. скликання лише три з десяти депутатів – жінки).

Згідно з останнім за часом звітом Європейської Комісії «Поступ у досягненні рівності між жінками і чоловіками в 2012 р.: ініціатива «Європа-2020», порівняно з 2003 р. ЄС у середньому демонструє повільний поступ у досягненні гендерного балансу в процесах прийняття рішень як в публічному (парламенти, уряди, представницькі органи на регіональному та місцевому рівнях), так і приватному секторах (керівні органи публічних компаній). Вперше у звіті з'явилися дані щодо гендерного балансу на найвищому рівні прийняття рішень в сферах охорони довкілля та енергетики [5].

Гендерно збалансоване представництво в політичному врядуванні є наріжним каменем сучасної відповідальної демократії та ключовою умовою утвердження гендерної рівності в суспільстві. Незважаючи на очевидний факт, що гендерний склад обраних представників має

відображати гендерний склад населення, поступ держав-членів ЄС на шляху до досягнення такої відповідності є надто повільним. У 2012 р. три з чотирьох членів національних парламентів держав-членів (нижніх палат двопалатних парламентів) були чоловіки. В останньому кварталі 2012 р. лише Швеції, Фінляндії, Данії та Бельгії вдалося досягти збалансованого представництва в національних парламентах на рівні щонайменше 40% кожної статі. Нідерланди, Словенія, Іспанія та Німеччина є країнами, в яких частка жінок-парламентарів перевищила критичну масу на рівні 30% [5, р. 28].

Відзначається також, що за останні десять років на рівні ЄС було досягнуто більш ніж скромного поступу стосовного збалансованого представництва статей – частка жінок зросла лише на 4%, тобто з 22% в 2003 р. до 26% у 2012 р. Водночас в ряді держав-членів, зокрема Словенії, Франції, Греції, Італії, Португалії та Іспанії, спостерігається суттєвий прогрес. В чотирьох із цих країн – Словенії, Франції, Іспанії та Португалії – свого часу було запроваджено систему обов'язкового електорального гендерного квотування (наприклад, у Словенії з 2006 р. законодавчо встановлена гендерна квота, яка становить щонайменше 35% представників тієї чи іншої статі у виборчих списках політичних партій; у разі недотримання зазначеної вимоги виборча комісія має право скасувати список) [3; 8].

Важливим етапом на шляху до розширення участі жінок у політичному житті на національному рівні є їх представництво на регіональному та місцевому рівнях. На рівні ЄС частка жінок у регіональних та місцевих представницьких органах становить в середньому 32%, тоді як в національних парламентах – 26%. В чотирьох державах-членах ЄС рівень представництва жінок у регіональних асамблеях перевищує 40% (Франція, Іспанія, Фінляндія та Швеція), а в шести є більшим, ніж 30% (Велика Британія, Австрія, Нідерланди, Німеччина, Данія, Бельгія). Проте в Угорщині, Італії та Румунії цей рівень є нижчим за 15%. У багатьох державах-членах рівень представництва жінок у місцевих або регіональних представницьких органах є досить близьким до аналогічного показника в національному парламенті. На місцевому рівні збалансованого представництва (щонайменше 40% кожної статі) досягнуто лише в Швеції, а у Великій Британії, Фінляндії, Латвії, Франції, Іспанії, Данії та Бельгії частка жінок становить не менше 30% членів місцевих рад [5, р. 29].

Щодо гендерного балансу серед членів національних урядів (у звіті Європейської Комісії бралися до уваги лише посади міністрів кабінетів чи рад міністрів держав-членів), то його показник на всій території ЄС становив на кінець 2012 р. 73% чоловіків і 27% жінок. Порівняно

з 2003 р. частка жінок-урядовців зросла лише на 3%. В четвертому кварталі 2012 р. в урядах п'яти держав-членів ЄС (Франція, Австрія, Данія, Фінляндія і Швеція) було представлено щонайменше 40% кожної статі. Серед урядовців Нідерландів, Бельгії та Німеччини частка жінок становила близько 38%. Менше 10% жінок налічується в урядах Угорщини (9%), Словенії (8%), Естонії (8%, хоча в 2008 р. – 21%), Греції (6%) та Словаччини (7%, однак в 2003 р. в уряді цієї країни не було жодної жінки). Відчутного прогресу досягнуто в Кіпрі, де частка жінок-урядовців зросла з 9% в 2003 р. до 33% в 2012 р. та Польщі, в уряді якої в 2003 р. було лише 6% жінок, а в 2008 р. і 2012 р. вже 25% і 20% відповідно [5, р. 29].

У контексті регулярного процесу моніторингу в межах Пекінської Платформи дій та ініціативи Данії, яка головує в Раді ЄС в першій половині 2012 р., Рада ЄС з питань соціальної політики, охорони здоров'я та у справах споживачів (EPSCO) прийняла рішення щодо врахування гендерної складової під час вирішення екологічних проблем. У документі підкреслюється нагальна необхідність досягнення гендерної рівності в процесі прийняття рішень органами влади в транспортному та енергетичному секторах, у видах професійної діяльності в науково-технічній сфері, а також у наукових органах високого рівня.

В ЄС частка жінок-міністрів, які відповідають за охорону довкілля, транспорт та енергетику в 2012 р. становила в середньому 19,6% (серед жінок на посадах міністрів з питань охорони довкілля – 29,5%). Певною мірою відбиваючи ситуацію, що склалася на міністерському рівні, частка жінок, які знаходяться на вершині адміністративної ієрархії в міністерствах, що відповідають за охорону навколишнього середовища та боротьбу зі зміною клімату, є більшою ніж у тих, які здійснюють транспортну та енергетичну політику [5, р. 29 – 30].

Щодо забезпечення гендерного балансу в процесах прийняття рішень у приватному секторі, то дані Євростату за жовтень 2012 р. свідчать, що в середньому по ЄС частка жінок у складі вищих колегіальних органів управління найбільших компаній зареєстрованих на фондовій біржі (максимум 50 компаній, які входять до індексу блакитних фішок, тобто найбільших за ринковою капіталізацією та/або ринковою торгівлею), становить лише 15,8%, а серед керівників найвищого рівня цих компаній – 3%. В результаті, не переконання Європейської Комісії, європейські компанії втрачають талановитих працівників, а Європа – потенційне джерело економічного зростання. Однак, порівняно з попередніми роками перший показник є вищим і, що важливо, поліпшується більш швидкими темпами ніж раніше:

з жовтня 2010 р. (11,8%) частка жінок у складі вищих колегіальних органів управління компанії зросла на 4% [5, р. 25 – 26].

У звіті зазначається, що це поліпшення показників пов'язане, насамперед, з проведенням інтенсивних публічних дебатів, ініційованих Європейською Комісією та підтриманих Європейським Парламентом, а також з реалізацією конкретних ініціатив у ряді держав-членів. На даний час одинадцять держав-членів прийняли певні законодавчі або адміністративні акти, спрямовані на поліпшення гендерного балансу в приватних і/або державних компаніях (Австрія, Бельгія, Данія, Фінляндія, Франція, Греція, Італія, Нідерланди, Португалія, Словенія та Іспанія).

В розробленій Європейською Комісією пропозиції директиви Європейського Парламенту і Ради ЄС щодо поліпшення гендерного балансу серед невиконавчих директорів компаній, які зареєстровані на фондових біржах (листопад 2012 р.), пропонується встановити мінімальний показник (40%) для недостатньо представленої статі серед невиконавчих директорів у радах директорів великих публічних компаній, який має бути досягнутий до 2020 р. (2018 р. для публічних компаній, які є державними підприємствами). З метою досягнення поставленої цілі директива зобов'язує компанії з нижчим за 40% рівнем представництва робити призначення на ці посади на основі порівняльного аналізу кваліфікації кожного кандидата, застосовуючи заздалегідь встановлені, чіткі, нейтрально сформульовані та однозначні критерії [6]. Держави-члени мають вживати ефективних та стимулюючих заходів. Що стосується виконавчих директорів, то компанії повинні самостійно брати на себе певні зобов'язання, які мають бути виконані в терміни, встановлені для невиконавчих директорів.

В ЄС усвідомлюють, що причини недостатньої представленості жінок на керівних посадах компаній є багатофакторними, через що вирішення цієї проблеми потребує комплексного підходу. За результатами проведеного в 2002 р. опитування 500 жінок, які обіймали високі посади в корпораціях та фірмах по всій Європі, основними бар'єрами на шляху кар'єрного просування жінок були названі [4]:

- стереотипи та упередження щодо ролі жінок та їх професійної спроможності;
- відсутність придатних жіночих ролевих моделей (для досягнення кар'єрних висот жінки не повинні жертвувати своєю жіночністю);
- брак відповідного управлінського досвіду;
- сімейні обов'язки (материнство, домашня робота);
- недостатньо розвинена практика наставництва (наставництво може бути запроваджене на будь-якому етапі кар'єри для сприяння професійному розвитку здібних управлінців).

На додаток до законопроекту Комісія запропонувала низку заходів, спрямованих на боротьбу з першопричинами формування гендерного дисбалансу. Як і належить в умовах демократичного врядування, Комісія працюватиме у партнерстві з урядами та відповідними суб'єктами.

На початку березня 2011 р. заступник голови Європейської Комісії європейський комісар з питань юстиції, основоположних прав та громадянства Вів'єн Редінг закликала зареєстровані на біржі компанії підписати документ «Жінки у складі правління: урочиста обіцянка Європі» (в документі мали бути вказані конкретні кроки у напрямі зростання кількості жінок на високих посадах компанії, а також заходи, заплановані на поточний рік) та розробити саморегуляторні ініціативи, спрямовані на більше висунання жінок на високі керівні посади з метою досягнення їх частки у керівництві компаній до 30% у 2015 р. і 40% у 2020 р. Документ був доступний для підписання на персональній веб-сторінці В. Редінг впродовж року, після чого 8 березня 2012 р. Комісія оцінила досягнутий поступ й розглянула кращий план дій. 4 травня 2011 р. документ підписали перші дві великі компанії – французький виробник парфумів та косметики «Guerlain SA» та консалтингова фірма з Іспанії «FES Consulting Empresarial» [4].

В 2003 р. Європейська Комісія створила базу даних щодо кількості жінок і чоловіків, які обіймають ключові посади у процесі прийняття рішень, з метою постійного моніторингу поточної ситуації й тенденцій у цій сфері та проведення порівняння між державами-членами на основі надійних статистичних даних. До бази даних уміщена інформація щодо посадових і впливових осіб у політиці, публічному адмініструванні, судовій системі та різних інших ключових сферах економіки. Дані щодо політичного прийняття рішень на європейському та національних рівнях оновлюються щоквартально, тоді як усі інші дані – щорічно, однак у разі виборів оновлені дані на регіональному рівні вміщуються до щоквартальних оновлень.

Дані доступні для виробників рішень на європейському, національному та регіональному рівнях (лише політика) і охоплюють 34 країни – 28 держав-членів ЄС, країни Європейського економічного простору (Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія), країни-кандидати (колишня республіка Югославії Республіка Македонія, Туреччина) та одна із потенційних країн-кандидатів – Сербія. База даних організована за розділами:

- політика – містить інформацію щодо стану гендерного балансу серед політиків на європейському (Європейський Парламент, Економіко-соціальний комітет, Комітет регіонів), національному (національні парламенти та

уряди) і регіональному (регіональні асамблеї та уряди) рівнях;

- публічне адміністрування – містить інформацію щодо стану гендерного балансу серед високопоставлених державних службовців на європейському (Європейський Парламент, Європейська Комісія, Рада ЄС, Економіко-соціальний комітет та Комітет регіонів, Європейський суд аудиторів, Європейський омбудсмен, агентства ЄС) та національному рівнях (міністри, голови моніторингових та аудиторських органів);

- судова система – містить інформацію щодо стану гендерного балансу в органах юстиції на європейському (Суд ЄС, Європейський суд з прав людини) та національному рівнях (верховні, адміністративні та конституційні суди, прокурори);

- бізнес і фінанси – містить інформацію щодо стану гендерного балансу на ключових посадах у фінансових інститутах на європейському та національному рівнях (центральні банки, фінансові інститути) та у великих компаніях, акції яких котируються на біржах;

- соціальні партнери та неурядові організації (НУО) – містить інформацію щодо стану гендерного балансу на ключових посадах в організаціях соціальних партнерів, які представляють роботодавців та працівників на рівні ЄС, а також в європейських НУО;

- базова інформація – містить дані Європейського огляду робочої сили¹ (European Labour Force Survey – LFS) щодо гендерного балансу населення в цілому, зайнятого населення, а також серед голів компаній всіх розмірів у кожній країні, що охоплена базою даних.

У кожному розділі є таблиці даних, які містять актуальну інформацію по окремих темах та стислу інформацію щодо організацій та посад. Крім того, по кожній з тем наявний файл (Excel) з найсвіжішими даними та всією архівною інформацією.

Цікавим є досвід ЄС у створенні відповідних мереж. Так, у червні 2008 р. Європейською Комісією була створена Мережа сприяння про-

суванню жінок у процесах прийняття рішень в політиці та економіці, яка є платформою на рівні ЄС для обговорення успішних стратегій та кращого досвіду з покращення гендерного балансу на посадах прийняття рішень. У межах мережі обговорюються питання:

- важливості наставництва, створення мереж та ролевих моделей для кар'єрного просування жінок;

- запровадження квот як інструментів досягнення гендерного балансу в політиці та керівництві компаній;

- гендерного розриву у заробітній платі в менеджменті.

Мережа складається з голів (15 осіб) європейських організацій зацікавлених у сприянні гендерній рівності на посадах прийняття рішень. На останньому за часом засіданні членів мережі (вересень 2012 р.) розглядалися питання просування жінок на керівні посади, планування ними кар'єри, ролі керівництва компаній у сприянні кар'єрному зростанню жінок.

Висновки. Таким чином, причини недостатнього представництва жінок у прийнятті рішень в політиці та економіці, зокрема бізнесі, є комплексними та багатоаспектними. В Європейському Союзі накопичено багатий законотворчий та управлінський досвід щодо подолання існуючого гендерного дисбалансу на посадах прийняття рішень.

Європейська Комісія, за підтримки інших інститутів та держав-членів ЄС, постійно шукає нові шляхи підвищення ефективності гендерної політики як на європейському, так і національному рівнях. З огляду на вищезазначене, Україні слід активно й послідовно запозичувати кращі практики ЄС як у подоланні гендерного дисбалансу в прийнятті політичних та економічних рішень, так і в реалізації гендерної політики в цілому, що сприятиме забезпеченню прав людини, утвердженню демократії, вирішенню соціально-економічних проблем, упевненому поступу шляхом європейської інтеграції, а також виконанню міжнародних зобов'язань України.

ПРИМІТКИ:

¹ Велике щоквартальне вибіркове опитування (розмір вибірки – 1,5 млн. осіб старше 15 років) серед приватних домогосподарств, яке проводиться Євростатом з 1983 р. Є важливим джерелом інформації щодо поточного стану та тенденцій на ринку праці ЄС.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про схвалення Концепції Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2012 р. №1002-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1002-2012-%D1%80>
2. Уряд схвалив програму подолання гендерної нерівності в Україні. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=18DEA301A3A9F0C7F39577E179193E9A?art_id=246714157&cat_id=244276429
3. Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe. – Access mode: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200903/20090310ATT51390/20090310ATT51390EN.pdf>

4. Gender balance in decision-making positions. European Commission: Justice – Access mode: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/index_en.htm
5. Progress on equality between women and men in 2012: A Europe 2020 initiative. – Access mode: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130530_annual_report_en.pdf
6. Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on improving the gender balance among non-executive directors of companies listed on stock exchanges and related measures. – Brussels, COM(2012) 614 final. – Access mode: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0614:FIN:en:PDF>
7. Strategy for equality between women and men 2010 – 2015: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region. – Brussels COM(2010) 491 final. – Access mode: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0491:FIN:en:PDF>
8. Quota Project. Global Database of Quotas for Women: Slovenia. – Access mode: <http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?CountryCode=SI&additional>

REFERENCES:

1. Pro skhvalennia Kontseptsii Derzhavnoi prohramy zabezpechennia rivnykh prav ta mozhlyvostei zhink i cholovikiv na period do 2016 roku: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 lystopada 2012 r. № 1002-r (On Approval of the Concept of State Programme to ensure equal rights and opportunities for women and men for the period up to 2016: Cabinet of Ministers of Ukraine of November 21, 2012 № 1002-r). Mode of access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1002-2012-%D1%80>
2. Uriad skhvalyv prohramu podolannia hendernoj nerivnosti v Ukraini (The government has approved a program to overcome gender inequality in Ukraine). Mode of access: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=18DEA301A3A9F0C7F39577E179193E9A?art_id=246714157&cat_id=244276429
3. Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe. Access mode: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200903/20090310ATT51390/20090310ATT51390EN.pdf>
4. Gender balance in decision-making positions. European Commission: Justice. Access mode: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/index_en.htm
5. Progress on equality between women and men in 2012: A Europe 2020 initiative. Access mode: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130530_annual_report_en.pdf
6. Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on improving the gender balance among non-executive directors of companies listed on stock exchanges and related measures. Brussels, COM(2012) 614 final. Access mode: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0614:FIN:en:PDF>
7. Quota Project. Global Database of Quotas for Women: Slovenia. Access mode: <http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?CountryCode=SI&additional>
8. Strategy for equality between women and men 2010 – 2015: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region. – Brussels COM(2010) 491 final. Access mode: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0491:FIN:en:PDF>

Рудік Олександр Миколайович – кандидат політичних наук, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: anrudik@ukr.net

Rudik Oleksandr Mykolaiovych – PhD in political science, associate professor
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044
E-mail: anrudik@ukr.net

УДК 35(477)

Гуманізація державного управління в Україні в аспекті стратегії ООН

І.І. ХОЖИЛО

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: dnerzdrav@rambler.ru

Авторське резюме

У статті досліджується проблема гуманізації державного управління в Україні в аспекті сучасної стратегії Організації Об'єднаних Націй. У процесі пошуку шляхів удосконалення державного менеджменту у ХХ ст. сформувалися декілька концепцій державного управління, зокрема такі як «публічне управління», «нове публічне управління», «благое управління» тощо. На відміну від традиційної веберівської моделі управління сучасні моделі засновані на елементах партнерства і взаємної відповідальності управлінських структур, що представляють державний сектор і громадянське суспільство, на всіх рівнях державного управління (глобальний, національний, регіональний, місцевий) та взаємодіють в управлінні державними справами з метою забезпечення процесів суспільного розвитку. Зроблено детальний аналіз концепції ООН та переліку перспективних завдань (до 2015 року) для держав щодо поживлення державного управління, метою якої є пошук балансу класичного державного управління, скерованого на задоволення загальнонаціональних інтересів, та державного менеджменту, спрямованого на безпосереднє задоволення населення державно-управлінськими послугами.

Ключові слова: державна служба, державне управління, гуманізація, стратегія ООН, сучасні концепції державного управління, управлінські послуги.

Humanization of public administration in Ukraine in terms of UN strategy

I.I. KHOZHILLO

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine,
E-mail: dnerzdrav@rambler.ru

Abstract

An issue of humanization of public administration in Ukraine in terms of contemporary strategy of the United Nations is being researched. Several concepts of public administration were formed during the process of search for approaches of public management enhancement at XX century. In particular, they were such as "public administration", "new public administration", "good governance" etc. As opposed to traditional Weber's model of administration, contemporary models are grounded at the elements of partnership and mutual responsibility of administrative structures that represent state sector and civil society at all levels of public administration (global, national, regional, local) and interact in administration of state affairs with the aim of social development processes provision. The detailed analysis of the UN conception and list of perspective objectives (up to 2015) for the states concerning revival of public administration is conducted. The UN conception is aimed to search balance between classic public administration that is directed to satisfaction of national-wide interests, and state management, directed to immediate satisfaction of population with state-administrative services.

Key words: civil service, public administration, humanization, the UN strategy, contemporary concepts of public administration, administrative services.

Одним із пріоритетних напрямів визначених завдань Програми економічних реформ України на 2012 – 2014 роки є належне організаційне забезпечення створення професійної та ефективної державної служби. У зв'язку з чим надзвичайно актуальною постає тема з'ясування ролі та місця державної служби в Україні як чинника гуманізації державного управління. Звернення дослідницької уваги до цієї теми обумовлено, передусім, загостренням протиріч між об'єктивною необхідністю гуманізації державної служби і її сучасним станом, між процесами саморозвитку особистості державного службовця і системою традиційної нормовідповідної діяльності, а також недостатньою розробленістю теоретичних основ означеної проблеми в галузі науки «Державне управління».

Аналіз останніх досліджень. Аналізу різноманітних проблем становлення та розвитку державної служби як чинника гуманізації державного управління присвячено багато наукових робіт. Серед найбільш відомих дослідників, які розробляли зазначену тематику, насамперед слід назвати В.Д. Бакуменка, В.В. Баштанника, Є.І. Бородіна, Н.Т. Гончарук, С.Д. Дубенко, А. Колодій, Б. Кравченка, Н.А. Липовську, В.І. Мельниченка, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенського, Т.І. Пахомову, С.М. Сербьогіна та інших.

Невирішені проблеми. Ретельний аналіз наукового доробку вітчизняних дослідників

© І.І. Хожило, 2013

показує, що більшість наукових праць присвячена аналізу інновацій у сфері державної служби та управлінських технологій. Проте аналіз основних аспектів функціонування державної служби в Україні як чинника гуманізації державного управління зумовлює необхідність комплексного розгляду цього питання. Це обумовлено, насамперед, необхідністю прискорення реформ, розробки нових методів, механізмів і технологій у державному управлінні, а також необхідністю вироблення концепції та практичного здійснення нової, людиноцентристської політики у державній службі та розвитку систем державного управління на засадах європейських стандартів.

Мета дослідження. Вивчення проблем гуманізації державного управління, насамперед, пов'язано із становленням нової української держави, а разом із ним – формуванням самого інституту державної служби. Оскільки основною функцією державної служби є управління, то від його якості значною мірою залежить майбутній розвиток української держави. Відповідно до положень Конституції України [3] наша держава проголошена демократичною, правовою, соціальною державою. Практична ж складова реалізації зазначених положень здійснюється через державно-управлінську діяльність відповідних суб'єктів управління. Тому мету даного дослідження можна окреслити як визначення комплексу пріоритетних заходів, спрямованих на забезпечення ефективності функціонування державної служби в Україні як чинника гуманізації державного управління, досягнення європейських стандартів рівня життя громадян України в аспекті управлінської стратегії ООН.

Виклад основного матеріалу. Необхідність реформування державного управління обумовлена тим, що сьогодні старі методи керівництва виявились неефективними в нових умовах господарювання. Командно-адміністративний підхід в умовах ринкової економіки та глобалізаційних змін не забезпечує належний результат управління. Звідси й низька ефективність роботи всіх гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової. Особливості та перспективи розвитку України на початку XXI ст., становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток засад громадянського суспільства зумовлюють підвищення ролі та значення державної служби як ефективного інструменту гуманізації державного управління.

У центрі нової моделі державного управління, побудованої на принципах гуманізму, має перебувати людина, а основними цінностями нових суспільних відносин мають стати вільне самовираження кожного члена суспільства, відповідальність та ініціативність з боку органів влади. Гуманізація державного управління, як підтверджують результати нашого

дослідження, є досить масштабним проектом у часі здійснення та надзвичайно складним за структурою. Адже гуманізація у сфері державно-суспільних відносин передбачає морально-психологічну перебудову людини, внутрішню переорієнтацію системи духовних цінностей, усвідомлення власної гідності і цінності іншої людини, формування почуттів відповідальності і причетності до минулого, сучасного і майбутнього. Цілком слід погодитися з вітчизняним дослідником Є.І. Бородиним, який вказує на невідворотність у сучасних умовах управління в державне управління всіх рівнів базових принципів, за яких людина є найвищою соціальною цінністю, а забезпечення її прав і свобод визначає зміст і спрямованість діяльності як системи державного управління загалом, так і державної служби зокрема. Стосовно останньої дослідник акцентує, що державна служба, як професійна діяльність осіб, які обіймають посади в органах державної влади, потребує гуманізації у декількох площинах: особистісній, нормативній, політичній та організаційній [1].

Гуманізація державної служби, як зазначає Є.І. Бородин, є безперервним процесом, адже розмаїття людських потреб у контексті реалізації прав та свобод людини є невичерпанним. Отже, всі нові форми реалізації людиною своїх прав та свобод будуть потребувати від держави, зокрема від державної служби, забезпечення механізмів їх практичного втілення за такими напрямками: 1) створення та впровадження нових механізмів, що гарантують реалізацію людиною своїх прав та свобод; 2) забезпечення й підвищення ефективності функціонування вже існуючих механізмів.

Отже, доходимо висновку, що гуманізація державного управління найбільш ефективно здійснюється тоді, коли відбувається розвиток творчих здібностей та громадянських якостей особистості; створений комфортний морально-психологічний клімат, атмосфера взаємодовіри, взаємоповаги та взаємовідповідальності; соціокультурне середовище, яке стимулює до самопізнання і самовдосконалення; враховуються індивідуальні особливості службовців, відбувається демократизація управління тощо.

З цією метою в державно-управлінську практику необхідно впроваджувати:

– принцип простоти організації, який забезпечує скорочення проміжних елементів управлінської структури, певних ієрархічних сходинок і потребує достатньо розвинутого духовного потенціалу людського ресурсу організації;

– принцип автономії, який передбачає ефективне використання здібностей службовців через надання їм простору для самореалізації, наділення їх свободою та відповідальністю за доручену справу;

– принцип управління через підвищення рівня культури менеджменту, який пропонує перейти від складних управлінських структур до простих організацій, що складаються із автономних спільнот самоуправління. Все це обумовлює необхідність зміни пріоритетів розвитку державної служби в контексті її гуманізації, спрямування на потреби людини та громадянина, створити умови для наближення стандартів державної служби України до тих, що застосовуються в країнах Європейського Союзу [5].

Історично державне управління формувалося як комплекс спеціальних державних інститутів, процесів, процедур, систем і організаційних структур, практики і методів роботи, що спрямовані на управління суспільством та реалізуються у взаємодії з ним.

Наприкінці другої половини ХХ ст. зміст класичного державного управління поступово втрачав первинне значення. Виявилися його певні недоліки, зокрема приділялося багато уваги правилам, положенням, механізмам контролю, процедурам і процесам замість надання якісних управлінських послуг населенню. Саме через таку відірваність від населення у багатьох зарубіжних країнах були проведені реформи державного управління, мета яких полягала у впровадженні й популяризації управлінських підходів і методів, що використовуються у приватному секторі.

У процесі пошуку шляхів удосконалення державного менеджменту поступово сформувалась концепція державного управління, яку можна визначити як «публічне управління». Згодом концепція «благого управління» внесла важливі елементи партнерства і взаємної відповідальності, на основі яких різні зацікавлені сторони, що представляють державний сектор і громадянське суспільство, на всіх рівнях державного управління (глобальний, національний, регіональний, місцевий) взаємодіють в управлінні державними справами з метою забезпечення процесів суспільного розвитку. У цій концепції акцент зроблено на задоволенні загальнонаціональних інтересів, прозорість прийняття владних рішень на всіх рівнях державного управління, забезпечення дієвого зворотного зв'язку з населенням, що, безумовно, сприятиме підвищенню довіри до влади та справедливості її рішень.

Останнім часом все більшу увагу привертає концепція поживлення державного управління [4], оскільки вона спрямована на пошук балансу класичного державного управління, сфокусованого на задоволення загальнонаціональних інтересів, державного менеджменту, спрямованого на безпосереднє задоволення населення державно-управлінськими послугами. У широкому розумінні поживлення державного управління має означати наділення його інсти-

тутів, структур, систем, процедур, процесів, мереж, зв'язків, практики, підходів і методів роботи, а також діяльності керівництва властивостями ефективності, результативності, економічності, відвертості, підзвітності, справедливості, врахування суспільних потреб і передбачати участь широкого кола зацікавлених сторін і суб'єктів у всіх його секторах та на всіх рівнях реалізації державно-управлінської діяльності. Цей процес має спиратися на процес взаємодії між державним управлінням, громадянським суспільством і приватним сектором. Серед заходів, які можуть слугувати орієнтирами в процесі поживлення державного управління, Комітетом експертів з державного управління Економічної та соціальної ради ООН рекомендовані такі [4]:

– переоцінка й підтвердження основоположних функцій держави, включаючи її роль у забезпеченні миру, безпеки і стабільності, законності й порядку, а також у створенні й підтримці сприятливих умов для розвитку особистої ініціативи та ініціативи приватного сектора для економічного зростання і розвитку людського потенціалу;

– налагодження і підтримка партнерських зв'язків і взаємодії між інститутами державного сектора, громадянським суспільством і приватним сектором;

– заохочення співпраці між інститутами держави і державного управління в різних країнах з метою сприяння обміну успішним досвідом у справі оновлення системи державного управління;

– вибірковий облік принципів і практичних методів державного менеджменту і державного управління в діяльності державно-адміністративних органів з метою побудови і заохочення систем державного управління, які були б ефективними, економічними і дієвими, а також забезпечували б широку участь населення, швидкість реагування, справедливість і підзвітність перед народом;

– впровадження у сфері державного управління структур і культур дослідницької роботи, включаючи застосування нових інформаційно-комунікаційних технологій, які можуть відіграти виключно важливу роль у наданні нового імпульсу органам державного управління;

– створення стимулів для залучення, набору і утримання на службі в державному секторі найбільш талановитих кадрів.

Як найважливіший чинник поживлення державного управління розглядається створення базису для розвитку людського потенціалу і гарантування безпеки, включаючи свободу особистості, захист життя і охорону власності, правосуддя, захист основних прав людини, стабільність і мирне врегулювання конфліктів, постійне дотримання владою принципу примату права.

Державне управління може надати конкретне сприяння у справі досягнення сталого розвитку, і особливо важлива роль у цьому процесі належить Організації Об'єднаних Націй, членом якої є й Україна. Слід акцентувати, що цінність Програми розвитку державного управління на період після 2015 року полягає не в тому, що в ній передбачається як така глобальна структура «благого управління», а в застосуванні цієї наднаціональної структури до завдань сталого розвитку, що стоять перед державами-членами. Сьогодні Організація Об'єднаних Націй створила механізм для широким і всеосяжним консультаційним процесів, потреба у здійсненні яких обумовлена багатоплановим характером самого поняття «управління» [6]. Як зазначається у доповіді Комітету експертів з державного управління Економічної та соціальної ради ООН у контексті обговорення програми на період після 2015 року для держав-учасниць буде вкрай необхідно зберегти належний баланс між політико-інституціональним та управлінсько-технічним аспектами управління. У той час як такі технічні аспекти, як відкритість уряду, мають велике значення для досягнення визначених результатів, слід зазначити, що ключову роль у підтримці принципів і цінностей демократії відіграють, насамперед, інституційні аспекти управління. Тобто управлінські цілі не повинні передувати соціальним.

Як надзвичайно важливий фактор гуманізації державного управління слід розглядати й роль засобів масової інформації. Оскільки це питання має міждисциплінарний характер, Комітет експертів рекомендує державам-учасницям ООН у навчальних закладах, які здійснюють підготовку фахівців у галузі знань «Державне управління», більш широко застосовувати міжсекторальні підходи. Також було відзначено про необхідність початку діалогу про структуру міжнародного управління. У Програмі розвитку ООН у сфері державного управління на період після 2015 року зазначається необхідність урахування ключових компонентів управління з акцентом визначених пріоритетів. У цьому зв'язку на найближчу перспективу Комітет експертів з державного управління сформулював такі рекомендації державам - членам ООН [2]:

– стимулювати ефективне лідерство, високі стандарти професіоналізму, етики, сумлінності, транспарентності, підзвітності, дієвості та ефективності в державному секторі на національному та місцевому рівнях, у тому числі за рахунок використання інформаційно-комунікаційних технологій ;

– стимулювати довіру суспільства та звітність за рахунок забезпечення доступу до інформації, заохочення використання інформаційного забезпечення та обслуговування в контексті «відкритого уряду» в державних установах та організаціях, що фінансуються за рахунок держави, та оптимізації участі громадян;

– продовжувати підтримувати зміцнення потенціалу в галузі державного управління на всіх рівнях, в тому числі за допомогою стимулювання інновацій у системі державної служби, всебічного освоєння потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій у всіх галузях управління, залучення громадян та стимулювання громадської участі в процесі управління суспільним розвитком;

– сприяти ефективному управлінню диверсифікацією та участю у наданні державних послуг і підвищувати рівень доступності послуг для всіх, особливо для інвалідів, людей похилого віку, жінок, молоді, дітей та інших соціально вразливих груп населення.

Висновки. Актуальність впровадження гуманізаційного підходу є пріоритетом сучасного суспільного розвитку й, зокрема, сучасного державного управління. Динамічний поступ гуманізаційного підходу у сферу державного управління супроводжує практичну реалізацію всіх державного управління, особливо тих, що виникли у другій половині ХХ ст. : класичне державне управління (до 70-х рр. ХХ ст.), державний менеджмент (70-ті – 80-ті рр. ХХ ст.), публічне управління (90-ті рр. ХХ ст.), поєднання державного управління та перехід до збалансованого державного управління (початок ХХІ ст. і до т.ч.). Саме останні моделі найбільшою мірою відповідають гуманізаційному підходу й створюють умови для подальшого стійкого розвитку людського потенціалу, гарантування безпеки життєдіяльності та стабільності у суспільстві, захисту власності, прав, інтересів та свобод громадян.

Перспективи подальших досліджень. Теоретико-методологічне обґрунтування парадигми гуманізаційного виміру державного управління має актуальний характер для науки «Державне управління» та для сучасного державотворчого процесу в Україні, що є підставою для продовження наукової розвідки зазначеного напрямку.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Гуманізація державної служби. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України : наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова), В.М. Сороко (співголова) та ін. К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С.М. Сербогін (співголова), В.М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – С. 93 – 94.
2. Доклад. Организация Объединенных Наций. Экономический и Социальный Совет. Комитет экспертов

- по государственному управлению (15 – 19 апреля 2013 года). Официальные отчеты, 2013 год. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/ecosoc/about/public_administration_committee.shtml
3. Конституція України: Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
4. Оживление государственного управления как одно из стратегических направлений деятельности по обеспечению устойчивого развития человеческого потенциала: общий обзор: Доклад Секретариата Комитета экспертов по государственному управлению Экономического и социального совета ООН 30 янв. 2004 г. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/ecosoc/about/public_administration_committee.shtml
5. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278 // Голос України. – 2004. – 17 берез. – С. 3.
6. Управління суспільним розвитком : словник-довідник / за заг. ред. А.М. Михненко, В.Д. Бакуменка; уклад.: В.Д. Бакуменко, С.О. Борисевич, О.А.Бутрін та ін. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 248 с.

REFERENCES:

1. Humanizatsiia derzhavnoi sluzhby. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia (Humanization of public service. Encyclopedia of Public Administration). К.: NADU, 2011. Vol. 6: *Derzhavna sluzhba*. 2011. P. 93 – 94.
2. Doklad. Organizatsiia Ob'edinennyih Natsiy. Ekonomicheskii i Sotsialnyi Sovet. Komitet ekspertov po gosudarstvennomu upravleniyu (15 – 19 aprelya 2013 goda). Ofitsialnyie otchetyi, 2013 god (The report . Organization of the United Nations. The Economic and Social Council . The Committee of Experts on Public Administration (15 - 19 April 2013) . Official Records, 2013). Mode of access: http://www.un.org/ru/ecosoc/about/public_administration_committee.shtml
3. Konstytutsiia Ukrainy: Pryiniata na 5-y sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 roku (Constitution of Ukraine adopted at the 5th session of the Verkhovna Rada of Ukraine 28 June 1996). К.: *Prеса Ukrainy*, 1997. 80 p.
4. Ozhivlenie gosudarstvennogo upravleniya kak odno iz strategicheskikh napravleniy deyatelnosti po obespecheniyu ustoychivogo razvitiya chelovecheskogo potentsiala: obschiy obzor: Doklad Sekretariata Komiteta ekspertov po gosudarstvennomu upravleniyu Ekonomicheskogo i sotsialnogo soveta OON 30 yanv. 2004 g (The revival of public administration as one of the strategic framework for sustainable human development : an overview : Report by the Secretariat of the Committee of Experts on Public Administration of the Economic and Social Council of the United Nations on January 30, 2004). Mode of access: http://www.un.org/ru/ecosoc/about/public_administration_committee.shtml
5. Pro Kontseptsiuu adaptatsii instytutu derzhavnoi sluzhby v Ukraini do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu: ukaz Prezydenta Ukrainy vid 5 berez. 2004 r. № 278 (On the Concept Adaptation of the Civil Service of Ukraine to EU standards: Decree of the President of Ukraine dated 5 March. 2004 number 278). *Holos Ukrainy*. 2004. 17 berez. P. 3.
6. Upravlinnia suspilnym rozvytkom : slovnyk-dovidnyk (Office of Community Development: Dictionary). К.: *Vyd-vo NADU*, 2006. 248 p.

Хожило Ирина Іванівна – доктор наук з державного управління, професор, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: dneprzdrav@rambler.ru

Khozhylo Iryna Ivanivna – doctor of public administration, Full Prof., associate professor
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044
E-mail: dneprzdrav@rambler.ru

УДК35.051.5.3.071(438)

Здійснення державного управління суспільними відносинами в умовах соціальних змін

А.Л. ПРОКОПЕНКО

Інститут процесів соціального розвитку, м. Київ, Україна,
E-mail: spindocor2010@gmail.com

Авторське резюме

У статті розглядаються проблеми регулювання суспільних відносин в Україні, зокрема в економічній, політичній та гуманітарній сфері. На основі аналізу праць західних соціальних теоретиків, а також зарубіжного практичного досвіду визначаються основні напрями модернізації державного управління суспільними відносинами в умовах соціальних змін. Висвітлено історичні передумови перегляду підходів до державного управління та розгляду його як системи, що формує та розвиває потенціал самоуправління приватних та громадських, індивідуальних і колективних соціальних суб'єктів. Показано роль впровадження форм управління, які стимулюють залучення суспільних інституцій, індивідуальних та організованих користувачів управлінських послуг до вироблення, імплементації політичних ініціатив та оцінки ефективності їх реалізації щодо підвищення ефективності державного управління суспільними відносинами.

Ключові слова: управління суспільними відносинами, соціальні зміни, баланс інтересів, ефективність державного управління, політична участь, саморегулювання, самоуправління.

Implementation of public management of social relations in the face of social changes

A.L. PROKOPENKO

Institute of social development processes, Kyiv, Ukraine, E-mail: spindocor2010@gmail.com

Abstract

The article considers the problems of regulation of social relations in Ukraine, particularly in the economic, political and humanitarian sphere. Based on the analysis of works of Western social theorists, as well as international experience, defines the basic directions of modernization of public management of social relations in the conditions of social changes. Deals with the historical background of review governance model and consider it as a system that creates and develops the potential of self-government of private and public, individual and collective social actors. Highlights the role of the implementation of public management approaches that stimulate engagement of public institutions, individual and organized public services users to develop policy initiatives for better public management of social relations.

Key words: social relations management, social changes, the balance of interests, government effectiveness, political participation, self-regulation, self-government.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження обумовлюється суперечливістю суспільної трансформації, яка супроводжується зростанням соціальних протиріч та опору соціальним змінам. Існуючі підходи до регулювання суспільних відносин виявляються недостатньо ефективними та не в повній мірі адекватними сучасним викликам. У науковому плані проблема системної модернізації державного управління для забезпечення балансу суспільних інтересів на сьогодні залишається малодослідженою.

Аналіз досліджень і публікацій. На сьогоднішню тематику узгодження суспільних інтересів через механізми аналізу політики ґрунтовно досліджена у працях вітчизняних та зарубіжних вчених. У контексті даної проблеми можна виділити праці В. Тертички, в яких досліджений європейський досвід узгодження суспільних інтересів, Ю. Бошицького, в яких досліджено узгодження суспільних інтересів у державно-правовому плані, О. Оболенського, в яких узгодження суспільних інтересів

досліджується з позицій системного підходу до державної служби. Методологічні аспекти реформування державного управління розглядаються у працях В. Бакуменка, В. Лугового, Ю. Сурміна та ін. Водночас проблематика державного регулювання суспільних відносин у контексті її розгляду через призму аналізу механізмів громадського та приватного впливу на державну політику вивчена недостатньо.

Мета дослідження. Метою цієї статті є аналіз основних проблем державного управління суспільними відносинами та підходів до їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Регулювання суспільних відносин є однією з важливих функцій системи державного управління, оскільки від ефективності її виконання залежить стабільність суспільства і його поступальний розвиток. І навпаки, неналежне регулювання суспільних відносин веде до зростання напруженості і соціальних конфліктів. Важливість модернізації цієї системи зростає, адже в найближчій перспективі система державного

управління буде відчувати значний суспільний тиск, що обумовлений двома об'єктивними процесами – демографічними змінами (старіння населення та, як наслідок, криза пенсійного забезпечення) та несприятливою кон'юнктурою на світових ринках (відносно високими цінами на енергоносії та зменшенням попиту на українську промислову продукцію, насамперед металургійну).

Все це формує нові, досить серйозні виклики системі державного управління, відповіді на які вимагають нових системних форм організації роботи.

Загалом ситуація в Україні в останнє десятиріччя характеризується наявністю ряду проблем у сфері регулювання суспільних відносин, які можна розглядати в трьох основних площинах:

1. Економічній. Незбалансованість економічної політики, декларативність моделі суспільної справедливості має наслідком зростання соціальної нерівності, економічної поляризації та концентрації капіталу. У переважній більшості населення матеріальні статки невисокі, в тому числі такі, що підпадають під визначення бідності. Така ситуація веде до значного зростання потенціалу соціального невдоволення та конфліктів. До цього додається непослідовність політики щодо розвитку малого та середнього бізнесу, що ускладнює формування потужного середнього класу.

2. Політичній. Високий рівень корупції, відсутність належних механізмів політичної участі громадян призводить до зниження рівня довіри до всіх інститутів влади та політичної апатії.

3. Гуманітарній. Призводить до існування конфліктних ситуацій у сфері ідеологічно-ціннісних орієнтацій суспільства, що проявляються в оцінці подій української історії та визначення освітніх орієнтирів.

Для вирішення джерел цих проблем необхідне впровадження певних змін у державному управлінні, які б забезпечували баланс інтересів різних соціальних груп суспільства. Слід відзначити, що ці проблеми характерні для цілого ряду країн – в усьому світі владні органи все частіше усвідомлюють, що недостатньо підготовлені до проблем, які вони мають вирішувати, і державна система не досить добре може відповідати на більш складні виклики сучасного світу.

Концептуальне підґрунтя вирішення цих проблем дають сучасні соціальні теорії, що дозволяють більш повно окреслити контекст суспільних процесів, важливий для адекватних рішень у державному управлінні. Останні 40 років соціальні дослідники, аналізуючи процеси розвитку сучасного суспільства, звертають увагу на зростання ролі індивідуальних та групових суб'єктів, їх вплив на визначення конту-

рів змін соціального світу. У контексті нашої проблеми для пояснення процесів соціальної динаміки ми звертаємось до підходів, запропонованих Аланом Туреном, Амітаї Етціоні та Ентоні Гіденсом.

А. Турен розглядає суспільство як продукт соціальної дії: «Суспільство є нічим іншим, як нестабільний, та, скоріш за все, неузгоджений результат соціальних відносин та соціальних конфліктів», основним суб'єктом змін виступають соціальні рухи (молодіжні, робітничі, регіоналістські, феміністичні і т.д.). Вибудовуючи концепт соціальної еволюції, він вводить поняття програмованого суспільства як такого, що прагне трансформації та розвитку. Порівнюючи індустріальне та доіндустріальне суспільства з програмованим, він констатує, що останньому відповідає більш складна та менш стабільна модель організації та управління. На відміну від попередніх суспільств з ієрархічною структурою управління, в програмованому суспільстві ключові центри прийняття рішень складають «самозмінювану та самоорганізовану систему без центрального пункту» [12, р. 23]. Перехід до програмованого суспільства передбачає більш відкрите суспільство, що значно підвищує рух людей, товарів та ідей. Воно діє більш глобально і на управлінському рівні, використовуючи, по-перше, нововведення, тобто здатність виробляти нову продукцію в результаті інвестицій в науку та освіту, а по-друге, саморегуляцію [12].

А. Етціоні розглядає соціальні зміни з позицій системного підходу. У своїй класичній праці «Активне суспільство: теорія соціальних та політичних процесів», він пропонує соціальну систему, яку він називає «активним суспільством», у ній – мобілізаційні сили колективів виступають основним джерелом трансформацій та змін. Важливим поняттям в його концепції є «репосивність» – увага еліти до потреб рядових членів суспільства. Досить детально А. Етціоні досліджує механізми консенсусу та узгодження інтересів, які, на його погляд, істотно підвищують перспективи розвитку організацій та соціальних груп. У цілому, еліта традиційно більш повно сприймає культурно-ціннісну систему спільноти і має тенденцію підтримувати її, «низи» сприймають по-різному: дехто підтримує, дехто – ні. Ступінь, до якого «низові» учасники сприймають організаційні позиції як свої власні, він називає «рівнем консенсусу» [6].

Справедливе суспільство за А. Етціоні – це таке суспільство, в якому існує баланс між інтересами особистості та суспільства, загальним благом та свободою, та відбувається постійний перегляд узгодженості цих категорій [2; 5]. У питанні влади – основне завдання полягає в протидії обмеженням політичної участі, які знижують соціальну ефективність влади

(домінуючий вплив капіталу, груп інтересів, формальна участь та ін.) та забезпеченні універсально рівної участі громадян у визначенні повноважень влади – це не мажоритарна влада більшості, це саме демократична влада [3].

Е. Гіденс додав у соціальну теорію динамізм. Все соціальне життя – це постійна трансформація, а історія – неперервний продукт діяльності, створена з подій, двигуном яких є індивід: «Людська історія створюється цілеспрямованою діяльністю, але не є запланованим проектом, вона постійно зриває спроби вести її в певному напрямку» [4]. Соціальні зміни є результатом складного переплетіння мільйонів індивідуальних практик під час яких люди творять не суспільство, а своє життя [1].

У працях соціальних дослідників простежується основна тенденція – зростання ролі індивідуальних та колективних суб'єктів впливу на соціальні зміни, а також становлення рефлексивних систем, здатних до саморегуляції. Ці соціальні тенденції знаходять своє вираження і в змінах характеру державного управління.

Державне управління змінюється, створюючи нові форми організації, які більше відповідають сучасним викликам. Поняття «державного управління» наповнюється новим змістом – наголос з «управління» переходить до «регулювання». Нові управлінські завдання вимагають нових форм управління, які виходять за межі традиційних підходів. Пошук балансу інтересів індивідуальних та колективних суб'єктів, приватного і громадського секторів є одним з головних моментів державного регулювання. Основною проблемою є те, що інтереси сторін – індивідів та спільнот, приватних і громадських організацій – зовсім різні, часто протилежні. Не будучи практичним учасником процесу державному службовцю складно прорахувати вплив регуляторних рішень. Механізмом вирішення цієї проблеми є впровадження і використання принципів, які залучають множини суб'єктів у процес вироблення політик, щоб використати їх конструктивний потенціал. У загальному плані цей процес можна визначити, як передачу частини прав щодо встановлення правил і контролю об'єктам регулювання.

Новий образ державного управління представляє собою систему, що формує та розвиває потенціал самоуправління приватних та громадських, індивідуальних та колективних соціальних суб'єктів. У такій системі широко використовуються мотиваційні форми управління, які стимулюють залучення суспільних інституцій, індивідуальних та організованих користувачів управлінських послуг до вирішення проблемних питань державної влади, визначення цілей політики, імплементації політичних ініціатив та оцінки ефективності їх реалізації. Зміна управління – це, в першу чер-

гу, зміна способу мислення владної еліти. Як відзначає Єва Соренсен: «Гармонізація конкурентних стратегій, нормативне забезпечення співпраці різних приватних та суспільних акторів стає основним набором інструментів прогресивного і ефективного державного управління» [10, р. 2].

Перехід від моделі гегемонії та доміантної гри до моделі використання суспільних потенціалів саморегулювання не є чимось принципово новим, цей процес має свої історичні передумови, які розгортаються в часі останні 50 років. Є. Соренсен виділяє три основні чинники: по-перше, стрімкий економічний розвиток більшості західних країн у післявоєнний період стимулював зростання амбіцій політиків і, так само, очікувань населення щодо державного забезпечення охорони здоров'я, освіти та соціального захисту. Згодом, коли ці ж країни зазнали ударів економічних рецесій та бюджетних дефіцитів 1970-80-х рр., державні адміністрації опинились під значним тиском та були вимушені шукати нові шляхи скорочення державних видатків. По-друге, розвиток нових електронних систем в оподаткуванні, обліку, аудиті, оцінці ефективності формує очікування надання і державних послуг у більш результативній та менш фінансово-витратній спосіб. По-третє, ми спостерігаємо одночасне поширення «лівих» ідеалів емансипації, самовизначення та самореалізації, разом з «правими» ідеалами, що пропагують обмеження державного втручання і посилення спроможності індивідів, сімей та спільнот, піклуватися про себе самостійно [10, р. 4-5]. Все це здійснює значний вплив на модернізацію державного управління. Розглядаючи ситуацію сучасних соціальних змін, Є. Соренсен пише, що найважливішою рисою «нового управління» є зміна в дефініції «суспільство», яке з об'єкта управління стає потенційним ресурсом, що має бути активованим у прагненні до ефективності управління. Участь індивідів у політичному процесі змінює сприйняття державного управління, воно перестає бути чимось таким, що нав'язане зовнішніми силами. Залучені громадяни, компанії, громадські організації все більше й більше розглядаються як обізнані, компетентні, вмотивовані та винахідливі співавтори вирішення управлінських завдань.

Слід зазначити, що в контексті таких змін управління, бізнес та громадянське суспільство не стають сферами абсолютної свободи поза досяжністю регуляторних правил, скоріше вони стають важливими суб'єктами впливу на процес вироблення державної політики, завдяки зростаючій можливості продукувати суспільну цінність через саморегулювання. Держава в цьому плані розглядається не як інституційна есенція ієрархічних правил, але як ретранслятор, що артикулює та управляє інституційни-

ми форматами, які породжуються потенціалами громадських та приватних організацій, що саморегулюються [10, р. 1-2]. Західні дослідники визнають, що модель жорсткого регулювання «влада-підлеглі» обмежена, і в децентралізованому та багатомірному сучасному суспільстві управління потребує комплексного залучення саморегулювання [10, р. 55].

Ще в 1970-80-ті рр. в працях західних дослідників теорії державного управління утвердились дві думки: перша, це – зростаючий скептицизм щодо можливостей бюрократичних форм управління, друга, це аргументоване сприйняття гетерогенної та децентралізованої природи держави [10, р. 44]. Ці тенденції були обумовлені низкою управлінських проблем, які стосувалися недостатньо прорахованих рішень та складнощів, пов'язаних з їх імплементацією. З того моменту важливим теоретичним завданням став пошук відповіді на запитання, наскільки і як можливо управляти суспільством через інституціоналізацію різноманітних форм горизонтальної координації відносно незалежних громадських акторів [9, цит. за 10 р. 44]. Слід зазначити, що, незважаючи на нещухаючі дискусії щодо того як самоуправління та саморегулювання мають бути вбудовані в реальну практику, ми спостерігаємо широкий консенсус на підтримку самоуправління як такого та сприйняття його як інструменту підвищення ефективності державного управління.

В Європейському Союзі рух до самоуправління був закріплений у «Білій книзі з Європейського врядування» [7], затвердженій 2001 р., яка представляє собою концептуальне бачення управління в ЄС. Вона фіксує зростаючий стратегічний інтерес до залучення зацікавлених сторін у безпосередню розробку та реалізацію політик. Провідна роль недержавних агентів у виробленні політики вже тривалий час успішно практикується у сфері регулювання трудових відносин – основними суб'єктами виступають представники роботодавців та найманих працівників. Колективні договори, що підписуються між працівниками та роботодавцями, визначають правила гри у більшості країн Європи. Ця модель, в якій недержавні актори грають провідну роль, хоч дещо втратила свій вплив в останнє десятиріччя, через занепад профспілок та зміну структури зайнятості, зараз отримує нові форми. Так, у Північній Європі ефективними є мережі, які окрім традиційних сторін, об'єднують місцеву владу, місцеві ради підприємців та місцеві спільноти. Доволі успішним та широким є також існуючий досвід участі недержавних акторів у виробленні політик в галузі охорони навколишнього середовища, а також урбаністичного планування і розвитку міст [10; 11].

В останні роки, особливо в США, розвиток отримав концепт, який називають «управління

через мережу». В цій моделі роль державного управління трансформується від безпосереднього провайдера послуг до генератора суспільної цінності. Як зазначають дослідники С. Голдсміт та В. Еджерс, проблеми та виклики, з якими має справу державне управління в XXI ст., є набагато складнішими та комплексними, ніж будь-коли до цього. Традиційна, ієрархічна модель управління просто не в змозі відповідати вимогам стрімких змін. Ця ситуація веде до становлення нової моделі управління, в якій ключове завдання державного службовця полягає в організації ресурсів, що належать іншим, для продукування суспільної цінності. Причому мета полягає саме в отриманні максимально можливої суспільної користі, більшої ніж проста сума того, що кожен гравець міг отримати окремо, без взаємодії. Державно-приватні мережі можуть набувати різних форм: від ad hoc мереж, що активізуються для вирішення нагальних проблем, до стійких форм партнерства, в яких держава використовує приватні фірми та неприбуткові організації в якості каналів надання суспільних послуг. Історично різні форми такого партнерства простежуються ще з часів Давньої Греції, в якій держава віддавала на «аутсорсінг» відкупникам збирання податків, а державні копальні – концесіонерам [8, р.7-8].

С. Голдсміт та В. Еджерс так пояснюють причини посилення впливу мережевого управління: «Фактично, управління через мережу представляє собою об'єднання чотирьох впливових трендів, що змінюють форми державного управління в усьому світі: по-перше, трьохстороннє управління – тенденція використання приватних фірм та неприбуткових організацій, як противаги державним службам для надання послуг та забезпечення цілей політик. По-друге, інтегроване управління – зростаюча тенденція, об'єднувати різні, іноді багаторівневі, державні агенції для надання інтегрованих послуг. По-третє, цифрова революція – технологічні досягнення дають змогу організаціям співпрацювати з сторонніми партнерами в реальному часі, способами, які до цього були недосяжні. По-четверте, споживацькі запити – зростаючі вимоги громадян до більшого контролю власного життя, більшої свободи вибору в отриманні державних послуг» [8, р. 10].

Залучення бізнесу до надання традиційно державних послуг зростає не лише в довготермінових проектах, як-то: збирання та переробка сміття, соціальні послуги, а й у нових секторах. У США, Нідерландах та Великій Британії безліч шкільних адміністрацій укладають контракти з приватними компаніями не лише на будівництво та модернізацію шкіл, а й на оперативне управління ними. Як результат, частка шкіл у США, що управляються бізнес-компаніями, перевищує 70% [8, р. 11].

Управління пулом провайдерів послуг відрізняється від управління штатом бюрократів, це принципово відмінний підхід від того, чим державне управління займалося останні сто років. Для прикладу, сьогодні в США держава витрачає приблизно 100 млрд. дол. щорічно на аутсорсинг, що є більше ніж зарплати всього державного апарату. NASA та Міністерство енергетики США є фактично управлінськими агенціями – 80% їх бюджетів йде до субконтракторів [8].

Такий підхід, на думку дослідників [10, р. 46], здатний підвищити ефективність державного управління. За рахунок, по-перше, підвищення «якості» політичних цілей, завдяки поширенню знань та аналізу; по-друге, вдосконалення координації через створення загально-го сприйняття політичних цілей та усвідомлення чому вони важливі; по-третє, підвищення рівня залученості до вироблення політики («власності політики»), що впливає на ефективність її імплементації; по-четверте, різноманітності, що веде до інноваційності; по-п'яте,

гнучкий управлінський процес додає клієнт-орієнтованої точності інституційним результатам процесу.

Висновки. Сучасний етап соціальної трансформації, на наш погляд, не веде до послаблення держави, він формує необхідність для державного управління відігравати нову роль в нових умовах. Збільшення кількості залучених суб'єктів – індивідуальних та колективних, громадських та приватних, у тому числі міжнародних – формує більш складні та комплексні завдання, на які теорія та практика державного управління має дати адекватну відповідь. Основним напрямом роботи є посилення інституційної спроможності громадян та участі в виробленні і реалізації політик, а також нормативне сприяння цьому процесу. Перспективними напрямками наукових пошуків є, на наш погляд, подальша концептуалізація принципів мережевого підходу та саморегулювання в теорії державного управління, дослідження та апробація відповідних практичних механізмів управління суспільними відносинами.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Гидденс Э. Устроение общества: очерк теории структуризации [Текст] / Э. Гидденс / пер. с англ. Тюрина И. – М.: Академический Проект, 2003. – 525 с.
2. Казин Ф. Избежать неизбежной империи [Текст] / Ф. Казин // Международные процессы. Антропология международных отношений. – 2005 – Т. 3., № 2 (8). [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/seven/019.htm> – Название с экрана.
3. Коммуитаризм [Текст] / Галкин Д.В. // Социология: Энциклопедия / Сост. А. Грицанов, В. Абушенко, Г. Евелькин, Г. Соколова, О. Терещенко. – Мн.: Книжный Дом, 2003. – 1312 с.
4. Штомпка П. Социология социальных изменений [Текст] / П. Штомпка / ред. и пер. с англ. В.А. Ядов. – М.: Аспект Пресс, 1996. – 416 с.
5. Этциони А. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям [Текст] / А. Этциони / пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева. – М.: Ладомир, 2004. – 348 с.
6. Etzioni A. The Active Society [Text] / Etzioni A. – New York: Free Press, 1968. – 459 p.
7. European Governance. A white paper. Brussels, 2001. 35 p. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf – Назва з домашньої сторінки.
8. Goldsmith S., Eggers W. D. Governing by Network: The New Shape of the Public Sector [Text] / Goldsmith S., Eggers W. D. – Washington: Brookings Institution Press, 2004. – 224 p.
9. Peters G. B., Savoie D. J. Taking stock: assessing public sector reforms [Text] / Peters G. B., Savoie D. J. – Montreal: McGill-Queen's Press - MQUP, 1998 – 417 p.
10. Sorensen E., Triantafillou P. The politics of self-governance [Text] / Sorensen E., Triantafillou P. Farnham-Burlington: Ashgate Publishing, 2009. – 236 p.
11. Torfing J. Empirical Findings: Seven Network Stories [Text] / Torfing J. // Methods in Democratic Network Governance. / Ed. by Boganson P. and Zolner M. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. – 228 p. – pp. 41-73.
12. Touraine, A. Social movements and social change [Text] / Touraine, A. // The Challenge of Social Change / Ed. by Fals-Borda O. – London: Sage, 1985. – 134 p. – pp. 77-92.

REFERENCES:

1. Giddens E. Ustroenie obshestva (The Dispensation of the society: an essay theory of structuration). M, *Akademicheskii Proekt*, 2003. 525 p.
2. Kazin F. Izbezhat neizbejnoj imperii (To Avoid the inevitable Empire). *Mezhdunarodnyie protsessyi. Antropologiya mezhdunarodnyih otnosheniy*. 2005 - 3., № 2 (8). [Electronic version]: access Mode: <http://www.intertrends.ru/seven/019.htm> - Title from the screen.
3. *Communitarianism. Sotsiologiya: Entsiklopediya*. Minsk.: Book House, 2003. 1312 p.
4. *Sztompka P. Sociologiya socialnih izmeneniy (The sociology of social changes)*. M: *Aspect-Press*, 1996. 416 p.
5. *Ettzioni A. Ot imperii k soobshestvu: noviy podhod k mejdunarodnim otnosheniyam (From Empire to community: a new approach to international relations)*. M: *ladomyr*, 2004. 348 p.
6. Etzioni A. The Active Society. New York: Free Press, 1968. 459 p.
7. European Governance. A white paper. Brussels, 2001. 35 p. [Electronic version]: access Mode: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf – Назва з домашньої сторінки.

8. Goldsmith S., Eggers W. D. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington: Brookings Institution Press, 2004. 224 p.
9. Peters G. B., Savoie D. J. *Taking stock: assessing public sector reforms*. Montreal: McGill-Queen's Press - MQUP, 1998 – 417 p.
10. Sorensen E., Triantafillou P. *The politics of self-governance*. Farnham-Burlington: Ashgate Publishing, 2009. 236 p.
11. Torfing J. *Empirical Findings: Seven Network Stories. Methods in Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. 228 p. pp. 41-73.
12. Touraine, A. *Social movements and social change. The Challenge of Social Change*. London: Sage, 1985. 134 p. pp. 77-92.

Прокопенко Андрій Леонідович – кандидат філософських наук
 Інститут процесів соціального розвитку
 Адреса: 04210, Київ, вул. Героїв Сталінграда, 30
 E-mail: spindoctor2010@gmail.com

Prokopenko Andrii Leonidovych – PhD in philosophy
 Institute of social development processes
 Address: 30, Heroyv Stalingrada Str., Kyiv, 04210
 E-mail: spindoctor2010@gmail.com

УДК 35(497.2):316.422

Посткомуністична трансформація: закономірності та особливості в Республіці Болгарія

М.І. ЛАХИЖА

Управління державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській обл., м. Полтава, Україна, E-mail: Lahisha@ukr.net

Авторське резюме

Розглянуто досвід посткомуністичної трансформації у Республіці Болгарія з точки зору прояву закономірностей та особливостей цього процесу. Проаналізовано специфіку Болгарії, місце держави в Європі, особливості посткомуністичних перетворень, зовнішній вплив та внутрішні фактори європеїзації. Політичний розвиток Болгарії після 1989 року характеризується як «революційно-модернізаційний». Наголошено, що часті зміни урядів уповільнювали хід структурних реформ. Відзначено проблеми соціально-економічного розвитку, ідентифікації, досягнення національного компромісу з основних напрямів реформ. Відмічено динаміку зміни поглядів та пріоритетів. Наголошено на ключовій ролі модернізації публічної адміністрації та простежено етапи й особливості цього процесу в Болгарії. Виділено підготовку до вступу до Європейського Союзу як суттєвий фактор мобілізації зусиль болгарських реформаторів. Відзначено необхідність продовження реформ з метою досягнення задекларованих під час вступу до ЄС цілей.

Ключові слова: Республіка Болгарія, Європейський Союз, посткомуністична трансформація, європеїзація, загальне та особливе, вплив, публічна адміністрація, ідентифікація.

Postcommunist transformation: the patterns and features in the Republic of Bulgaria

M.I. LAKHYZHA

Department of civil service Main department of civil service of Ukraine in Poltava region., Poltava, Ukraine, E-mail: Lahisha@ukr.net

Abstract

The experience of post-communist transformation in the Republic of Bulgaria is considered in terms of display of patterns and special features of this process. The specific of Bulgaria, the place of the country in Europe, post-communist changes peculiarities, external influence and internal factors of Europeanization are analyzed. Political Development of Bulgaria after 1989 is characterized as a “revolutionary modernization”. An author emphasizes that frequent changes of governments slowed down the progress of structural reforms in Bulgaria. Problems of social and economic development, identification, achieving national compromise of the main areas of reform are noted. Also dynamics of the views and priorities is marked. The key role of the modernization of public administration is emphasized and the stages and characteristics of this process in Bulgaria are traced. It is highlights on preparation for accession to the European Union as an important factor in mobilizing of Bulgarian reformers efforts. The author pays attention on a need for continued reforms to achieve the targets declared in Bulgaria during EU accession.

Keywords: Republic of Bulgaria, European Union, post-communist transformation, Europeanization, common and particular, influence, public administration, identification.

© М.І. Лахижа, 2013

Постановка проблеми. При проведенні реформ в Україні корисним є досвід посткомуністичної трансформації в колишніх соціалістичних країнах Європи, оскільки вони розпочали свої реформи раніше і досягли помітних результатів, підтвердженням чому є їх вступ до Європейського Союзу. Безумовно, що цей досвід необхідно аналізувати в комплексі, враховуючи як досягнення, так і недоліки.

Досліджуючи процес посткомуністичної трансформації в Болгарії варто мати на увазі, що ця країна була найбільш близькою до Радянського Союзу з точки зору ментальності населення та бачення перспектив політичним керівництвом держави. Постійно наголошувалося на єдності слов'янських коренів та спільності перспективи розвитку й зближення. Як відзначає В. Бурдяк, упродовж соціалістичного розвитку Болгарію вважали пасивною державою. 35-річне правління Т. Живкова привело до майже повної політичної іммобільності [1, с. 113]. Проте суспільство мобілізувалося, й політичний розвиток Болгарії після 1989 року характеризується як «революційно-модернізаційний» [1, с. 423].

Аналіз досліджень і публікацій. Питання посткомуністичної трансформації в Республіці Болгарія належить до популярних тем у дослідженнях болгарських учених. Проте українськими вченими ця проблематика вивчена лише частково, насамперед з точки зору політології (В. Бурдяк, М. Мілова).

Нами вивчення процесу посткомуністичної трансформації в Республіці Болгарія проводиться з 2005 року в рамках проекту «Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції» і стосується в першу чергу проблем модернізації публічної адміністрації [Див. напр.: 2; 3; 4; 5].

Метою дослідження є аналіз та узагальнення болгарського досвіду реформ.

Виклад основного матеріалу. Важливо відзначити, що процес «наближення до Європи» країн Центральної та Східної Європи став особливо помітним після Першої світової війни. Після Другої світової війни у соціалістичних державах Європи виховувався культ їх особливостей у зв'язку із належністю до «соціалістичного табору». Проте вже в період 80-х років ХХ століття в країнах Центральної та Східної Європи набуло поширення відчуття належності до європейської спільноти, що парадоксальним чином поєднувалося із націоналістичними проявами. Такий феномен можна пояснити спробою розірвати вплив комуністичної ідеології. З країн ЦСЄ зростали протестні тенденції, відбувалися фундаментальні зміни, що створювали ґрунт для майбутніх трансформацій.

Для розуміння підходів до визначення загальних рис посткомуністичної трансформації суспільства і влади та їх особливостей у Бол-

гарії важливе місце має визначення її місця у дилемі Схід-Захід. Слід відзначити, що з точки зору перспективи трансформацій має суттєве значення визначення стану держави порівняно з іншими. У порівняльних дослідженнях Болгарію, як правило, відносять до середньо- або малорозвинених держав Європи. Так, відомий американський політик польського походження З. Бжезинський виділяв три групи європейських держав: залучена до інтеграції західна частина континенту; центральна частина, суспільства якої причетні до західнокультурної спадщини і прагнуть інтегруватися в Європу; балканські країни та європейська частина колишнього Радянського Союзу [6].

Досить об'єктивним показником для порівняння є міра реалізації людських можливостей. За цим показником Болгарію фахівці відносять до країн із середньою мірою реалізації людських можливостей.

За іншим показником поділяє країни Центрально-Східної Європи на три групи болгарська дослідниця С. Жекова. До першої групи вона відносить держави із збалансованим політичним та економічним розвитком (Албанія, Болгарія, Латвія, Молдова, Польща, Словаччина, Словенія та Чехія)[7].

Слід зауважити, що цей показник у період реформ набуває особливого значення, зважаючи на дві визначальні риси посткомуністичних трансформацій, які мають враховуватися при визначенні закономірностей та особливостей – одночасність реформ в економічній, політичній та соціально-психологічній сферах життя суспільства і високий рівень ідеологізації як самого процесу змін, так і його аналізу.

Доцільно відзначити також таку визначальну особливість модернізації в країнах ЦСЄ, як «доганяюча», «прискорена», «виправляюча» - спрямована на виправлення помилково обраного раніше шляху розвитку. Тому проблема оцінки попереднього періоду має не лише політичний, а й науковий характер. Наприклад, у Болгарії на початку 90-х років до попереднього режиму застосували терміни як «тоталітарний», так і «авторитарний». Д. Димитров стверджує, що у Болгарії діяв саме авторитарний, а не тоталітарний режим. Цю думку підтримує В. Бурдяк [1, с. 251], відзначаючи, що в листопаді 1989 року в Болгарії був повалений авторитарний режим. Теоретики класичної транзитології метою демократичного транзиту вважали перехід до демократії, відтак – його закінченням – успішне функціонування демократичної політичної системи. Так, Д. Раствоу виділив п'ять передумов успішного демократичного транзиту: наявність національної єдності; досягнення високого рівня економічного розвитку; масове поширення культурних норм і цінностей, які дозволяють визнати демократичні принципи та підвищити

довіру до політичних інститутів. Зустрічається точка зору, що проблеми перехідного періоду залежали від тривалості знаходження країни у складі чи під впливом Радянського Союзу. Як відомо, Болгарія, як і Словаччина, Словенія, Польща, Румунія, Чехія та прибалтійські держави знаходилися під цим впливом протягом життя двох-трьох поколінь.

Болгарськими вченими відзначається прагнення суспільства до нової ідентичності, що стримувалося намаганнями зберегти свої символи «етнонаціональної ідентичності», щоб не втратити себе в процесі інтеграції і глобалізації [8]. Як наголошував Х. Бонев у публікації 2002 року, навіть на той час болгарське суспільство ще не покінчило з системою аграрно-патріархальних цінностей та з цінностями індустріального періоду й виявилось, що Болгарія «зненацька влетіла в період постмодерну, з повністю комп'ютеризованим життям» [9, с. 33]. Водночас опитування свідчили, що болгарська молодь сприймала глобалізацію як позитивний процес, за якого болгарська ідентичність буде збережена. Важливою сферою модернізаційних реформ, яка мала вплив на всі сторони життя суспільства, були перетворення в економіці. Значною мірою вони проводилися за рекомендаціями МВФ (у літературі досить багато прикладів критики політики цієї організації).

Модернізація публічної адміністрації вимагала нового бачення ролі держави, застосування європейської філософії управління та запровадження сучасних його методів. Наріним каменем таких реформ може бути рівень впровадження західних стандартів публічного управління, пов'язаних із поділом влади, захистом прав меншості, вільними виборами та формуванням публічних інституцій. Практика реформ засвідчила важливість для їх забезпечення посилення традиційних інституцій: парламентів та місцевого самоврядування. Масові процеси демократизації та централізація влади могли привести до анархії чи авторитаризму, тому демократичні вибори та ефективна діяльність первинних органів влади сприяли поглибленню реформ. Саме з цієї точки зору варто оцінювати і розкол демократичних рухів та несподівані результати президентських виборів. Суттєвою особливістю Болгарії було активне поширення монархістських поглядів, що знайшло й політичне втілення у формуванні уряду сина болгарського царя Бориса III Симеона Сакськобургготського.

Очевидно, що для розуміння феномена модернізації потрібен історичний екскурс щодо розвитку окремих країн, враховуючи, що в часи соціалізму як соціально-економічне, так і політичне становище в них було різне. Наприклад, у Болгарії, як і в НДР та Польщі, функціонувала багатопартійна система, де некомуністичні партії виконували роль додаткового

каналу для зв'язків із громадськістю. У перехідний період відбувся складний та болючий процес їх розпаду чи еволюції. Проте ці політичні сили зіграли пом'якшуючу роль у процесі реформ. Так, формою діалогу влади з опозицією у Польщі в березні – квітні 1989 року були «круглі столи», які пізніше проводилися і в Угорщині (травень-червень 1989 року) та Болгарії (січень-квітень 1990 року). З одного боку, «круглі столи» дозволили виробити певні правила перехідного періоду та полегшили перехід влади до опозиції. З іншого боку, вони полегшили адаптацію комуністичних партій до нових умов, що неоднозначно оцінюється науковцями. У січні 1991 року в Болгарії провідними урядовими партіями було підписано Угоду про мирний перехід до демократичного суспільства.

Важливою умовою реформ є ефективність публічного управління. Н. Генев називає професіоналізацію і ефективність державної (і партійної) бюрократії вирішальною умовою успіху модернізаційних зусиль. Визнаючи певні успіхи у розвитку освічених і організованих бюрократів у Східній Європі в період соціалізму, Н. Генев відзначає, що надконцентрація неконтрольованої влади зробила можливим прийняття нерациональних рішень на верхівці організаційної ієрархії. Внаслідок відсутності контролю посилювалася корупція. Отже, стояло завдання змінити структуру та суть управління, яке вирішувалося в кожній з держав по-своєму [10, с. 14].

Крім того, як наголошує Н. Генев, оптимістичні очікування визначали цілі бажаної раціоналізації організаційних структур і процесів. Очікували, що патологічне переважання довгострокової колективної раціональності буде швидко і легко скоординовано до збалансованої раціональності [10, с.3].

На нашу думку, цей аспект мало враховується дослідниками, хоча він має суттєве значення для розуміння початку перетворень та їх ходу. Соціально-економічні проблеми 1980-х років, поєднані із інформаційним проривом, сприяли делегітимізації комуністичних партій та полегшували прихід до влади нових політичних сил.

Фактор «привабливості» діяв з обох сторін, очевидно, що саме із ним можна пов'язувати перелом у громадській думці країн соціалізму в кінці 80-х років XX століття, що привів до реформ. Західні цінності виявилися привабливішими. Водночас непотрібно забувати і про стимулюючу роль західної громадської думки та керівників західних держав, до яких прислухалися. Наприклад болгарські експерти закликали прислухатися до критики з Брюсселю та Вашингтону імітації, на їх думку, адміністративної реформи в Болгарії [11].

Значними факторами, що вплинули на

хід реформ у Болгарії, стали підготовка та вступ до Європейського Союзу. Процес інтеграції виявив низку проблем як в економічному, соціальному, так і в політичному відношенні, наприклад, сприйняття населенням норм демократії, що проявляється у виборах, членстві у партіях, громадських ініціативах, роботі неурядових організацій тощо. Спробу узагальнити трансформаційні процеси здійснює професор магдебургського університету Р.Кольморген, який пише, що суспільна трансформація (*Gesellschaftstransformationen*) була високо політизованим, радикальним і тому чітко визначеним процесом соціальних змін. Вона об'єднала автономні, усвідомлені і інсценовані спроби системних керованих загальносуспільних перетворень на національно-державному рівні, які відносно самостійно з більшим чи меншим успіхом орієнтувалися на сучасні держави Заходу.

Аналізуючи посткомуністичну трансформацію в країнах ЦСЄ, цей автор відзначає, що: рішучому перелому в країнах Центральної Європи сприяла активність населення; нові уряди країн Центрально-Східної та частково Південно-Східної Європи керувалися гаслом «Повернення в Європу!», прагнучи збудувати капіталізм за західним зразком. План «перенесення», «імпорту» західних базових інститутів поширювався не лише на центральні сфери державного управління, політичну систему і ринкове господарство, але і на освіту, науку, охорону правопорядку тощо; плани політичної, економічної та соціальної модернізації вступали у конфронтацію із численними проблемами, які можна узагальнити як «дилему синхронності». Існувала необхідність одночасного проведення економічних реформ, демократизації, створення необхідних інститутів та вироблення необхідної політичної культури; результати трансформації виявилися диференційованими. Успішніше процес трансформації проходив у Словенії, Чехії та Литві, найважче у Болгарії, Хорватії та Румунії; але ніде не створено дублікат Заходу: суспільний порядок, політична система, соціально-культурна сфера значною мірою своєрідні [12, с.2-5].

Варто врахувати факт, що часті зміни урядів уповільнювали хід структурних реформ. Цей фактор проявлявся по-різному. Політичні умови для стабілізації були менш сприятливими в Болгарії, Польщі, Румунії. Наприклад, у Болгарії з 1991 по 1994 рік двічі проводилися парламентські вибори та тричі змінювалися уряди.

Залишається теоретично невирішеною і проблема завершення трансформації у посткомуністичних державах. Наприклад, у 2008

році це питання стало предметом дискусії німецьких та болгарських фахівців. Професор Мюнхенського інституту етнології Клаус Рот поставив під сумнів можливість розглядати Болгарію як частину культурного простору Євросоюзу, наголосивши на необхідності докладання певних зусиль для подолання комуністичного спадку. Доктор Клаус Шрамайер вказав на проблеми з корупцією в Болгарії тощо. Відзначено також високу ціну болгарських реформ, які гублять «номенклатурні капіталісти» (стара комуністична номенклатура, кадри органів державної безпеки, нові олігархи) [13]. Аналізуючи причини такого явища, К. Шрамайер вказує на тривалий період болгарської бездержавності, коли болгарами під османським ігом було пропущено такі важливі етапи європейської історії, як гуманізм, ренесанс, просвітництво. Відзначено також певну відповідальність європейських інституцій, бездіяльність яких залишали посткомуністичні держави наодинці з труднощами реформ.

В. Бурдяк у публікації 2004 року відзначала, що у Болгарії політична культура все ще далека від остаточного засвоєння демократичних цінностей, а деякі політологічні концепції вважають це найважливішим фактором, що забезпечує перехід до демократії, що утверджується [1, с. 26].

Доцільно також відзначити, що на початку ХХІ століття поширюється термін «нові демократії», який використовується в основному до тих посткомуністичних держав, які увійшли до НАТО та Європейського Союзу. Характеризуючи їх, болгарський вчений Ф. Димитров відзначає наявність особливостей, водночас наголошуючи, що «спільні характеристики багата сильніші» [14].

Входження Болгарії до Європейського Союзу (2007 рік) слід вважати важливим етапом посткомуністичної трансформації. Проте залишилося багато суттєвих проблем, що потребують вирішення. Ці проблеми проявилися у незадоволенні населення ходом реформ, зміні урядів та прагненні провести певну ревізію перетворень з метою посилення ефективності системи публічного управління та соціально-економічної політики.

Висновки. Узагальнюючи, потрібно констатувати об'єктивність процесу посткомуністичної трансформації, яку потрібно розглядати як комплексний процес змін, що охоплює всі сторони життя. Аналіз цього процесу в Болгарії підтверджує висновок щодо наявності певних закономірностей, які поєднувалися з національними особливостями. Ключове значення у процесі трансформації суспільства відіграє модернізована публічна адміністрація.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бурдяк В.І. Республіка Болгарія на зламі епох: політична трансформація суспільства: монографія / В.І. Бурдяк. – Чернівці: Рута, 2004. – 520 с.
2. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади: монографія / О.В.Власенко, П.В.Ворона, М.О. Пухтинський та ін. / за заг. ред. П. Ворони. – Полтава: ПолтНТУ, 2009. – 288 с.
3. Лахижа М.І. Європеїзація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія / М.І. Лахижа // Публічне адміністрування: теорія та практика. Електронний збірник наукових праць. – 2013. – Вип.1(9). – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01\(9\)/13lmidrb.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01(9)/13lmidrb.pdf)
4. Лахижа М.І. Розвиток електронного урядування в Республіці Болгарія / М.І. Лахижа // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип.1(13). – С. 24 – 29
5. Лахижа М.І. Дефініція поняття «публічна адміністрація» в Республіці Болгарія / М.І. Лахижа // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – Вип.3(11). – Харків, 2012. – С.13 – 16.
6. Бжезинський З. Велика шахівниця. Геостратегічна фантазмагорія / З. Бжезинський. // Політика і культура. – 2004. – № 4. – С.16 – 19; № 7. – С.16 – 19.
7. Жекова С. Регионални аспекти на човешката бедност в Централна и Източна Европа / С. Жекова. – Режим доступу: http://209.85.135.132/custrom?g=cache:4Qm7nHurmysJ:www.ue-varna.bg/uploads/per_pro/IZV2.6Jekova.pdf
8. Марчева И. България в края на ХХ век – в търсене на нова идентичност. Сбогуване с Изтока / И. Марчева // Проблеми Изток – Запад. – София: 2004. – С. 127 – 140.
9. Бонев Х. Ценностна идентичност и глобализация / Х. Бонев // Научен альманах. – Варна: 2002. – Кн.2. – С. 32 – 35
10. Генов Н. Организационная рационализация в Восточной Европе: достижения и ограничения / Н. Генов // Социологические исследования. – 2007. – № 11. – С. 1 – 27.
11. Имитацията на административна реформа ще спре България в пътя ъ към ЕС. –Режим доступу: <http://www.capital.bg/show.php?storyid=220481>
12. Kollmorgen R. Zivilgesellschaften in Mittel- und Osteuropa. Kontexte, Probleme, Aussichten / R. Kollmorgen // Arbeitsbericht. Nr.40. Internet-Fassung.. Juli, 2006. – Режим доступу: <http://www.uni-magdeburg.de/isoz/publikationen/download/40.pdf>
13. Страната на сбъркания приход. Неутешителни диагнози на конференция на българисти в Берлин. – Режим доступу: www.epochtimes-BG.com/2008-05-20_07.html
14. Димитров Ф. Новите европейски демокрации и трансатлантическата връзка / Ф. Димитров // Режим доступу: <http://razum.org/docs022004/02Dimitrov.doc>

REFERENCES:

1. *Burdiak V.I.* Respublika Bolharia na zlami epokh: politychna transformatsiia suspilstva: monohrafiia (Bulgaria at the turn of the era : the political transformation of society). Chernivtsi: *Ruta*, 2004. 520 p.
2. *Zarubizhnyi dosvid orhanizatsii ta roboty mistsevoi vlady: monohrafiia* (Foreign experience of the organization and operation of local authorities). Poltava: *PoltNTU*, 2009. 288 p.
3. *Lakhyzha M.I.* Yevropeizatsiia publichnoi administratsiia: dosvid Respubliki Bolharia (Europeanization of public administration : the experience of the Republic of Bulgaria). *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka. Elektronnyi zbirnyk naukovykh prats*. 2013. Vyp.1(9). Mode of access: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01\(9\)/13lmidrb.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01(9)/13lmidrb.pdf)
4. *Lakhyzha M.I.* Rozvytok elektronnoho uriaduvannia v Respublitsi Bolharia (The development of e-government in the Republic of Bulgaria). *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. 2013. Vyp.1(13). P. 24 – 29
5. *Lakhyzha M.I.* Definitsiia poniattia «publichna administratsiia» v Respublitsi Bolharia (The definition of “ public administration “ in the Republic of Bulgaria). *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. 2012. Vyp.3(11). Kharkiv, 2012. P.13 – 16.
6. *Bzhezynskiy Z.* Velyka shakhivnytsia. Neostratihiina fantasmahoriia (The Grand Chessboard . Neostratihiyna phantasmagoria). *Polityka i kultura*. 2004. № 4. P.16 – 19; № 7. P.16 – 19.
7. *Zhekova S.* Regionalni aspekti na choveshkata bednost v Centralna i Iztochna Evropa. Mode of access: http://209.85.135.132/custrom?g=cache:4Qm7nHurmysJ:www.ue-varna.bg/uploads/per_pro/IZV2.6Jekova.pdf
8. *Marcheva Y.* България в края на ХХ век – в търсене на нова идентичност. Сбогуване с Изтока. Проблеми Изток – Запад. София: 2004. P. 127 – 140.
9. *Bonev H.* Tsennostna identichnost i globalizatsiya (Tsennostna ydentychnost and Globalization). *Nauchen almanah*. Varna: 2002. Kn.2. P. 32 – 35
10. *Genov N.* Organizatsionnaya ratsionalizatsiya v Vostochnoy Evrope: dostizheniya i ogranicheniya (Organizational ratsyonalizatsyya Vostochnoy in Europe : achievements and limits). *Sotsiologicheskie issledovaniya*. 2007. № 11. P. 1 – 27.
11. Имитацията на административна реформа ще спре България в пътя към ЕС. Mode of access: <http://www.capital.bg/show.php?storyid=220481>
12. *Kollmorgen R.* Zivilgesellschaften in Mittel- und Osteuropa. Kontexte, Probleme, Aussichten. Arbeitsbericht. Nr.40. Internet-Fassung. Juli, 2006. Mode of access: <http://www.uni-magdeburg.de/isoz/publikationen/download/40.pdf>
13. Страната на сбъркания приход. Неутешителни диагнози на конференция на българисти в Берлин. Mode of access: www.epochtimes-BG.com/2008-05-20_07.html
14. *Dymytrov F.* Новите европейски демокрации и трансатлантическата връзка. Mode of access: <http://razum.org/docs022004/02Dimitrov.doc>

Лахижа Микола Іванович – доктор наук з державного управління, доцент
Управління державної служби Головного управління державної служби України в Полтав-
ській обл.
Адреса: 36000, м. Полтава, вул. Жовтнева, 45
E-mail: Lahisha@ukr.net

Lakhyzha Mykola Ivanovych – doctor of public administration, associate professor
Department of civil service Main department of civil service of Ukraine in Poltava region
Address: 45, Zhovtneva Str., Poltava, 36000
E-mail: Lahisha@ukr.net

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.078 (477)

Напрями вдосконалення інституційного забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг

О.В. ЛІТВИНОВ, Н.М. ЛІТВИНОВА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: olexiy_litvinov@i.ua

Авторське резюме

Процес реформування системи надання адміністративних послуг в Україні мав кілька «хвиль» (2000; 2005, 2012), останньою з яких стало прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. Адміністративні послуги мають надаватися суб'єктами надання адміністративних послуг виключно через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Переважна більшість центрів надання адміністративних послуг були сформовані на базі дозвільних центрів, які забезпечували видачу документів дозвільного характеру суб'єктам господарювання. Певним чином для формування сучасної системи надання адміністративних послуг використовувався досвід діяльності дозвільних центрів. Однак проблемою залишається недосконале інституційне забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг, до якого не завжди підходять відпрацьовані механізми у сфері видачі дозвільних документів суб'єктам господарської діяльності. Більшість положень про центри надання адміністративних послуг, регламентів їх діяльності, переліки та реєстри адміністративних послуг залишаються неуніфікованими й значно відрізняються структурою та змістом у різних органів влади з різних адміністративно-територіальних одиниць. Інколи нормативні акти, що регламентують діяльність центрів надання адміністративних послуг суперечать нормам Закону України «Про адміністративні послуги».

Ключові слова: адміністративна послуга, адміністративний акт, стандарт адміністративної послуги, система управління якістю, центр надання адміністративних послуг, перелік адміністративних послуг, реєстр адміністративних послуг, єдиний державний портал адміністративних послуг.

Directions of institutional providing improvement of centers activity for provision of the administrative services

O.V. LITVINOV, N.M. LITVINOVA

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine,
E-mail: olexiy_litvinov@i.ua

Abstract

The process of reform of the system administrative services provision in Ukraine had several «waves» (2000; 2005, 2012). The last «wave» was the adoption of the Law of Ukraine «On Administrative Services» on September 6, 2012 № 5203-VI. Administrative services may be provided by centers of administrative services provision or by the united state portal for administrative services. The vast majority centers of administrative services provision were established on the basis of permit centers, which to ensure the issuance of permits for business entities. So, for the formation of the modern system of administrative services provision used the experience of permit centers. Problem is the imperfect institutional support for centers of administrative services provision. The existing mechanism in the area of issuing permits for business entities not always suitable.

Most position about centers of administrative services provision, regulations of their activity, lists and registers of administrative services are not standardized and also differ significantly in structure and content for different authorities. Sometimes, normative acts that regulating the activities of the centers of administrative services provision contrary to the norms the Law of Ukraine «On administrative services».

Key words: administrative service, administrative act, standard of administrative services, quality of management system, center of administrative services provision, list of administrative services, register of administrative services, united state portal for administrative services.

Постановка проблеми. Процес реформування системи надання адміністративних послуг в Україні мав кілька «хвиль» (2000; 2005, 2012), останньою з яких стало прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» від

6 вересня 2012 р. № 5203-VI. Згідно з прикінцевими та перехідними положеннями зазначеного закону з 1 січня 2013 р. Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування мали забезпечити припинення надання підпри-

© О.В. Літвінов, Н.М. Літвінова, 2013

ємствами, установами, організаціями адміністративних послуг [1]. Відтак адміністративні послуги мають надаватися суб'єктами надання адміністративних послуг виключно через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Переважає більшість центрів надання адміністративних послуг були сформовані на базі дозвільних центрів, які забезпечували видачу документів дозвільного характеру суб'єктам господарювання. Певним чином для формування сучасної системи надання адміністративних послуг використовувався досвід діяльності дозвільних центрів. Однак проблемою залишається недосконале інституційне забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг, до якого не завжди підходять відпрацьовані механізми у сфері видачі дозвільних документів суб'єктам господарської діяльності. Більшість положень про центри надання адміністративних послуг, регламентів їх діяльності, переліків та реєстрів адміністративних послуг залишаються неуніфікованими й значно відрізняються структурою та змістом у різних органів влади з різних адміністративно-територіальних одиниць [6]. Інколи нормативні акти, що регламентують діяльність центрів надання адміністративних послуг, суперечать нормам Закону України «Про адміністративні послуги».

Аналіз досліджень і публікацій. Різні аспекти визначення, уніфікації, стандартизації та організації системи надання адміністративних послуг стали предметом багатьох наукових досліджень, зокрема розгляду цих питань присвячено роботи: О. Віннікова, Н. Гнидюк, І. Ібрагімової, І. Коліушка, Р. Куйбіди, А. Липінцева, Т. Маматової, Н. Нижник, Г. Писаренко, В. Тимощука. Значний внесок у розв'язання актуальних завдань налагодження системи надання управлінських послуг в Україні зроблено фахівцями інститутів громадянського суспільства, зокрема, центру політико-правових реформ.

Однак проблеми інституційного забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг до цього часу не були предметом комплексних наукових досліджень. У напрямі проведення громадського моніторингу та контролю процесу створення та функціонування центрів надання адміністративних послуг велику роботу провели інститути громадянського суспільства – аналітичні центри. Результати громадських моніторингів свідчать, що проблеми в інституційному забезпеченні залишаються. Недосконалість значної кількості документів, що регламентують діяльність центрів надання адміністративних послуг, зафіксовано у звітних документах та роз'ясненнях центральних органів виконавчої влади [6]. На-

томість відсутні експертні рекомендації щодо напрямів удосконалення інституційного забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг.

Мета дослідження. Метою даної статті є проведення аналізу найбільш типових недоліків в інституційному забезпеченні діяльності центрів надання адміністративних послуг та виробленні рекомендацій щодо напрямів удосконалення інституційного забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Реформування системи надання адміністративних послуг відбувається достатньо швидко і, зазвичай, на певних етапах реалізації даної реформи виникає ситуація неузгодженості інституційного забезпечення з практикою, що склалася в діяльності органів влади [2, 3, 4, 6]. Певним чином, подібні ситуації можна розглядати як «інституційні пастки», що виникли внаслідок несвочасного прийняття або внесення змін до чинних нормативно-правових актів. Це призводить до ситуації коли державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування змушені вишукувати різні способи розв'язання проблем у практичній діяльності, формуючи у такий спосіб певну практику розв'язання проблем, яка нерегламентована чинним законодавством. Таким чином, порушується ст. 19 Конституції України. Також практика, яка склалася у різних органах та у різних адміністративно-територіальних одиницях, значно відрізняється від інших. Як наслідок, значна частина державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування не має бажання ризикувати та чекає затвердження усіх необхідних нормативно-правових актів, що мають повністю регламентувати кожну дію у процесі надання адміністративної послуги.

Як ми відзначали раніше, систематизацію адміністративних послуг з отримання документів дозвільного характеру було започатковано у 2005 р. Частковому розв'язанню проблем щодо надання адміністративних послуг суб'єктам господарської діяльності сприяло прийняття Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. Створення дозвільних центрів хоча і не стало панацеєю від усіх проблем підприємців, але дозволило суттєво спростити частину дозвільних процедур та унормувати процес отримання дозвільних документів. Введення реєстру документів дозвільного характеру, чітке визначення платності або безоплатності отримання документа дозвільного характеру, а також адміністраторів мало свій позитивний ефект, який полягав у підвищенні рівня поінформованості підприємців з питань отримання дозвільних документів, відсутності обов'язку підприємців зустрічатися із пред-

ставниками дозвільних органів тощо. Разом з тим, процедури реєстрації підприємницької діяльності та отримання частини дозвільних документів (наприклад, проведення експертиз для отримання Висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи діючих об'єктів) передбачають контакт заявників із представниками дозвільних органів.

У 2005 р. та 2008 р. в Україні були проведені прискорені перегляди регуляторних актів, що також дозволило скасувати значну кількість зайвих регулювань та документів дозвільного характеру. Так, завдяки послідовній роботі протягом кількох років держава забезпечила функціонування достатньо прозорої та передбачуваної системи надання адміністративних послуг (отримання документів дозвільного характеру) для суб'єктів господарської діяльності. З іншого боку залишилися звичайні громадяни, які мали отримувати адміністративні послуги, що були несистематизовані й не уніфіковані, для отримання яких не існувало єдиних вимог та вичерпних переліків документів. Зараз типовою є ситуація коли в межах одного міста у різних районах міста органами місцевого самоврядування надаються різні за обсягом адміністративні послуги, а їх загальна кількість значно відрізняється від інших подібних органів влади (від 52 до 130). Така ситуація є нелогічною та свідчить про відсутність єдиного підходу до визначення адміністративної послуги, її обсягу та форми документа, в якому зафіксовано результат надання адміністративної послуги.

Громадяни не мають вільного доступу до інформації про платність або безоплатність адміністративних послуг та терміни протягом яких вони мають отримати адміністративну послугу. Як правило, закритість та непрозорість процесу надання адміністративних послуг призводить до стрімкого розвитку посередницьких структур, які за додаткову плату «допомагають» громадянам отримувати закордонні паспорти, різні довідки, витяги тощо.

Достатньо успішною спробою навести порядок у системі надання адміністративних послуг стала ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги», відповідно до якої перелік адміністративних послуг визначається законом. Згідно з вимогами даної статті в Україні виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються:

- 1) підстави для одержання адміністративної послуги;
- 2) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;
- 3) перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;

4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги;

5) граничний строк надання адміністративної послуги;

6) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги [5].

Станом на 1 жовтня 2013 р. Верховна Рада України не прийняла закони про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання, що може мати негативні наслідки, пов'язані із невизначеністю переліку адміністративних послуг, їх змісту та кінцевого результату, суб'єктів надання адміністративних послуг, їх платністю або безоплатністю, термінів надання, можливості оскарження дій уповноважених органів та ін.

Із часу прийняття Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», дозвільна система в Україні пройшла декілька еволюційних етапів, серед яких, важливу роль відіграв перехід від видачі документів дозвільного характеру дозвільними органами до видачі виключно через адміністраторів дозвільних центрів, через етап коли дозвільні документи видавалися паралельно і дозвільними органами й адміністраторами. Чинний Закон України «Про адміністративні послуги» не містить зазначеної вади і всі відносини заявника із центром надання адміністративних послуг відбуваються виключно через адміністратора.

Інституційне забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг стрімко змінюється та наповнюється. Ще на початку 2012 р. переважна більшість органів виконавчої влади затверджували стандарти надання адміністративних послуг, а вже з січня 2013 р. було започатковано введення інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг.

На виконання Закону України «Про адміністративні послуги» були прийняті:

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 р. № 118;

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30 січня 2013 р. № 44;

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30 січня 2013 р. № 57;

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» від 1 серпня 2013 р. № 588.

На розгляді у Верховній Раді України знаходяться законопроекти про адміністративний збір:

– Проект Закону про внесення змін до де-

яких законів України щодо упорядкування питання адміністративних послуг;

– Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» (щодо усунення можливостей корупції при наданні адміністративних послуг);

– Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг;

– Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо зарахування плати за надання адміністративних послуг до доходів загального фонду бюджету);

– Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо упорядкування адміністративних послуг, які надаються Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку.

З березня 2013 р. на громадське обговорення було винесено проект Закону України «Про Перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання». Тобто процес формування інституційного забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг ще не завершено.

Зрозуміло, що для організації діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має бути відповідне інституційне забезпечення, яке б регламентувало всю діяльність у сфері надання адміністративних послуг. Ураховуючи те, що центри надання адміністративних послуг почали створюватися до моменту законодавчого закріплення положення про їх функціонування, проведемо критичний аналіз відповідності існуючого інституційного забезпечення вимогам чинного законодавства. Інституційне забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг, створених місцевими органами виконавчої влади, є недосконалим. На виконання вимог Закону України «Про адміністративні послуги» місцеві органи виконавчої влади розробляли нормативно-правові акти, частина з яких є регуляторними актами. Враховуючи системність помилок, які допускалися місцевими державними адміністраціями при розробці проектів регуляторних актів, 12 червня 2013 р. на сайті Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва було розміщено роз'яснення щодо здійснення державними адміністраціями регуляторної діяльності у сфері надання адміністративних послуг. У цьому роз'ясненні були систематизовані типові помилки, а також були дані рекомендації щодо їх усунення.

Зокрема, фахівцями Держпідприємництва було виявлено, що більшість проектів положень про центри надання адміністративних

послуг, що надходили на погодження – лише дублювали норми примірного положення, затвердженого Кабінетом Міністрів України, не конкретизуючи основні засади функціонування новоутвореного центру. З метою виправлення цього недоліку було рекомендовано визначити у положеннях форму, права, обов'язки, порядки організації та діяльності центру надання адміністративних послуг.

Також у проектах положень не було визначено процедуру призначення на посаду та звільнення з посади керівника центру надання адміністративних послуг, його завдання та повноваження. Також не було конкретизовано час прийому суб'єктів звернень. Переліки адміністративних послуг, які пропонувались до затвердження відповідними проектами регуляторних актів місцевих адміністрацій, містили послуги, які не є адміністративними, тобто не спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків заявника. Назви адміністративних послуг не відповідали назвам послуг, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах.

Частиною третьою ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено, що суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [1]. Однак у проектах відповідних регуляторних актів містилися посилання на структурні підрозділи, зокрема управління, відділи та державних реєстраторів, що суперечить вимогам закону. Частина місцевих державних адміністрацій подала на погодження проекти регуляторних актів, якими затверджувала реєстри адміністративних послуг [6]. Хоча ст. 16 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено, що реєстр адміністративних послуг формується і ведеться центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику економічного розвитку. Відтак місцеві державні адміністрації мали затверджувати переліки адміністративних послуг, які надаються у відповідному центрі надання адміністративних послуг [6].

Згідно з оприлюдненою Держпідприємництва інформацією, «більшість поданих на погодження проектів регуляторних актів з питань надання адміністративних послуг містили посилання на постанову Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17 липня 2009 р. № 737, яка втратила чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань надання адміністративних

послуг» від 24 квітня 2013 р. № 309. Інституційне забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг, створених органами місцевого самоврядування, також має значні недоліки і є недосконалим. Зважаючи на обмежений обсяг даної статті, нами проаналізовано лише документи, що регламентують діяльність центру надання адміністративних послуг у м. Луцьк. За результатами аналізу було встановлено, що тимчасовий регламент роботи департаменту «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьк» Луцької міської ради затверджено рішенням виконавчого комітету Луцької міської ради «Про тимчасовий регламент роботи департаменту «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьк» Луцької міської ради» від 3 квітня 2013 р. № 185-1 [5]. Однак, п. 10 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено, що положення про центр надання адміністративних послуг та його регламент затверджуються органом, який прийняв рішення про утворення центру. Кабінет Міністрів України затверджує примірне положення про центр надання адміністративних послуг та його регламент. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 р. № 118 затверджено Примірне положення про центр надання адміністративних послуг, а також рекомендовано органам місцевого самоврядування керуватися у своїй діяльності цим положенням. Відповідно до п. 3 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» у населених пунктах, які є адміністративними центрами областей, районів і Автономної Республіки Крим, а також у містах Києві та Севастополі центри надання адміністративних послуг утворюються за рішенням відповідних селищних або міських рад.

У п. 1.1 Тимчасового регламенту роботи департаменту «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьк» Луцької міської ради, його розробником чітко визначено місце цього документа в інституційному забезпеченні діяльності центру надання адміністративних послуг, зокрема, зазначено, що «регламент регулює організаційно-процедурні засади діяльності департаменту «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьк». Але у п. 1.2 тимчасового регламенту розробником не зовсім коректно зазначено, що «регламент є нормативним актом, розробленим на основі чинного законодавства України з урахуванням регламенту роботи виконавчого комітету та виконавчих органів Луцької міської ради і визначає механізм взаємодії працівників департаменту ЦНАП, суб'єктів надання адміністративних послуг та суб'єктів звернень з питань реалізації Закону України «Про адміністративні послуги» та інших нормативних актів України,

здійснення правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності департаменту ЦНАП» [5]. Більш обґрунтованим було б зазначити, що регламент встановлює (визначає) механізм взаємодії між адміністраторами (працівниками департаменту центру надання адміністративних послуг) та суб'єктами надання адміністративних послуг для задоволення суб'єктів звернень в адміністративних послугах, згідно із Законом України «Про адміністративні послуги» та іншими нормативними актами України, здійснення правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності. У такому випадку даний тимчасовий регламент не буде вважатися регуляторним актом. В іншому випадку, згідно з формулюванням наведеним у п. 1.2 тимчасового регламенту можна вважати регуляторним актом, відповідно до ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Також більш доречним є використання терміну нормативно-правовий акт (який є більш усталеним), ніж нормативно-процедурний.

У п. 1.6 Тимчасового регламенту роботи департаменту «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьк» Луцької міської ради є невідповідність п. 3 ст. 3 Закону України «Про адміністративні послуги» – не зазначено, що вимоги регламенту регулюють відносини в процесі надання суб'єктом надання адміністративних послуг: витягів та виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт. А також є невідповідність ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема, не зазначено порядок надання адміністративних послуг, а саме:

1. Адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

2. Фізична особа, у тому числі фізична особа – підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування, крім випадків, установлених законом.

3. Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи або у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта.

У Тимчасовому регламенті роботи департаменту «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьк» Луцької міської ради

наведено терміни: «вхідний пакет документів» (п. 2.2), «вихідний пакет документів» (п. 2.3), «інформаційна картка адміністративної послуги» (п. 2.6), «технологічна картка адміністративної послуги» (п. 2.7), «реєстр адміністративних послуг» (п. 2.8), «адміністратор департаменту ЦНАП» (п. 2.9), «учасник департаменту ЦНАП» (п. 2.10), які не передбачені чинним Законом України «Про адміністративні послуги» [5]. Тимчасовий регламент роботи департаменту «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьк» Луцької міської ради не містить принципів, на яких базується діяльність ЦНАП з надання адміністративних послуг. Наведення принципів у нормативно-правових актах дозволяє зберегти «дух закону».

У тимчасовому регламенті відсутні норми про облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів. Також тимчасовий регламент не містить інформації про режим роботи центру надання адміністративних послуг, що є необґрунтованим та недоцільним. Саме у цьому документі має бути зазначено режим роботи центру надання адміністративних послуг (дні та години прийому). Тимчасовий регламент не містить загального опису порядку надання адміністративних послуг. Замість зазначеної інформації наведено опис роботи адміністраторів із вхідним та вихідним комплектами документів.

У розділі 4 Тимчасового регламенту роботи департаменту «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьк» Луцької міської ради для регулювання черги передбачено запровадження електронної черги. Такий підхід повністю відповідає п. 1 ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема: суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг). У п. 4.7 тимчасового регламенту вводиться нова посада – «відповідальний черговий департаменту ЦНАП» [5].

У п. 5.1 тимчасового регламенту зазначено, що надання фахових консультацій щодо конкретних адміністративних послуг, прийняття від суб'єктів звернення заяв та інших документів (надалі – вхідний пакет документів) та видача результатів адміністративних послуг (надалі – вихідних пакетів документів) здійснюють адміністратори та учасники департаменту ЦНАП. Це суперечить п. 1 ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги», згід-

но з яким суб'єкт звернення для отримання адміністративної послуги в центрі надання адміністративних послуг звертається до адміністратора – посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. У п. 5.2 та 5.3 тимчасового регламенту зазначено, що вхідний пакет документів може бути подано довіреною особою, що не передбачено чинним Законом України «Про адміністративні послуги».

У п. 5.6 тимчасового регламенту встановлено додаткову вимогу, що «заява, що подається для отримання адміністративної послуги, повинна містити дозвіл суб'єкта звернення на обробку, використання та зберігання його персональних даних у межах, необхідних для надання адміністративної послуги». Подібна вимога відсутня в Законі України «Про адміністративні послуги». У п. 5.8 тимчасового регламенту встановлено непередбачену чинним законодавством процедуру: адміністратор чи учасник департаменту ЦНАП складає опис вхідного пакета документів у двох примірниках. В описі зазначається: дата подання вхідного пакета документів, номер справи, перелік документів, що додаються до неї, прізвище адміністратора чи учасника департаменту ЦНАП, який прийняв документи, очікуваний строк вирішення справи, спосіб передачі результату суб'єкту звернення, а також контактні телефонні номери департаменту ЦНАП.

У п. 5.10 тимчасового регламенту встановлено обмеження, згідно з яким адміністратори, учасники департаменту ЦНАП здійснюють реєстрацію вхідного пакета документів шляхом внесення даних до електронного реєстру, сканують (до 10 аркушів) отримані документи. Після внесення даних до електронного реєстру адміністративній справі присвоюється номер, за яким здійснюється її ідентифікація та який фіксується на бланку заяви суб'єкта звернення. У п. 5.13 тимчасового регламенту передбачена можливість заявника «виправляти негайно» недоліки [5]. Така можливість відсутня у чинному законодавстві. Тимчасовий регламент роботи департаменту «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьк» Луцької міської ради взагалі не містить розділу про відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

Висновки. Як загальний висновок можна констатувати, що інституційне забезпечення більшості центрів надання адміністративних послуг не відповідає у повній мірі вимогам чинного законодавства та має бути приведено у відповідність до вимог, передбачених Законом України «Про адміністративні послуги», що дозволить створити інституційні передумови забезпечення діяльності центрів надання адмі-

ністративних послуг у повній відповідності вимогам Закону України «Про адміністративні послуги» з 1 січня 2014 року.

Як напрями вдосконалення інституційного забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг можна рекомендувати:

- визначити статус регламенту центру надання адміністративних послуг як нормативно-правовий документ;

- визначити чітку структуру регламенту центру надання адміністративних послуг з урахуванням вимог законодавчих актів;

- ввести чітке розмежування між положенням та регламентом центру надання адміністративних послуг їх цілей, ролі та сфери застосування;

- використовувати уніфіковану структуру, взявши за основу Закон України «Про адміністративні послуги» та примірне положення про центр надання адміністративних послуг;

- чітко регламентувати усі можливі аспекти взаємодії адміністраторів із суб'єктами надання адміністративних послуг;

- забезпечити неухильне використання термінів у їх значенні, що наведені в Законі України «Про адміністративні послуги»;

- не вводити додаткові терміни або, якщо цього неможливо уникнути, наводити їх чітко визначення;

- у регламентах центрів надання адміністративних послуг чітко визначити відповідальність усіх суб'єктів;

- навести додатки журналів, реєстрів, а також правил або інструкції з їх заповнення;

- чітко визначити порядок взаємодії та дій у випадку виявлення невідповідної послуги;

- передбачити інформування заявників про можливість отримання адміністративних послуг на Єдиному державному порталі послуг;

- затвердити виключний перелік та форми всіх документів, що використовуються для оформлення результатів адміністративних послуг;

- передбачити інформування заявників про Реєстр адміністративних послуг;

- переглянути і уніфікувати адміністративні послуги;

- привести технологічні картки у відповідність до вимог відповідної постанови;

- у відповідних розділах про моніторинг діяльності центрів надання адміністративних послуг та якість адміністративних послуг використовувати критерії та показники за якими буде здійснюватися моніторинг та оцінки ефективності їх діяльності;

- передбачити можливість залучення громадськості до моніторингу, контролю та оцінки якості адміністративних послуг та діяльності центрів надання адміністративних послуг.

Використання зазначених рекомендацій при розробці інституційного забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг дозволить запобігти виникненню «інституційних пасток» та сприятиме формуванню прозорої, зрозумілої та передбачуваної системи надання адміністративних послуг, що стане запорукою успішної реалізації реформи у цій сфері. До інших перспективних напрямів досліджень слід віднести розробку ефективної системи моніторингу та оцінки якості надання адміністративних послуг, максимально можливе переведення процесу надання адміністративних послуг у дистанційному режимі з використанням сучасних інформаційних технологій. Усунення можливостей безпосереднього контакту заявника із суб'єктом надання адміністративної послуги також сприятиме зменшенню корупційних проявів.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 верес. 2012 р. № 5203-VI. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
2. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua.
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
5. Про тимчасовий регламент роботи департаменту «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьк» Луцької міської ради : Рішення виконавчого комітету Луцької міської ради від 03 квіт. 2013 р. № 185-1. – Режим доступу : <http://www.dcesrp.ho.ua>.
6. Роз'яснення щодо здійснення місцевими державними адміністраціями регуляторної діяльності у сфері надання адміністративних послуг. – Режим доступу : <http://www.dkrp.gov.ua/info/1730>.

REFERENCES:

1. Pro administratyvni posluhy : Zakon Ukrainy vid 06 veres. 2012 r. № 5203-VI (On Administrative Services : Law of Ukraine on Sept. 06 . 2012 № 5203 -VI). Mode of access : www.zakon4.rada.gov.ua.
2. Pro zakhody shchodo uporiadkuvannia administratyvnykh posluh : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 lyp. 2009 r. № 737 (On measures to streamline administrative services : Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 17 . 2009 number 737). Mode of access : www.zakon4.rada.gov.ua.

3. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR (Government in Ukraine : Law of Ukraine on May 21 . 1997 280/97-VR). Mode of access : www.zakon2.rada.gov.ua.
4. Pro mistsevi derzhavni administratsii : Zakon Ukrainy vid 09 kvit. 1999 r. № 586-XIV (On Local State Administrations : The Law of Ukraine on 09 Apr . 1999 № 586 -XIV). Mode of access : www.zakon4.rada.gov.ua.
5. Pro tymchasovi rehlement roboty departamentu «Tsentri nadannia administratyvnykh posluh u misti Lutsk» Lutskoi miskoi rady : Rishennia vykonavchoho komitetu Lutskoi miskoi rady vid 03 kvit. 2013 r. № 185-1 (On Provisional Regulations of the Department “Center of administrative services in Luck” at the town council : Decision of the Executive Committee at the town council on 03 Apr . 2013 № 185-1). Mode of access : <http://www.dcecrp.ho.ua>.
6. Roziasnennia shchodo zdiisnennia mistsevymy derzhavnymy administratsiiamy rehuliatornoi diialnosti u sferi nadannia administratyvnykh posluh (Clarification on the implementation of local state administrations regulatory activities in the field of administrative services). Mode of access : <http://www.dkrp.gov.ua/info/1730>.

Літвінов Олексій Володимирович – кандидат наук з державного управління
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: olexiy_litvinov@i.ua

Літвінова Наталія Миколаївна – здобувач
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: ige-2010@i.ua

Litvinov Oleksii Volodymyrovych – PhD in public administration
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnepropetrovsk, 49044
E-mail: olexiy_litvinov@i.ua

Litvinova Nataliia Mykolaivna – applicant
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnepropetrovsk, 49044
E-mail: ige-2010@i.ua

УДК 35.078:681.518

Концептуальні основи періодизації державної інформаційної політики України

В.М. ДРЕШПАК

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
 Національної академії державного управління при Президенті України,
 м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: profi1@ua.fm

Авторське резюме

Визначено концептуальні основи авторського підходу до періодизації державної інформаційної політики. Періодизацію державної інформаційної політики запропоновано здійснювати з урахуванням: 1) розвитку національного законодавства як правової основи цієї державної політики; 2) структури та змісту діяльності суб'єкта управління у сфері цієї державної політики; 3) стану та основних змін об'єкта управління (власне інформаційної сфери). Виокремлено п'ять основних періодів становлення та розвитку державної інформаційної політики України, обґрунтовано їх хронологічні рамки та описано їх зміст. У межах цих періодів розглянуто процеси формування правових основ державної інформаційної політики України, трансформації суб'єктів державного управління, а також окремих галузей національної інформаційної сфери. Складено прогноз щодо термінів завершення поточного періоду розвитку державної інформаційної політики України та його очікуваних результатів.

Ключові слова: державна інформаційна політика України, ретроспективний аналіз державної політики, періодизація державної політики, суб'єкти державної політики, об'єкти державної політики, засоби масової інформації, комунікативна діяльність.

Conceptual framework of the public information policy periodization in Ukraine

V.M. DRESHPAK

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine, E-mail: profi1@ua.fm

Abstract

The conceptual framework of author's approach to the periodization of the public information policy is defined. Author proposes to implement periodization of public information policy taking into consideration: 1) development of national legislation as the legal basis of public policy, 2) structure and content of subject of management in this policy field, and 3) status and major changes of object of management (actually information field). Five main periods of formation and development of national information policy in Ukraine are singled out. The author justifies and describes their chronological framework and meaning. Within these periods the processes of forming a legal basis of public information policy in Ukraine, transformation of public administration subjects as well as certain industries of national information sector are considered. The forecast of deadlines for completion of the current period of public information policy development in Ukraine and its expected results have been done.

Keywords: public information policy in Ukraine, retrospective analysis of public policy, public policy periodization, public policy subjects, public policy objects, mass-media, communication activities.

Постановка проблеми. Потреба в періодизації державної інформаційної політики України має як теоретичне, так і практичне значення. Адже виокремлення та дослідження періодів становлення і розвитку державної інформаційної політики України пов'язана не лише з необхідністю виявити еволюцію пріоритетів, підходів до формування та реалізації цієї державної політики, але й з потребою з'ясування трендів і закономірностей державного управління інформаційною сферою держави на сучасному етапі. У такий спосіб на основі ретроспективного аналізу державної інформаційної політики можуть бути сформульовані прогнози, які дозволять запобігти певним проблемам в інформаційній сфері, або (у разі виникнення таких проблем) ефективно їх розв'язувати. Разом з тим, наявність різних підходів до здійснення такої періодизації актуалізує першочергове визначення

концептуальних основ такого дослідження.

Аналіз досліджень і публікацій. Поряд з наявністю достатньо різних підходів до розуміння як суті державної інформаційної політики, так і її періодизації нами не виявлено комплексних досліджень, де б розкривалися усі періоди еволюції державної інформаційної політики України з 1991 р. до наших днів та пропонувалися підходи щодо прогнозування її подальшого розвитку. Разом з тим, рядом авторів досліджувалася державна політика в окремих сферах інформаційної діяльності. Наприклад, періодизацію державної політики у сфері засобів масової інформації розробляли Д. Дуцик, В. Петренко, а також автор цієї статті. Періодизацію державної політики у сфері розвитку інформаційного суспільства, інформатизації, формування електронного врядування здійснювали О. Кукарін, А. Семенченко, С. Чу-

© В.М. Дрешпак, 2013

кут. Періодизацію державної політики у сфері бібліотечної справи запропоновано Л. Голохою. Часто дослідники, здійснюючи масштабний ретроспективний аналіз державної політики в окремих сферах інформаційної діяльності, період з 1991 р. виокремлюють як єдиний і цілісний. Хоча насправді за цей час державна інформаційна політика України в цілому та державна політика в окремих сферах інформаційної діяльності пройшла неоднозначні за своєю суттю періоди становлення та подальшого розвитку.

Мета дослідження. Метою цієї статті є визначення концептуальних основ періодизації державної інформаційної політики України.

Виклад основного матеріалу. По-перше, періодизацію державної інформаційної політики ми будемо розглядати у контексті методології ретроспективного аналізу державної політики. Саме в такий спосіб проявляється прикладний аспект цього дослідження. Ретроспективний аналіз вважається різновидом синектичного аналізу, а синектика, як зауважує відомий дослідник у галузі аналізу державної політики В. Дан, ґрунтується на припущенні, що «усвідомлення однакових або подібних зв'язків між проблемами суттєво збільшить можливості аналітиків щодо розв'язання проблем». Тобто, аналітики можуть використовувати минулий досвід для розгляду нині актуальних проблем, щоб розібратися з поточними ситуаціями. Адже часто «виявляється, що нова проблема є старою, просто трохи зміненою», тому «старі проблеми можуть мати потенційні рішення для нових». До того ж, синектичний аналіз, за визначенням М. Пола Брауна, дає змогу проаналізувати погано структуровані проблеми [1, с. 98]. А саме до цієї категорії слід відносити проблеми, на розв'язання чи попередження яких зорієнтована державна інформаційна політика України.

Ретроспекцію можемо розглядати ще й як своєрідну модель, необхідну для ілюстрації практичних наслідків тієї чи іншої політики. Такий підхід певним чином зможе компенсувати той самий слабкий зв'язок між високою теорією та дослідницькою практикою, притаманний більшості суспільних наук, на відміну від природничих [3, с. 55]. Також на основі виявлених за допомогою ретроспективного аналізу тенденцій можна формувати припущення та розробляти прогнози розвитку цієї державної політики в майбутньому.

По-друге, вивчення періодів розвитку державної інформаційної політики України потребує конкретизації самого змісту та об'єкта цієї політики. Адже від цього залежить, які саме аспекти інформаційної сфери необхідно брати до уваги, здійснюючи періодизацію.

Сутність поняття «державна інформаційна політика», викладеного у різних нормативно-

правових актах та їх проектах, у наукових працях не має єдиного тлумачення. Закон України «Про інформацію» у своїй першій редакції (1992 р.) подає державну інформаційну політику як сукупність основних напрямів і способів діяльності держави по одержанню, використанню, поширенню та зберіганню інформації [5]. Нова редакція цього Закону (2011 р.) такого визначення вже не містить. Також відбулися зміни у формулюванні основних напрямів цієї державної політики [4]. Ці зміни полягали насамперед у конкретизації цих напрямів з доповненням їх переліку такими як: створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; розвиток електронного урядування.

Також відрізняються підходи щодо об'єкта державної інформаційної політики. У загальному розумінні такими об'єктами є: інформаційні процеси та відносини, інформаційні ресурси, інформаційна інфраструктура. Конкретний, прикладний підхід привертає увагу до певних галузевих складових, що можуть бути об'єктом окремих державних політик у межах більш масштабної державної (національної) інформаційної політики. Якщо на початку періоду Незалежності основна увага приділялася здебільшого загальним аспектам інформаційної діяльності, сфері засобів масової інформації та видавничої діяльності, гарантуванню інформаційного суверенітету держави, то вже наприкінці 1990-х рр. посилилася увага до питань інформатизації та розвитку інформаційного суспільства. Зокрема, проект Концепції національної інформаційної політики України, розроблений у 2002 р. Держкомінформом України, розглядав такі складові інформаційної політики: державна політика у сфері засобів масової інформації, державна політика у сфері комп'ютерних технологій і систем телекомунікацій, державна політика у книговидавничій сфері, державна політика у сфері поліграфічного виробництва, державна політика у сфері розповсюдження видавничої продукції, державна інформаційна політика в архівній та бібліотечній справі, державна інформаційна політика в галузі кінематографії, державна інформаційна політика у сфері рекламної діяльності, державна політика в галузі виставково-ярмаркової діяльності, державна політика щодо інформаційної діяльності науково-просвітницьких громадських організацій, державна політика у сфері забезпечення інформаційної безпеки України [2]. У полі державної інформаційної політики також перебувають і певні аспекти державної мовної політики, комунікативної політики органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У цьому дослідженні ми виходитимемо з позицій максимально широкого розумін-

ня змісту державної інформаційної політики, структури її об'єкта. З урахуванням цього поняття «державна інформаційна політика» розглядатиметься нами як цілеспрямована діяльність держави через уповноважені нею органи з метою подолання чи попередження суспільно значимих проблем у сфері інформаційних процесів і відносин, що здійснюються чи можуть здійснюватися з використанням необхідної сукупності інформаційних ресурсів та інформаційної інфраструктури певними суб'єктами інформаційних відносин.

По-третє, потребують урахування також загальні умови, в яких формується та реалізується ця державна політика. Адже їх зміна також дуже часто визначає «переломні» етапи та обумовлює зміст окремих періодів. Так, з 1991 р. в інформаційній сфері України та світу відбулися суттєві зміни, трансформувалися політичні уявлення про місце цієї сфери в суспільному житті, а також роль держави в її регулюванні. Згодом змінювалося розуміння мети і змісту державної інформаційної політики, механізмів державного впливу на інформаційні процеси та відносини. Зрештою за цей час зазнала модернізації вся інформаційна сфера. Відповідним чином змінювалося законодавство, структура та функції суб'єктів цієї політики.

Таким чином, з урахуванням зазначеного вище, періодизацію державної інформаційної політики доцільно здійснювати з урахуванням таких трьох аспектів: 1) розвитку національного законодавства як правової основи цієї державної політики; 2) структури та змісту діяльності суб'єкта управління у сфері цієї державної політики; 3) стану та основних змін об'єкта управління (власне інформаційної сфери), а саме: суб'єктів і механізмів інформаційних процесів і відносин, інформаційних ресурсів, інформаційної інфраструктури.

Проведений аналіз, на наш погляд, дозволяє виокремити з 1991 року по цей час п'ять таких періодів. Останній з них ще триває.

Перший період (з 1991 по 1994 роки) характеризується процесами формування правових основ регулювання інформаційної сфери України, визначенням основних напрямів державної інформаційної політики, певним плюралізмом суб'єктів її здійснення, виникненням і подоланням проблем перехідного етапу, інтенсивним розвитком інформаційного простору держави, у першу чергу сфери масових комунікацій, де передусім суттєво зросла кількість друкованих засобів масової інформації (ЗМІ) переважно ділового та розважального спрямування.

Нормативно-правове регулювання інформаційної сфери певний час здійснювалося на основі прийнятого у червні 1990 р. Закону СРСР «Про пресу та інші засоби масової інформації» та інших актів радянського періоду.

Формування власної законодавчої бази в інформаційній сфері було досить інтенсивним. У цей період, за нашими підрахунками, було прийнято 8 Законів України, що стосуються інформаційної сфери (ключовим з яких став Закон України «Про інформацію») та внесено до них 4 поправки.

Відбулися певні структурні зміни суб'єктів управління інформаційною сферою. Їх діяльність у цілому характеризувалася в цей період двома крайніми позиціями: від повної відсутності будь-якого відчутного впливу до продовження попередньої радянської практики адміністративного втручання у діяльність насамперед державних та комунальних установ і підприємств галузі. Приватний сектор галузі був на той час у стадії формування і не грав значної ролі.

Таким чином, хоча формальним початком цього періоду є прийняття Україною Незалежності, початковій стадії цього періоду були притаманні основні тенденції розвитку, структура управління та законодавча база, сформовані у 1990 – на початку 1991 р. Завершення цього періоду припадає на кінець 1994 – початок 1995 р., коли було сформовано обриси нової системи державного управління окремими галузями інформаційної сфери незалежної України, а в інформаційному просторі держави визначився перехід до якісних змін. Тривалість цього періоду фактично склала 4,5 – 5 років.

Другий період (з 1995 по 1999 роки) визначався процесами конституційного унормування основоположних принципів у сфері інформації та свободи слова, прийняттям нових законів, що регулюють найрізноманітніші аспекти інформаційних відносин та поправок до раніше прийнятих законів, створенням нових державних органів, як-то: Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Міністерство інформації (з подальшими реорганізаціями до Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України), якісними змінами в інформаційному просторі держави за рахунок суттєвого зростання впливу недержавних ЗМІ та інтенсивним розширенням сфери застосування нових інформаційно-комунікаційних технологій. Пріоритетне завдання державної інформаційної політики в цей період – регулювання (упорядкування) сфери інформаційних відносин – дослівно практично ніде не визначалося, проте чітко проглядалося у діях як центральних, так і місцевих органів влади. Посилювалися різновекторні впливи на інформаційну сферу як безпосередньо з боку держави, так і через наближені до неї політико-економічні групи.

Протягом цього періоду, за нашими підрахунками, було прийнято 12 нових законів і 20 поправок до законів у цій сфері. При цьому увага законодавців зміщується від ЗМІ до ін-

ших галузей – інформатизація та телекомунікації, видавнича, бібліотечна, музейна справа, кінематографія, рекламна діяльність, комунікативна діяльність органів публічної влади тощо. Наприклад, у 1998 р. Законом України була ухвалена Національна програма інформатизації.

Саме в цей період неодноразових змін зазнали структура та напрями діяльності суб'єктів державного управління (державного регулювання) в інформаційній сфері.

Суттєво змінюється інформаційна сфера. У цей період було сформовано структуру державного телерадіомовлення, яка практично без змін існує й донині. У 1997 – 1998 рр. була здійснена спроба запровадження в Україні суспільного (громадського) телерадіомовлення, що, незважаючи на прийнятий Закон України «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення в Україні» та відповідні постанови Верховної Ради України, і досі не знайшла свого втілення. Інтенсивно почали розвиватися електронні ЗМІ – телебачення, радіомовлення, став набувати поширення Інтернет. Кількісне переважання недержавних ЗМІ над державними в цей період обумовлює необхідність коригування комунікативної політики органів публічної влади. Ринкове регулювання не дало ЗМІ очікуваної повної незалежності. Разом з потужними фінансовими впливами приватного сектора в ЗМІ посилюється вплив великих політико-економічних груп на зміст їх повідомлень. За таких умов органи державної влади часто програвали «інформаційні війни».

Таким чином, протягом другого періоду склалася в цілому нормативно-правова база державної інформаційної політики України та структура суб'єкта управління в інформаційній сфері. Тривав цей період рівно п'ять років (межа 1994 – 1995 рр. – кінець 1999 р.), протягом яких відбувалися не лише «експерименти» над структурою суб'єкта управління, але й набув нових обрисів інформаційний простір держави, де значно посилюється приватний сегмент.

Третій період (з 2000 по 2004 роки) характеризується спробами уніфікувати нормативно-правову базу у сфері інформаційних відносин та конкретизувати напрями і завдання державної інформаційної політики України, в умовах звуження державного сектора масових комунікацій, держава намагається сприяти діяльності державних і комунальних ЗМІ, у першу чергу регіональних і місцевих, відбувається розширення сфери застосування інформаційно-комунікаційних технологій, починається формування електронного уряду.

У цей період зазнають численних коригувань раніше прийняті закони. За нашими підрахунками було прийнято 9 законів і 70 поправок до законів, що стосувалися проблем

інформаційної сфери. У тому числі в цей період було ухвалено закони України «Про електронні документи та електронний документообіг» і «Про електронний цифровий підпис». У 2002 р. було запропоновано до обговорення проект Інформаційного кодексу України, розроблений Державним комітетом інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України. Ряд нових правових норм, що мали б захищати журналістів від втручання в їхню законну діяльність, містив прийнятий у цей період Кримінальний кодекс України.

У цей період відбувалося інтенсивне становлення, розроблення й впровадження основних компонентів електронного урядування: прийняття нормативно-правової бази, створення урядового веб-порталу, введення в органах державної влади системи автоматизованого діловодства та контролю виконавської дисципліни, розвитку телекомунікаційної інфраструктури.

Загалом цей період, що тривав дещо більше п'яти років (з кінця 1999 до початку 2005 рр., коли були сформульовані нові пріоритети державної інформаційної політики України), став надзвичайно суперечливим за своїм характером і відзначався прогресом у галузі інформатизації та формуванні електронного уряду, нереалізованими ідеями в частині кодифікації інформаційного законодавства та регресом у частині забезпечення свободи слова.

Четвертий період (з 2005 по 2010 роки) характеризується суттєвим зниженням темпів законотворчості в інформаційній сфері, відсутністю кардинальних змін у системі управління галузями інформаційної сфери, намаганнями лібералізувати комунікативну політику органів публічної влади, наблизити до європейських стандартів державну політику у сфері ЗМІ, інтенсивною роботою з визначення основних напрямів і формуванням основ розвитку інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування в Україні.

У березні 2005 р. відбулося кілька подій, які продемонстрували курс на нові підходи до державної інформаційної політики України. Зокрема, 10 – 11 березня у Києві проходила 7-а Європейська міністерська конференція з питань політики у сфері засобів масової інформації, де розглядалися актуальні проблеми європейської медіа- та комунікативної політики. Україна вперше виступила «господарем» цього представницького заходу, що мало підтвердити нову стратегію держави в інформаційній сфері, впровадження в Україні нових стандартів роботи журналістів, створення суспільного телерадіомовлення, принципів саморегулювання медійної галузі тощо.

Протягом четвертого періоду, за нашими підрахунками, було прийнято 5 нових законів України та внесено 69 змін до чинних законів в інформаційній сфері. Переважна увага тепер

пріділялася питанням розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування.

Окремі зміни, що стосувалися перерозподілу функцій між суб'єктами реалізації державної інформаційної політики України відбулися, наприкінці 2005 р., коли питання мовної політики було вилучено у Держтелерадіо і передано до Міністерства культури України. На початку 2006 р. функція реєстрації друкованих ЗМІ була передана до Міністерства юстиції України. У березні 2008 р. на базі управління інформатизації Державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації був утворений Державний комітет інформатизації. У липні 2010 р. Держкомінформатизації був ліквідований, а його правонаступником став Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації. Але вже у грудні 2010 р. за Указом Президента України цей Державний комітет було реорганізовано у Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України.

Цим же Указом було створено Державну службу України з питань захисту персональних даних та реорганізовано Державний комітет архівів України в Державну архівну службу України. До системи центральних органів виконавчої влади також були віднесені такі суб'єкти державної інформаційної політики, як Державний комітет телебачення і радіомовлення України та Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку і захисту інформації України

Разом з тим, на думку А. Семенченка та А. Журавльова, у цей період посилилась конкуренція між органами державної влади за повноваження у сфері інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, наслідком якої стали децентралізація управління і розпошення функцій головного суб'єкта управління серед інших органів державної влади, втрата ефективності управління та контролю в цій сфері [6].

У контексті розвитку електронного урядування в цей період удосконалюється урядовий веб-портал у частині забезпечення надання послуг громадянам та представникам бізнесу, уніфікуються системи електронного документообігу органів виконавчої влади, створюється інфраструктура електронного цифрового підпису, продовжується об'єднання центральних органів виконавчої влади в єдину захищену мережу спеціального зв'язку.

Таким чином, цей період ми відміряємо від лютого-березня 2005 р. до січня 2011 р. Завершенням цього тривалого (майже шість років) періоду, на наш погляд, є набуття чинності та ухвалення кількох важливих документів, які закріпили нові підходи в державній інформаційній політиці України. Так, 1 січня 2011 р. чинності Закон України «Про захист персо-

нальних даних», прийнятий у червні 2010 р. У січні 2011 р. було прийнято Закони України «Про інформацію» (нова редакція) та «Про доступ до публічної інформації». У грудні 2010 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні. Оголошені на початку цього періоду пріоритети були частково реалізовані у сфері забезпечення свободи слова, модернізації комунікативної політики органів публічної влади. Прикметним є те, що формування правової основи сучасних відносин в інформаційній сфері на європейських засадних принципах було завершено вже після виборів нового Президента України. Це свідчить, що з принципових політичних питань, які обумовлені прагненням України до європейської інтеграції, державна інформаційна політика має і може бути спадковою.

П'ятий період (з 2011 року) характеризується насамперед процесами модернізації інформаційної сфери в цілому, що вимагатиме постійного вдосконалення її правового регулювання та, можливо, змін у системі управління її галузями. Його завершальною хронологічною межею, на наш погляд, стане кінець 2015 – перша половина 2016 року, коли державна інформаційна політика України може набути нових рис, що обумовлюватиметься вищезазначеними процесами, а також традиційними для української політики трансформаціями після президентських і парламентських виборів.

З початку цього періоду на момент підготовки цієї статті уже було прийнято 4 закони України та внесено 83 зміни до чинного законодавства в інформаційній сфері. Зокрема, в липні 2013 р. було внесено зміни до деяких законів України щодо забезпечення прозорості відносин власності стосовно ЗМІ. Про введення такої норми мова йшла ще з середини 2000-х рр.

Структура суб'єктів державного управління в інформаційній сфері поки що залишається без змін. Але слід звернути увагу, що в грудні 2012 р. уперше було утворено Комітет Верховної Ради України з інформатизації та інформаційних технологій. Це рішення обґрунтовувалося необхідністю більш посиленої уваги законодавців до цієї галузі, що динамічно розвивається.

На користь нашого припущення, що завершальною межею періоду, який зараз триває, може бути 2015 рік, свідчить визначення цього року роком завершення низки амбітних планів, передусім у сфері розвитку інформаційного суспільства, яка стає нині чи не провідним об'єктом державної інформаційної політики України. Зокрема, найближчим часом можуть постати питання про визначення підходів щодо регулювання різних аспектів діяльності в мережі Інтернет та інші близькі до нього.

До завершення цього періоду може актуа-

лізуватися і питання про зміну структури державного управління в інформаційній галузі у зв'язку зі змінами структури інформаційної сфери в цілому та розпорощенням функцій щодо галузі інформатизації, яка розвивається найбільш динамічно.

Так, А. Семенченко та А. Журавльов вважають, що загальною тенденцією, починаючи з 1995 р., коли вперше в Україні було створено окремий центральний орган виконавчої влади, який здійснював управління сферою інформатизації на загальнодержавному рівні – Національне агентство з питань інформатизації при Президентові України, стали зміни, результатом яких було, зокрема, пониження статусу та кадрового ресурсу головного суб'єкта управління в цій сфері. Сьогодні ні один з існуючих центральних органів виконавчої влади не в змозі самостійно розв'язати проблеми розбудови інформаційного суспільства та впровадження електронного врядування. Як варіант автори розглядають створення Міністерства інформації з включенням до його складу окремих центральних органів виконавчої влади у цій сфері [6].

Така пропозиція може мати високу ймовірність реалізації. До того ж, зміни у цьому плані, на наш погляд, можуть відбутися за умови внесення кардинальних змін до Конституції України, де на цей час призначення та звільнення Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення віднесено до повноважень Верховної Ради України. Нині, порівняно з серединою 1990-х років, цей Державний комітет уже не грає такої визначальної ролі в інформаційній сфері держави. Але наявність зазначеної конституційної норми обумовлює поки що

необхідність збереження його в структурі державного управління.

Висновки. На основі запропонованих концептуальних підходів було з'ясовано, що розвиток державної інформаційної політики України з 1991 року проходив у кілька етапів, у кожного з яких були свої пріоритети, характерні проблеми та способи їх розв'язання, різна структура державного управління (державного регулювання) в інформаційній сфері. Кожен період тривав орієнтовно п'ять років і такі тенденції можуть зберегтися. Етап становлення державної інформаційної політики України тривав, на наш погляд, до 1999 року, охоплюючи два періоди. Потому слід розглядати періоди подальшого розвитку цієї державної політики на основі сформованої правової бази та системи державного управління інформаційною сферою. Таким чином, протягом третього – п'ятого періодів розвитку пріоритет змістився до вдосконалення чинної нормативно-правової бази та структури управління і різних аспектів сфери розвитку інформаційного суспільства (зокрема, на перші позиції виходять електронне урядування, безпека електронних комунікацій, впровадження новітніх технологій тощо). Прикметно, що виокремлені періоди лише частково збігаються з відповідними виборчими циклами, а більшою мірою залежать від стану та темпів розвитку саме об'єкта цієї державної політики.

Подальші дослідження з цієї тематики доцільно зосередити на розробленні методології та здійсненні прогнозування розвитку державної інформаційної політики України з урахуванням результатів ретроспективного аналізу та інших прогностичних методів.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Браун М. П. Посібник з аналізу державної політики / М. Пол Браун. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
2. Концепція національної інформаційної політики : проект. – К. : Держкомінформ України, 2002. – 28 с.
3. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Леслі А. Пал; пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
4. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» : Закон України від 13.01.2011 р. № 2938-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T112938.html
5. Про інформацію : закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII, зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/%D1%8E>
6. Семенченко А. І. Теоретико-методологічні засади інституалізації державного управління у сфері електронного урядування / Семенченко А. І., Журавльов А. В. // Державне управління: теорія та практика : електронне наук. фахове вид. – 2011. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/Dutp/2011_2/txts/Semenchenko.pdf

REFERENCES:

1. Braun M. P. Posibnyk z analizu derzhavnoi polityky (Handbook of Public Policy Analysis). K. : *Osnovy*, 2000. 243 p.
2. Kontseptsiia natsionalnoi informatsiinoi polityky : proekt (The concept of a national information policy: the project). K. : Derzhkominform Ukrainy, 2002. 28 p.
3. Pal L. A. Analiz derzhavnoi polityky (Policy Challenges). K. : *Osnovy*, 1999. 422 p.
4. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro informatsiiu» : Zakon Ukrainy vid 13.01.2011 r. № 2938-VI (On Amending the Law of Ukraine «On Information»: The Law of Ukraine of 13.01.2011 № 2938-VI). [Elektronnyi resurs]. Mode of access : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T112938.html
5. Pro informatsiiu : zakon Ukrainy vid 02.10.1992 r. № 2657-XII, zi zminamy (On information: the law of

Ukraine from 02.10.1992 № 2657-XII, as amended). [Elektronnyi resurs]. Mode of access : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/%D1%8E>

6. *Semenchenko A. I. Teoretyko-metodolohichni zasady instytualizatsii derzhavnoho upravlinnia u sferi elektronnoho uriaduvannia* (Theoretical and methodological basis of institutionalized governance in e-government). *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka : elektronne nauk. fakhove vyd.* 2011. № 2. [Elektronnyi resurs]. Mode of access : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2011_2/txts/Semenchenko.pdf

Дрешпак Валерій Михайлович – доктор наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: profil@ua.fm

Dreshpak Valerii Mykhailovych – doctor of public administration, associate professor
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044
E-mail: profil@ua.fm

КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 35.08(477):331.101.3

Мотивація персоналу у сфері державної служби України: проблеми та перспективи

Н.Т. ГОНЧАРУК, Н.Ф. АРТЕМЕНКО

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: goncharuknt@gmail.com

Авторське резюме

У статті проаналізовано проблеми та перспективи мотивації у сфері державної служби України. Здійснено категоріальний аналіз у науковій літературі понять «мотивація», «мотивація персоналу державної служби», «мотивація праці», «матеріальна мотивація» та аналіз еволюції концепцій і теорій мотивації, заснованих на потребах, інтересах, мотивах і стимулах, запропоновано взяти із них все найкраще для використання в сучасних умовах розвитку українського суспільства. Досліджено сучасний стан мотивації державних службовців та її нормативно-правове забезпечення. Узагальнено вітчизняний і зарубіжний досвід мотивації персоналу у сфері державної служби. Досліджено можливість використання нових технологій підвищення ефективності управління персоналом у сфері державної служби, дається характеристика нових положень Закону України «Про державну службу» від 11 листопада 2011 р. №4050 щодо мотивації державних службовців в Україні.

Ключові слова: державна служба України, мотивація, персонал, мотивація персоналу державної служби, ефективність управління персоналом.

Motivation of staff in the civil service of Ukraine: problems and prospects

N.T. HONCHARUK, N.F. ARTEMENKO

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine,
E-mail: goncharuknt@gmail.com

Abstract

The problems and prospects of motivation in the civil service of Ukraine are analyzed in the article. Categorical analysis in the scientific literature the terms “motivated”, “motivation of staff of the Civil Service”, “motivation”, “financial motivation” has been done. The evolution of concepts and theories of motivation based on the needs, interests, motives and incentives is analyzed. The authors propose to take all the best from these concepts and theories to use in today’s development of Ukrainian society. The current state of public servants motivation and its regulatory provision is researched. Domestic and foreign experience motivation of public service motivation is generalized. The possibility of using new technologies of human resource management improvement in the public service is researched, the new provisions of the Law of Ukraine “On Civil Service” dated November 11, 2011 № 4050 on the motivation of civil servants in Ukraine is described.

Keywords: Public Service of Ukraine, motivation, staff, staff motivation public service performance management, staff management efficiency.

Постановка проблеми. Процеси реформування й модернізації в Україні державної служби обумовлюють необхідність удосконалення управління персоналом у сфері державної служби, впровадження нових форм, методів і технологій роботи з кадрами. У цьому контексті важливе значення має розвиток мотиваційного механізму ефективної праці персоналу у сфері державної служби.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблемам мотивації персоналу взагалі і державної служби зокрема присвячено досить широке коло праць зарубіжних і вітчизняних авторів, серед яких можна назвати Т. Базарова, О. Воронька, Б. Єрьоміна, Є. Махова, Ю. Одегова, П. Павленчика, О. Турчинова та ін. Проте, ряд актуальних проблем мотивації досі залишаються малодослідженими, зокрема, недостатньо ви-

© Н.Т. Гончарук, Н.Ф. Артеменко, 2013

світлені питання мотивації державних службовців в умовах впровадження нової редакції закону «Про державну службу».

Метою статті є дослідження проблеми мотивації персоналу у сфері державної служби, обґрунтування необхідності розвитку мотиваційного механізму ефективної праці персоналу у сфері державної служби.

Виклад основного матеріалу. Для ефективного використання персоналу державної служби важливе значення має його мотивація. У цьому зв’язку розглянемо сутність понять «мотивація», «мотивація персоналу державної служби», «мотивація праці», «матеріальна мотивація». Мотивація є важливою функцією державного управління, без якої неможлива ефективна діяльність персоналу державної служби. Це пов’язано з тим, що основою ді-

яльності й поведінки кожного державного службовця є певні мотиви: внутрішні цінності, інтереси, прагнення, що дає можливість пояснити їх поведінку і можливості впливу на нього. Персонал державної служби можна примусити до виконання закріплених за ним функцій і обов'язків, посадових інструкцій, певної ділянки роботи, однак примусове виконання покладених обов'язків, рішень керівників має певні межі і не дає бажаних результатів. І навпаки, використання мотиваційного механізму ефективною праці кожного державного службовця, мотиваційних регуляторів, урахування психологічних особливостей людини дає можливість повною мірою використати і розвинути його здібності щодо досягнення високих, ефективних результатів праці. Саме тому мотивація має важливе значення для ефективного використання персоналу державної служби. Мотивація, як зазначено в словнику понять і визначень «Персонал», – це використання мотивів поведінки людини в практиці управління її діяльністю. У сучасній теорії управління мотивація трактується як процес пробудження людей для досягнення цілей організації. Якщо розглядати мотивацію як процес, як послідовні дії, то вона складається із створення регулюючих умов, що знімають невизначеність у трудових відносинах для керівників і працівників, і виконання відповідно до цих умов простих процедур контролю і обліку результатів праці в процесі управління [9, с. 198].

На думку авторів підручника «Управління персоналом» за загальною редакцією О.І. Турчинова, під мотивацією потрібно розуміти процес пробудження людини за допомогою внутрішньо особистісних і зовнішніх факторів до певної діяльності, спрямованої на досягнення індивідуальних і загальних цілей [14, с. 166].

Мотивація має подвійний характер: з одного боку вона є проявом зовнішнього впливу по відношенню до індивіда, а з іншого – використовуються внутрішні «поштовхи». Крім того, мотивація виступає як одна із функцій управління і як пробуджуюча сила [14, с. 166].

А.П. Єгоршин визначає мотивацію як пробудження людини до діяльності для досягнення цілей. Вплив мотивації на поведінку людини залежить від багатьох факторів, він дуже індивідуальний і може мінятися під впливом мотивів і зворотного зв'язку з діяльністю людини [4]. Дещо інше визначення мотивації дає В. В. Лукашевич. На його думку, мотивація – це пробудження людини до дії для досягнення нею особистих цілей і цілей організації. Для того, щоб здійснити мотивацію, необхідно визначити потреби працівників і очікувану ними винагороду. Потреби – це фізіологічне або психологічне сприйняття людиною недоліку в чому-небудь. Винагорода – все те, що людина вва-

жає для себе цінним [6, с. 175]. Деякі автори визначають мотивацію як таку рушійну силу, що ґрунтується на задоволенні певних потреб, примушуючи людину діяти з максимальними зусиллями для досягнення особистих або організаційних цілей. При реалізації і формуванні мотивів слід урахувувати три ключові поняття змісту мотивації: зусилля, організаційні цілі та індивідуальні потреби [7, с. 166].

Мотивація праці формується до початку професійної трудової діяльності, шляхом засвоєння людиною цінностей і норм трудової моралі та етики, а також через особисту участь у трудовій діяльності, в сім'ї та школі. В цей час закладаються основи ставлення до праці як цінності і формується система цінностей самої праці, розвиваються трудові якості особистості: працелюбство, відповідальність, дисциплінованість, ініціативність. Для формування трудової мотивації найбільшу значимість має характер засвоєння трудових норм і цінностей, які в майбутньому визначають її спосіб життя.

Матеріальна мотивація – це прагнення певного рівня добробуту, певного матеріального стандарту життя. Матеріальна мотивація трудової діяльності залежить від цілого ряду чинників, а саме: рівня і структури особистого доходу, матеріального забезпечення, наявних грошових доходів; дієвості системи стимулів, що застосовуються в організації. Мотивація є важливим фактором результативності роботи. Зв'язок мотивації й результатів праці опосередкований природними здібностями і набутими навиками праці, тільки мотивація є джерелом діяльності людини.

Система стимулювання трудової активності передбачає оптимальне співвідношення робочого і вільного часу, праці і відпочинку. Активізація тільки матеріальної мотивації приводить до збільшення інтенсивності праці і тривалості робочого часу, внаслідок чого багато працівників працюють з відчуттям хронічної втомленості, відчувають постійні нервово-емоційні навантаження [1].

Дослідження проблеми формування і розвитку мотиваційного механізму ефективної праці персоналу у сфері державної служби доцільно розпочати з аналізу еволюції концепцій і теорій мотивації, заснованих на потребах, інтересах, мотивах і стимулах, взяти із них все найкраще для використання в сучасних умовах розвитку українського суспільства.

Мотивація як функція управління виокремилася в результаті розвитку Д. Мак-Грегором теорії «людських відносин» (засновником якої вважають М. Фоллет та Е. Мейо, і прихильники якої вважають, що серйозну роль у підвищенні продуктивності праці відіграють соціально-психологічні чинники), створення ним управлінської концепції на основі поєднання досягнень психології (науки про людську пове-

дінку) з процесом управління. Історично склалися дві концепції теорії мотивації: економічна раціональність та психологічна концепція. Основоположником першої концепції був автор теорії наукового управління Ф. Тейлор, який розглядав мотиваційну основу виключно з погляду економічної раціональності і вважав, що мотиваційною силою, на яку реагує працівник, є лише економічні стимули. Він цілковито зосереджувався лише на роботі, ігноруючи інші потреби і мотиви працівників, не враховуючи соціальні аспекти людської поведінки.

Згідно з другою – психологічною концепцією, випробуваною на заводі Західної електричної компанії у м. Гавторні (США), мотивація праці включає багато інших чинників, відмінних від суто матеріальних. Здійснені в Гавторні дослідження показали, що сприятливий моральний клімат у колективі значно підвищує продуктивність праці, а тому її ефективність залежить не лише від рівня заробітної плати, економічних стимулів, а й від соціальних, неформальних взаємовідносин в організації.

До сучасних теорій мотивації належать змістовні та процесуальні теорії. Вони засновані на результатах психологічних досліджень, не є взаємовиключними, а, навпаки, доповнюють одна одну [3].

Змістовні теорії мотивації базуються на ідентифікації тих внутрішніх потреб (спонукань), які змушують людину діяти саме так, а не інакше, визначають структуру потреб людини і виявляють серед них пріоритетні. Ці теорії пропонують способи аналізу індивідуальних потреб і їх задоволення. Класичними змістовними теоріями мотивації є: теорія потреб Маслоу; теорія ЖВЗ Алдерфера; теорія двох факторів Герцберна; теорія потреб Мак-Клеланда. Змістовні теорії мотивації мають в основі взаємозв'язок між потребами і діями, спрямованими на їх задоволення. В цілому ж розглянуті змістовні теорії дають змогу говорити про мотивацію як ймовірнісний процес, коли те, що мотивує конкретного державного службовця в конкретній ситуації, в конкретний час, може в інший час або в іншій ситуації не мати на нього ніякого мотиваційного впливу [14, с. 171].

Слід зазначити, що діяльність людини частіше за все стимулюється сукупністю різноманітних потреб, і ієрархічна структура не має абсолютно послідовного характеру. Найбільш наочно це можна побачити на прикладі роботи з персоналом державної служби в Японії, Франції і Німеччині. Швидкі темпи економічного зростання дозволили підвищити матеріальне благополуччя і в основному забезпечити фізіологічні потреби державних службовців. Введений у цих країнах у сфері державної служби принцип пожиттєвого найму задовольняє потреби персоналу державної служби в

безпеці і стабільності. Існуюча система оцінки персоналу, система кар'єрного просування в залежності від результатів діяльності, заслуг задовольняє потреби кадрів у повазі і самореалізації.

Крім змістовних, розроблені процесуальні теорії мотивації, серед яких у зарубіжній літературі найбільш розповсюдженими є три: теорія очікування В. Врума, теорія справедливості С. Адамса і модель Портера-Лоулера. Процесуальні теорії мотивації базуються на факторах поведінки людей із урахуванням їх сприйняття, пізнання та набутого досвіду і зосереджуються швидше на розумових процесах індивідів, ніж на їх потребах. Вони пропонують впливати на працівника мотиваційною дією, а не задовольняти потреби через систему стимулів або винагород [7, с. 168; 4, с. 388].

У практичній діяльності органів виконавчої влади при реалізації теорії очікування важливо з метою підвищення ефективності мотивації до початку роботи пояснити кожному працівнику жорстку залежність між досягнутими ним результатами і винагородою або подальшим кар'єрним ростом, сформулювати в нього високий рівень очікуваних результатів діяльності. Для ефективної мотивації потрібно встановити тверде співвідношення між досягнутими результатами і винагородою. У цьому зв'язку необхідно давати винагороду лише за ефективну, результативну роботу.

Теорія справедливості передбачає, що люди завжди дають суб'єктивну оцінку відношення своєї винагороди до витрачених зусиль і порівнюють його з тим, що отримали інші за аналогічну роботу. Якщо оцінка несправедлива, то знижується результативність праці, а тому важливе значення має справедливий підхід до оцінки кожного чиновника [8].

В даний час система мотивації персоналу у сфері державної служби має бути зорієнтованою на розвиток творчого потенціалу й здібностей державних службовців, їх ініціативи, партнерське відношення в колективі, узгодженість інтересів особистих з інтересами організації.

У теорії і практиці управління персоналом державної служби останнім часом все більше посилюється роль і значення потреб, інтересів, мотивів і стимулів. Це пов'язано з тим, що в умовах побудови розвинутого демократичного суспільства, ринкової економіки на зміну адміністративно-командним методам керівництва і управління персоналом все більш активно приходять нові форми роботи з кадрами, засновані, перш за все, на їх зацікавленості в результативності і ефективності своєї діяльності, підвищенні професіоналізму.

До проблеми мотивації персоналу не можна підходити формально. Кожне рішення повинно бути продуманим, мають бути прораховані наслідки [13]. Для того, щоб діяльність персо-

налу державної служби була успішною, надзвичайно важлива мотивація успіху, його настрій на позитивні результати. При цьому слід зазначити, що універсальної і цілком ефективної системи стимулювання і мотивації бути не може. Для кожної організації має бути розроблена своя корпоративна система стимулювання й мотивації, яка б відповідала організаційним цілям, урахувала особливості наявної організаційної культури і мотиваційний тип персоналу. Слід також урахувати те, що розробка й використання нових мотиваційних систем передбачає певну ломку традиційних форм організації праці, зміну характеру і структури управління, до чого психологічно не завжди готовий персонал державної служби. Необхідною умовою застосування ефективної системи мотивації є наявність чіткої системи ділової оцінки персоналу з прозорими і зрозумілими принципами і критеріями якісної та кількісної оцінки праці і поведінки персоналу [2, с. 16-17].

Ураховуючи це, необхідно знайти в першу чергу ті мотиви, які просувають вперед кожного державного службовця в його трудовій діяльності, створити йому такі умови, щоб він міг і хотів виконувати покладені на нього функції і завдання. Ефективним мотиваційним чинником стосовно керівного персоналу у сфері державної служби є його особисті економічні або матеріальні стимули та інтереси. На превеликий жаль, сьогодні матеріальна винагорода керівників органів державної влади не відповідає обсягу, інтенсивності і якості їх праці, обсягу покладеної на них відповідальності.

Виходячи з цього, одним із основних елементів управління персоналом державної служби і мотивації кадрів є оплата праці. Незважаючи на те, що, починаючи з 2003 р., в Україні, у сфері державної служби відбувається певне підвищення оплати праці персоналу державної служби, однак вона залишається нижчою, ніж у приватному секторі. Розміри посадових окладів державних службовців було підвищено на 28% - з 1 листопада 2004 р. (постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.04 №1481) та на 10,5% з 1 січня 2005 р. (постанова Кабінету Міністрів України від 15.01.05 №37), в результаті чого посадові оклади зросли в 1,9 раза. Оскільки посадовий оклад залежить не від категорій посад державних службовців, а від посади та назви державного органу, існує суттєвий розрив між оплатою праці державних службовців, які працюють у різних органах виконавчої влади. З 2005 року мінімальна середня заробітна плата державних службовців зросла у 3,36 раза, при цьому мінімальна заробітна плата в Україні збільшилась у 3,32 раза. Отже, рівень оплати праці переважної більшості державних службовців майже не змінився.

Незважаючи на значне підвищення окла-

дів державних службовців, вони залишаються суттєво диференційованими в залежності від посад. Оклад керівників у декілька разів перевищує оклад спеціалістів. В той же час заробітна плата не дає змоги стимулювати кращих працівників, які відносяться до однієї і тієї ж категорії посад, оскільки фонд оплати праці обмежений

Нині заробітна плата мало залежить від результатів праці. У Законі України «Про державну службу» [10] зазначено: оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню органів державної влади компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю.

Проте сьогодні оплата праці державних службовців, особливо спеціалістів, слабо пов'язана з кваліфікацією кадрів, освітою та професійною підготовкою, результатами навчання, ефективністю виконання посадових обов'язків.

Практика свідчить про те, що, в цілому, існуюча у сфері державної служби оплата праці не дозволяє матеріально забезпечити і захистити персонал, і, як наслідок, зацікавити у державній службі висококваліфіковані кадри з інших секторів.

Підвищення стимулюючої ролі посадових окладів в оплаті праці державних службовців в новій редакції Закону України «Про державну службу» [11]. В даний час проблема збільшення посадового окладу в структурі оплати праці працівників органів державної влади різного рівня: центрального, регіонального і місцевого, забезпечення взаємозв'язку результатів їх роботи і доходів залишається складною і недостатньо розробленою. Для того, щоб мотиваційний механізм ефективної праці персоналу органів державної влади різного рівня працював належним чином, необхідно чітко, ґрунтовно визначити головні, пріоритетні напрямки їх роботи і кінцеві показники їх професійної і управлінської діяльності відповідно до нової редакції Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. [11]. Реформування оплати праці державних службовців має забезпечити конкурентоспроможність державної служби на ринку праці порівняно з роботою в інших сферах економіки, у тому числі й державного сектора, запобігання корупції, кардинальне підвищення зацікавленості працівників органів влади у продуктивній та якісній, ініціативній та ефективній, сумлінній і відповідальній роботі, у подальшому кар'єрному зростанні на засадах особистих професійних досягнень [1].

У найближчій перспективі доцільно використовувати такі кадрові технології, що передбачають наявність показників результативності професійної діяльності і диференційовану

оплату праці – посадові регламенти, які дозволять вдосконалити посадові інструкції та термінові службові контракти, що мають містити умови праці і форми оцінки діяльності персоналу у сфері державної служби [5, с. 284-285].

Разом з тим, аналіз мотивації персоналу державної служби показує, що для державних службовців не лише матеріальний фактор є провідним. Привабливим фактором є сама суть праці – цікава, різноманітна робота, можливість реалізації особистісного потенціалу, творчої, самостійної роботи, самовираження, соціальні контакти, робота з людьми, кар'єрні зрушення тощо. Однією із форм заохочення державних службовців до підвищення рівня своєї професійної діяльності стало проведення з 2008 року щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець» (постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р. №1152). До участі у конкурсі заохочують не тільки матеріальна винагорода, передбачена для переможців та лауреатів, які посіли 2 місце у конкурсі, а й можливість кар'єрного зростання та подальшого навчання на пільгових умовах в НАДУ при Президентові України та його регіональних інститутах.

Державна служба України передбачає чимало заохочень за безперервну працю. Державні службовці можуть бути нагороджені державними нагородами, відзнакою Президента України, почесними грамотами Кабінету Міністрів України та Почесною грамотою Верховної Ради України, відомчими заохочувальними відзнаками.

До державних нагород, почесних звань та відзнак чинне законодавство України зараховує: звання Герой України; ордени, медалі, почесні звання України, Державні премії України; президентські відзнаки (ст. 3 Закону України «Про державні нагороди»). Нагородження державних службовців державними нагородами та почесними званнями проводиться на загальних підставах, як і решти громадян України [12].

Діючий Закон України «Про державну службу» певною мірою регламентує питання як матеріальної, так і нематеріальної мотивації державних службовців. Однак у ньому чітко не прописані питання, пов'язані з їх матеріальним забезпеченням, соціальними гарантіями. А тому при прийнятті нової редакції Закону України «Про державну службу» розробники більш чітко виписали мотиваційну стратегію. Відповідно до практики економічно розвинутих демократичних країн світу основну частку в структурі заробітної плати державних службовців становитиме посадовий оклад (80-90%). Законом встановлено мінімальний розмір найменшого посадового окладу на рівні не менше двох розмірів мінімальної заробітної плати (на посаді державної служби підгрупи V-4) та

основні параметри формування системи посадових окладів. В Законі зберігається також право на отримання державним службовцем грошової винагороди на оздоровлення, можливість встановлення йому визначених Кабінетом Міністрів України надбавок [11].

Сьогодні в багатьох органах державної влади зберігається примітивна система мотивації праці – система заохочень і покарань. Результатом цього, як показує аналіз розподілу державних службовців за стажем роботи на державній службі у 2012 році (статистичні дані Нацдержслужби) лише 28,7 % державних службовців працюють понад 10 років, 17,7 % державних службовців працюють понад 15 років. Це є свідченням неналежної мотивації спеціалістів, особливо молоді, до роботи в органах державної влади. Низький рівень заробітної плати та невідповідність реалій здібностям і потенційним можливостям людини, перш за все молоді, призводить до відтоку кращих кадрів з державної служби.

Саме тому досить гостро назріла необхідність вивчення і пропагування сучасних теорій мотивації, розробки і застосування оригінальних методик удосконалення системи мотивації персоналу на рівні окремої організації. Важливим чинником удосконалення механізму мотивації персоналу у сфері державної служби є вдосконалення його нормативно-правової діяльності, чіткість у розмежуванні і закріпленні повноважень, обов'язків і відповідальності.

Для підвищення мотивації державних службовців також доцільно: пов'язати результати діяльності органу влади із системою оцінки кадрів та подальшою винагородою конкретного працівника; розробити окремі гнучкі мотиваційні програми для державних службовців, які містили б можливі матеріальні стимули; мали чіткі положення стосовно роботи, що виконується державним службовцем і колективом та критерії її оцінки; ділові оцінки, показники діяльності працівника; можливості зміни змісту самої роботи; у посадових інструкціях працівника закладати елементи мотиваційних програм; заохочувати високопрофесійних досвідчених державних службовців до «наставництва» кадрів та керівництва стажуванням молодих державних службовців і осіб, зарахованих до кадрового резерву; удосконалити систему оплати праці, житлового, пенсійного, інших видів соціального забезпечення та захисту інтересів державних службовців з метою залучення до державної служби найбільш кваліфікованих спеціалістів, посилення мотивації їх роботи, підвищення привабливості державної служби та забезпечення її конкурентоспроможності на ринку праці, запобігання проявам корупції.

Висновки. Отже, система мотивації у сфері державної служби має гармонійно сполучати

матеріальні і духовні засоби впливу на особистість державного службовця, сприяти створенню внутрішньо узгодженої системи організаційних і психологічних засобів активізації керівного персоналу і реалізації цієї системи на високому професійному рівні. Система мотивації має включати різноманітні елементи і мотиви, враховувати вплив на кожного державного

службовця різноманітних політичних, соціально-економічних, культурних та інших змін, що відбуваються в українському суспільстві.

Таким чином, мотивація персоналу державної служби стає сьогодні не лише актуальним, але й реальним завданням, що дозволить забезпечити ефективне управління персоналом у сфері державної служби України.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Артеменко Н.Ф. Управління професіоналізацією кадрів державної служби України : форми, методи, технології: монографія / Н.Ф. Артеменко, Н.Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 184 с.
2. Волнухина Е. Новая система мотивации / Е. Волнухина, Ю. Мельник // Служба кадров и персонал. – 2004. – № 5. – С. 12 – 16.
3. Гончарук Н.Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика: монографія / Н.Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.
4. Егоршин А.И. Основы управления персоналом: учеб. пособие для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 356 с.
5. Кибанов А.Я. Управление персоналом: учебник / А.Я. Кибанов, Л.В. Ивановская, Е.А. Митрофанова; под ред. А.Я. Кибанова. – М.: РИФ, 2007. – 288 с.
6. Лукашевич В.В. Основы управления персоналом: учеб. пособие / Под ред. В.В. Лукашевич. – М.: КНОРУС, 2007. – 232 с.
7. Малиновський В. Функція мотивації управлінської праці / В. Малиновський // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 3. – С. 165 – 170.
8. Мельник О. Державний службовець: право на соціальний захист / О. Мельник // Людина і влада. – 2000. – № 1 – 2. – С. 17 – 21.
9. Персонал: Словарь понятий и определений / П.В. Журавлев, С.А. Карташев, А.К. Маусов, Ю.Г. Одегов. – М.: Экзамен, 1999. – 512 с.
10. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року №3723-ХІІ [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
11. Про державну службу : Закон України від 17 лист. 2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon1.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=3166-17>.
12. Про державні нагороди України: Закон України від 16 березня 2000 р. №1549-ІІІ [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1549-14>.
13. Ремизов Т.И. И все это называют мотивацией / Т.И. Ремизов // Служба кадров и персонал. – 2004. – № 5. – С. 12 – 16.
14. Управление персоналом: Учебник / Общ. ред. А.И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – 488 с.

REFERENCES:

1. *Artemenko N.F.* Upravlinnia profesionalizatsiieiu kadriv derzhavnoi sluzhby Ukrainy : formy, metody, tekhnologii: monohrafiia (Management professionalization in the public service of Ukraine: forms, methods, technologies: Monograph). D. : *DRIDU NADU*, 2012. 184 p.
2. *Volnuhina E.* Novaya sistema motivatsii (The new system of motivation). *Sluzhba kadrov i personal*. 2004. № 5. P. 12 – 16.
3. *Honcharuk N.T.* Upravlinnia kerivnym personalom u sferi derzhavnoi sluzhby Ukrainy: teoriia ta praktyka: monohrafiia (Managing managerial personnel in the civil service of Ukraine: Theory and Practice: Monograph). D. : *DRIDU NADU*, 2012. 343 p.
4. *Egorshin A.I.* Osnovy upravleniya personalom: ucheb. posobie dlya vuzov (Fundamentals of management personnel). M.: *INFRA-M*, 2006. 356 p.
5. *Kibanov A.Ya.* Upravlenie personalom: uchebnik (Human Resources Management : Textbook). M.: *RIF*, 2007. 288 p.
6. *Lukashevich V.V.* Osnovy upravleniya personalom: ucheb. posobie (Fundamentals of management personnel). M.: *KNORUS*, 2007. 232 p.
7. *Malynovskiy V.* Funktsiia motyvatsii upravlinskoi pratsi (Function motivation of managerial work). *Visn. UADU*. 2003. № 3. P. 165 – 170.
8. *Melnyk O.* Derzhavnyi sluzhbovets: pravo na sotsialnyi zakhyst (State employee : the right to social security). *Liudyna i vlada*. 2000. № 1 – 2. P. 17 – 21.
9. *Personal: Slovar ponyatiy i opredeleniy* (Staff: Dictionary of concepts and defined). M.: *Ekzamen*, 1999. 512p.
10. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 16 hrudnia 1993 roku №3723-ХІІ (On Public Service: Law of Ukraine of 16 December 1993 № 3723-XII) [Elektronnyi resurs]. Mode of access: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
11. Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 17 lyst. 2011 r. № 4050-VI (On Public Service: Law of Ukraine on Nov 17. 2011 № 4050-VI) [Elektronnyi resurs]. Mode of access: <http://zakon1.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=3166-17>.
12. Pro derzhavni nahorody Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16 bereznia 2000 r. №1549-ІІІ (On State Awards of

Ukraine: Law of Ukraine on March 16, 2000 № 1549-III [Elektronnyi resurs]. Mode of access: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1549-14>.

13. *Remizov T.I.* I vse eto nazyivayut motivatsiey (And all this is called motivation). *Sluzhba kadrov i personal.* 2004, № 5. P. 12 – 16.

14. *Upravlenie personalom: Uchebnik (Human Resources: Tutorial).* M.: *Izd-vo RAGS*, 2003. 488 p.

Гончарук Наталія Трохимівна – доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: goncharuknt@gmail.com

Артеменко Наталія Федорівна – кандидат наук з державного управління
Відділу управління кар'єрою та комплектування державними службовцями центрального
апарату Міністерства оборони України Департаменту кадрової політики Міністерства оборони
України
Адреса: 03163, м. Київ, Повітрофлотський проспект, 6
E-mail: nata_artemenko@ukr.net

Honcharuk Nataliia Trokhymivna – doctor of public administration, Full Prof.
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnepropetrovsk, 49044
E-mail: goncharuknt@gmail.com

Artemenko Nataliia Fedorivna – PhD in public administration
Department career management and recruitment civil servants of the central apparatus of the Min-
istry of Defense of Ukraine of Personnel Policy Department of Defense Ukraine
Address: 6, Povitroflotsky Avenue, Kyiv, 03163
E-mail: nata_artemenko@ukr.net

УДК 35.08

Професійна ідентичність державних службовців як наукова проблема

Н.А. ЛИПОВСЬКА, М.О. МАЛАНЧІЙ

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: lna-67@yandex.ru

Авторське резюме

У статті аналізується поняття «професійна ідентичність» та його значення для аналізу професіоналізації державних службовців. Розглянуто базові поняття «професія», «професіоналізація» («професійний розвиток»), «професійна компетентність» та їх взаємозв'язок. Актуальність дослідження обумовлена тим, що професійна ідентичність виступає як внутрішнє джерело професійного розвитку й особистісного зростання будь-якого суб'єкта діяльності, а питання про розвиток професійної ідентичності включається в коло загальної проблеми становлення професіонала. Обґрунтовано етапи формування професійної ідентичності. В статті робиться висновок про те, що професійна ідентичність є інтеграційним поняттям, в якому виражається взаємозв'язок особистісних характеристик, що забезпечують орієнтацію в світі професій і дозволяють більш повно реалізувати особистісний потенціал у професійній діяльності, а також прогнозувати можливі наслідки професійного вибору. Професійна ідентичність виконує стабілізуючу і перетворюючу функції, а тому відносно професії виступає свого роду регулятором.

Ключові слова: професія, особистість, професійний розвиток, професійна ідентичність, державний службовець, державна служба України

Professional identity of civil servants as a scientific problem

N.A. LYPOVSKA, M.O. MALANCHII

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine,
E-mail: lna-67@yandex.ru

Abstract

The article examines the concept of «professional identity» and its importance for the analysis of the professionalization of the civil servants. The basic concepts such as “profession”, “professionalism” (“professional development”), “professional competence”, and their relationship are concerned. Relevance of the research is due to the fact that professional identity acts as an internal source of professional development and personal growth of any business entity, and the question of the development of professional identity is included into the total range of problems of any professional. Stages of professional identity are grounded. The paper concludes that professional identity is an integration concept, which expresses the relationship of personal characteristics that provide guidance in the world of professions and allows a person more fully realize his personal potential careers, as well as to predict the consequences of professional choice. Professional identity performs of transforming and stabilizing functions. Therefore professional identity serves like a kind of regulator for a profession.

Keywords: profession, personality, professional development, professional identity, public servant, Public Service of Ukraine.

Постановка проблеми. Процеси модернізації державної служби в Україні, істотні зміни, що відбуваються останнім часом в усіх сферах суспільного життя українського суспільства, актуалізують дослідження проблеми розвитку професійної ідентичності державних службовців. У суспільстві істотно змінилися умови професійної соціалізації, які вплинули на статус усіх категорій державних службовців, соціальні цінності, нормативну систему, моделі професійної поведінки, правову культуру. Реалізація Стратегії Державної кадрової політики на 2012-2020 рр. потребує належного теоретико-методологічного супроводу процесів професійного розвитку, передусім державних службовців, обумовлює необхідність підвищення професійного рівня кадрів державної служби, створенням концепції управління професіоналізацією кадрів державної служби України.

Аналіз досліджень і публікацій. Потужний джерельний мейнстрім представляють численні публікації науковців – представників наукової спеціальності 25.00.03 – державна служба, зокрема, присвячені проблемам професійної діяльності (О.С.Петренко, С.М.Серьогін, Т.І.Пахомова), професійного розвитку державних службовців (Н.Ф.Артеменко, С.В. Газарян, Н.Т. Гончарук, Н.А.Липовська, В.М.Олуйко, Ю.В. Яшина), професійної культури і професійної компетентності (Т.Ю. Витко, Т.К.Гречко, Л.А.Пашко, О.М.Сватко, Н.С. Сидоренко, І.В. Шпекторенко, С.К.Хаджирадева), професійного навчання державних службовців (О.Ф.Мельников, Л.М.Слюсаренко, Л.В.Прудіус, М.В. Терентьев, О.А.Харченко), етичним аспектам державної служби (Т.Е. Василевська, М.І.Рудакевич), особливостям спеціалізованої державної служби (Є.Є.Курасова,

© Н.А. Липовська, М.О. Маланчій, 2013

О.О. Марценюк, С.М.Саване, О.Чикаренко). Безпосередньо концепту «професійна ідентичність» присвячені роботи Г. В. Гарбузової [1], О.П.Єрмолаєвої [5], І.І. Родічкіної [10], У.Б.Шнейдер[11]).

Метою дослідження є висвітлення концепту «професійна ідентичність».

Виклад основного матеріалу. Оволодіння професією, включення до професійної спільноти, ідентифікація з нею, на наш погляд, має величезне значення не тільки для ефективного виконання професійних завдань, а й в загальному плані для успішної соціалізації людини. Так, виділення стадій соціалізації засноване на принципі відношення до трудової (професійної) діяльності: дотрудова (охоплює період від народження до початку професійної діяльності), трудова (від оволодіння професійними навичками до вдосконалення і закінчення трудової діяльності), післятрудова (починається із закінчення трудової, професійної діяльності). Основними механізмами соціалізації є спілкування, діяльність і самосвідомість. Дані сфери, узяті в цілому, створюють для індивіда дійсність, що «розширяється». Так, самосвідомість є розумінням особистістю себе як цілісності, у визначенні власної ідентичності.

Питання про розвиток професійної ідентичності включається в коло загальної проблеми становлення професіонала. Це можливо тому, що професійна ідентичність виступає як внутрішнє джерело професійного розвитку й особистісного зростання будь-якого суб'єкта діяльності [5, с.80].

Визначаючи категорійно-понятійний апарат дослідження, зупинимося на розгляді базових понять – «професія», «професіоналізація» («професійний розвиток»), «професійна компетентність» та їх взаємозв'язках. Існують відмінності відносно трактувань «професія» у вітчизняній і англо-американській науці. В українській і російській традиції професія розглядається як рід діяльності, занять у сфері виробництва і соціально-економічних відносин. «Це рід діяльності, визначуваний у процесі розподілу праці, основною характеристикою якого є наявність певної сукупності теоретичних знань і практичного досвіду» [2, с.138]. Західні дослідники до професій відносять лише високостатусні види діяльності. «Професії – це професійні групи працівників, які мають привілеї, автономні і орієнтовані на виконання послуг» [2, с.119]. Професії – це заняття, які засновані на знанні і вимагають декількох років отримання вищої освіти або професійного навчання. Серед усіх категорій, що характеризують людське буття, найважливішою є саме категорія діяльності [3, с.151]. В науковій літературі представлені різноманітні інтерпретації (К. О. Абульханова-Славська, О. М. Леонтьєв, С. Л. Рубінштейн та ін.). При цьому не можна

не погодитись з визначенням С. Д. Максименка: «Діяльність людини – свідомо активність, яка виявляється в системі дій, спрямованих на досягнення поставленої мети» [9, с. 70].

Одним з важливих видів діяльності є професійна діяльність, яку переважно розглядають як соціально значущу діяльність, виконання якої потребує певних знань, умінь та навичок, а також професійно зумовлених якостей [6].

Важливим поняттям у межах нашого дослідження є поняття «професійний розвиток» («професіогенез», «професіоналізація»). Серед численних та достатньо суперечливих визначень одним з обгрунтованіших є інтерпретація О.Єрмолаєвої, яка, розглядаючи професійний розвиток з позицій процесного підходу навпаки, намагається інтерпретувати його як систему внутрішніх закономірностей розвитку особистості, що описують професійну динаміку, представляючи її у різних «координатах» – не лише «по вертикалі» (індивідуальне формування професіонала), але й «по горизонталі» (соціальна і галузева структура професій) та по етапах (історичне становлення професійних типів і інститутів), тобто виводячи дане поняття за сучасні особистісні межі [5, с. 80].

Вищенаведені визначення нами використуватимуться для визначення людини як професіонала, що займається певним видом професії (зокрема державний службовець).

У нашому дослідженні професійної ідентичності професія виступає як один з інститутів соціалізації людини. В даному випадку доцільно розглядати професію як референтну групу.

Феномен референтної групи був відкритий Р. Хайменом. М. Шеріф у своїх дослідженнях дане поняття використовував як точку відліку при визначенні індивідом свого статусу по відношенню до статусу інших осіб. Р. Келлі, розробляючи поняття референтної групи, виділив порівняльну і нормативну функції. Отже, референтною можна назвати групу, в яку індивіди можуть бути не включені реально, але норми, яку вони приймають, слугують як еталон для порівняння і нормативної оцінки своєї поведінки з нею. Цей момент особливо важливий для подальшого виділення чинників розвитку професійної ідентичності державних службовців.

Професія як референтна група має свої відмітні особливості. З одного боку, професію можна представити як реально існуючу групу, так індивід, одержуючи професію, «включається в коло» конкретних «діячів», професіоналів, вступає до робочого колективу, де інші індивіди виконують схожу з ним роботу і дотримуються тих же норм, правил поведінки, що і даний індивід. З іншого боку, всі люди, що займаються однією і тією ж професією, можуть ніколи не зустрічатися в професійній діяльності, але все-таки вони дотримують-

тимуться однакових для них правил, норм, способів виконання діяльності, ціннісних орієнтацій, є провідними саме в цій професії. У своєму самовизначенні вони відноситимуть себе до конкретної професії, ґрунтуючись на певних ознаках. Клімов Є.А. зазначає, що професія це «незримий колектив», люди, в думках об'єднані за ознакою спрямованості свідомості, умілої, компетентності і специфічних ціннісних орієнтацій [9, с.135]. Отже, в суспільстві існує безліч професій, але кожна з них матиме свої особливості не тільки в наочній діяльності, але й у сфері цінностей, норм, правил поведінки, в основі яких лежать загальнолюдські цінності.

Виходячи з обов'язків для виконання свого призначення діяльність державних службовців, з одного боку, наділена певними правами відносно громадян (наприклад, застосування міри примусу), з іншого – регламентується чіткими етичними принципами і правилами поведінки, які допомагають правильно застосовувати свої обов'язки, обираючи засоби їх виконання. Отже, одним з критеріїв професіоналізації державного службовця – досягнення професійної ідентичності – інтеріоризація ціннісних орієнтацій, заснованих на принципах моральності і моралі.

Саме в цьому відношенні можна відзначити зв'язок соціалізації і професіоналізації. Прийнято вважати, що процес професіоналізації починається з вибору конкретної професійної діяльності (оптації), але на наш погляд, передумови професійного самовизначення закладаються з ранніх етапів соціалізації. Агенти соціалізації передають дитині норми, цінності, моделі поведінки, тим самим закладається загальний «сценарій» соціалізації результатом якого буде досягнення трансверсальної ідентичності, складовою якої буде професійна ідентичність.

Виходячи з передумов соціалізації, внутрішньої потреби, престижності індивід визначає свій професійний шлях. В ході соціалізації, на основі самосвідомості, індивідом обирається певна життєва стратегія, яка реалізується в особистісному самовизначенні або більш конкретно в професійному самовизначенні. На думку вчених, професійне і особистісне самовизначення мають дуже багато спільного, а у вищих своїх проявах вони майже зливаються. Але професійне самовизначення конкретніше і більшою мірою залежить від зовнішніх (соціальних) умов. Самовизначення дуже тісно пов'язане з поняттями «самореалізація», «самоактуалізація», які, в свою чергу, багато науковців пов'язують з трудовою діяльністю (Маслоу А., Ясперс К., Кон І.С.), саме захопленість значущою роботою, «справою» дає можливість людині самореалізуватися, «побудувати» саму себе, свою індивідуальну історію. Отже, «сут-

тю професійного самовизначення є самостійне і усвідомлене знаходження значень обраної або вже виконуваної роботи і всієї життєдіяльності в конкретній культурно-історичній (соціально-економічній ситуації), а так само знаходження значення в самому процесі самовизначення» [11].

Професія відповідає рівню зовнішньої активності і представляє зайнятість чимось. Професійна придатність є нижчою формою активності, для її визначення потрібне виявлення ситуативно-обумовлених професійно-диференціюючих ознак. Професійна готовність є вищою формою активності, для її визначення потрібне виявлення свідомозабезпечених професійно-диференціюючих ознак.

Вважаємо, що професійну придатність і професійну готовність можна об'єднати поняттям професійна компетентність, яка визначається як сукупність здібностей вирішувати професійні завдання [2]. Тобто професійна компетентність є компонентом професійної ідентичності, відповідає рівню внутрішньої активності, виявляється в особистісній значущості професійної активності для людини.

Як пише Л.Б.Шнейдер, «професія є соціально-об'єктивною частиною професійного континууму людської активності, професійна придатність і професійна готовність – формальні реальності, а професійна ідентичність – неформальною, суб'єктивною реальністю. У цьому значенні професія і професійна ідентичність зв'язані каузальною залежністю як причина і наслідок, тоді як профпридатність і профготовність об'єднані з профідентичністю актуальною залежністю як похідні тієї частини професійної реальності, яка пов'язана з результативністю спеціальної підготовки (профпридатність перевіряється на початку, профготовність – у кінці), визначеної оплатою за виконувану роботу (професійно непридатні і професійно неготові або усуваються з діяльності, або належать до низькооплачуваних професійних груп), з домаганнями на певний соціальний, суспільний статус (професійно придатні і професійно готові претендують на краще статусне положення). Професійна ідентичність пов'язана з цими параметрами професії непрямым чином, опосередковано, найбільший же зв'язок професійної ідентичності виявляється, на нашу думку, з етичними професійними орієнтирами, що виражаються у відчутті відповідальності і в переживанні власної професійної самоефективності, переконаності людей у можливості реалізувати свій потенціал, інтелектуальні ресурси в професійній діяльності» [11, с. 18].

Визначальними, системоутворювальними компонентами професійної готовності фахівця є суб'єктивні (особистісні) характеристики, адже вони відповідають за успішну актуалізацію професійних знань, умінь та навичок у

процесі вирішення різних професійних завдань, забезпечують подальший гармонійний професійний розвиток фахівця. Інтегративним особистісним показником готовності майбутнього фахівця до професійної діяльності є його професійна ідентичність, оскільки саме вона є центральною категорією професійної самосвідомості особистості, відображає єдність її професійного менталітету й майстерності, породжується професійним досвідом і професійним спілкуванням; вона в єдине пов'язує долю та істину, реальність і ментальність, свідомість та поведінку фахівця [11].

В українській культурі існують позитивні передумови професійної соціалізації державних службовців: ідеологія «служіння», яка висуває низку вимог до професійної соціалізації: 1) безумовна готовність пожертвувати своїми інтересами і навіть життям ради охорони суспільних ідеалів і порядку; 2) висока організованість і дисципліна, беззаперечне підпорядкування наказам керівників; 3) відповідність вимогам певного морального кодексу, неприпустимість етичних компромісів і тим більше співпраці з кримінальними елементами; 4) неухильне виконання вимог закону.

Таким чином, формування професійної самосвідомості в сучасних українських умовах ускладнене не збігом зовнішніх умов, з вимогами як громадян, так і розумінням своєї професії самими державними службовцями. Це накладає відбиток на всі стадії формування професійного становлення, яке у всіх професіях носить достатньо складний характер, часто ускладнений різного роду кризами, пов'язаними безпосередньо з виконанням професійної діяльності, внутрішніми взаємостосунками. Для державного службовця ці кризи не змінюють свого змісту, але істотний відбиток накладає неспівпадіння відносин, точніше їх трактування в різного роду системах: держава – суспільство, суспільство – державний службовець, загальнолюдські цінності – цінності конкретної особистості, мотиви поведінки – способи їх реалізації і т.ін.

Формування соціальної (професійної) ідентичності має історію становлення і розвитку від первинного вибору професії до внутрішнього ціннісно-емоційного ухвалення норм, цінностей, форм поведінки і зовнішньої «діяльної» майстерності. Так, практика агента залежить від його соціальної (професійної ідентичності) так само, як соціальна ідентичність залежить від змісту особистості. У цьому і полягає прояв особистості як суб'єкта своєї соціальної (професійної) практики. А для того, щоб соціальна ідентичність могла додати особове значення практиці, вона має бути усвідомлена суб'єктом. Агент, об'єктивуючи свої соціальні ідентичності в свідомості, трансформує їх, що виявляється в зміні їх змісту [11]. Ю.В. Качанов відзна-

чає, що для того, аби індивідуальне значення соціальної позиції стало трансверсальною соціальною ідентичністю, тобто стійкою, триваючою в часі соціальною ідентичністю на рівні особистісної організації, воно повинно бути «вписане» в габітус агента («габітус – це всеосяжна і протяжна в часі система диспозицій, особистісна схема перцепції, оцінювання і дії» [7, с.28]. При становленні трансверсальної соціальної ідентичності проходить низка етапів, кожний з яких відрізняється рівнем інтеграції зі смисловою сферою особистості. Етапи є стадіями структурно-функціональної трансформації ситуаційних емоційно-сміслових утворень людини в соціальну ідентичність на особовому рівні організації:

- 1) виникнення емпатії;
- 2) становлення ситуативної соціальної ідентичності на основі емпатії;
- 3) усвідомлення ситуативної соціальної ідентичності і формування надситуаційної ідентичності;
- 4) ухвалення особистістю усвідомленої стійкої ідентичності як особистісна соціальна ідентичність.

Професійна ідентичність у ході формування професіоналізації припускає не тільки формування інтеріоризованого ансамблю практик, створюючих позицію агента, але й ідентифікацію з професійною групою взагалі. І.Ю. Дяконов і М.Л. Бутовська виділили основні критерії, які характеризують кожну стадію ідентифікації з групою (табл.) [4].

Таблиця

Зіставлення змісту ідентифікації з групою на різних стадіях цього процесу

Етап групової ідентифікації / Критерії	Перший	Другий	Третій
Форма існування ідентичності	Ярлик, прийняті об'єктивні ознаки членства	Прийняті норми поведінки і стереотип групи	Прийняті цінності групи
Джерело інформації про ідентичність	Члени аутгруп (зокрема референтних)	Члени своєї групи	Процес рефлексії своїх цінностей
Процес формування ідентичності	Віднесення до себе оцінок аутгруп	Зближення образу Я і стереотипу своєї групи	Свідоме залучення до цінностей нової групи
Поведінка індивіда	Орієнтація на аут-групові оцінки	Засвоєння норм і моделей поведінки, прийнятих	Відтворення норм і форм поведінки,

		у групі	прийнятих у групі
Умова виникнення ідентичності	Наявність у людини об'єктивних, помітних ознак приналежності до групи	Включення до взаємодії	Конфлікт вимог групових ідентичностей
Критерії (за Г.Г. Шпетом)	Приписування	Ототожнення	Внутрішній вибір

Як видно з таблиці, авторами виділено три етапи групової ідентифікації. І якщо на першому етапі формою існування ідентичності є об'єктивні ознаки членства на основі критерію приписування себе до певної групи, а на другому – ототожнення з групою членства, на основі засвоєння норм і моделей поведінки, прийнятих у групі, то вже на третьому ідентифікація є внутрішнім вибором індивіда, на основі того, що приписані норми, цінності, форми поведінки, стереотипи соціальної групи стають регулятором поведінки індивіда. Центральним механізмом розвитку ідентичності виступає співвідношення норм групи з власною системою цінностей. Виходячи зі стадій професіоналізації і ґрунтуючись на етапності формування ідентичності можна припустити, що стадії становлення професійної ідентичності співвідносяться зі стадіями професійного становлення особистості, кожна з яких характеризується своїм типом професійної ідентичності, заснованим на вищеписаних критеріях. Для зручності викладу, спираючись на опис типів соціальної ідентичності Ю.Л. Качанова, ми використовуватимемо їх для опису професійної ідентичності: ситуативна професійна ідентичність, надситуаційна професійна ідентичність, трансверсальна професійна ідентичність.

Професійна ідентичність – сфера самосвідомості особистості, в якій прижиттєво в ході взаємодії конструюється індивідуальне емоційно забарвлене знання власної приналежності до окремих соціальних спільнот, на основі чого в індивіда формується певна система цінностей і форм поведінки. Виходячи з цього, можна припустити, що етапу оптації і професійної освіти в процесі професіоналізації відповідатиме ситуативна професійна ідентичність або перший етап ідентифікації. На цьому етапі індивід формально приписує себе до групи професіоналів, відбувається навчання і наочне засвоєння професійної сфери, джерелом інформації про ідентичність служить референтна група (професія), поведінка індивіда найчастіше орієнтується на зовнішні оцінки аутгрупи.

З етапом первинної професіоналізації – за-

своєння індивідом безпосередньої професійної діяльності – на наш погляд, збігатиметься другий етап групової ідентифікації, результатом якого є надситуаційна професійна ідентичність. Джерелом інформації про ідентичність є безпосередньо члени колективу, включення в який є умовою виникнення ідентичності, результатом – ототожнення зі своєю професійною групою, інтеріоризація норм і моделей поведінки.

Етап вторинної професіоналізації – досягнення майстерності – веде за собою інтеріоризацію норм, цінностей групи членства, форм стереотипної поведінки. На основі внутрішнього вибору формується трансверсальна професійна ідентичність.

Таким чином, у дослідженнях професійної ідентичності потрібно виходити з того, що дане поняття має динамічний характер, і залежно від етапу професіоналізації матиме свій зміст, форму існування і умову виникнення, формування трансверсальної ідентичності залежатиме від зближення образу Я і стереотипу своєї групи.

Можна виділити чотири так звані статуси професійної ідентичності – «сходинки», на яких людина знаходиться в процесі професійного самовизначення.

- Невизначена професійна ідентичність: вибір життєвого шляху не зроблений, чіткі уявлення про кар'єру відсутні, але людина навіть і не ставить перед собою таку проблему.

- Нав'язана професійна ідентичність: людина має сформовані уявлення про своє професійне майбутнє, але вони нав'язані ззовні (наприклад, батьками) і не є результатом самостійного вибору.

- Мораторій (криза вибору) професійної ідентичності: людина усвідомлює проблему вибору професії і знаходиться в процесі її рішення, але найбільш відповідний варіант ще не визначений.

- Сформована професійна ідентичність: професійні плани визначені, що стало результатом осмисленого самостійного рішення.

Висновок. Професійна ідентичність є одним з підвидів соціальної ідентичності, який належить до конструктивістських ідентичностей, зокрема до професійно-ділового блоку у видовій структурі соціальної ідентичності. У професійній ідентичності виражене концептуальне уявлення людини про своє місце в професійній спільноті, супроводжуване певним ціннісним і мотиваційним значенням, суб'єктивним відношенням до своєї професійної приналежності. Професійна ідентичність є інтеграційним поняттям, в якому виражається взаємозв'язок особистісних характеристик, що забезпечують орієнтацію в світі професій, що дозволяють більш повно реалізувати особистісний потенціал у професійній діяльності, прогнозу-

вати можливі наслідки професійного вибору.

Професійна ідентичність виконує стабілізуючу і перетворюючу функції, тим самим відносно професії виступає свого роду регулятором. Стабілізуюча функція виражається в забезпеченні необхідної міри професійного централізму і стійкої професійно-ментальної позиції. Перетворююча функція професійної ідентичності забезпечує можливість перетворення і саморозвитку професіонала. Це, в свою чергу, залежить від діапазону зміни професійно важ-

ливих якостей і міри ідентифікації себе з професією; дистанціювання образу своєї професії від інших (професійна ізоляція утруднює адаптацію в умовах, що змінилися); системності структури ідентичності.

Професійна ідентичність припускає функціональне і екзистенціальне сполучення людини і професії, що включає розуміння своєї професії, ухвалення себе в професії, уміння добре і з користю для інших виконувати свої професійні функції.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Гарбузова Г.В. Эмпирические критерии формирования профессиональной идентичности студентов / Г.В. Гарбузова // Управление общественными и экономическими системами. – 2007. – № 1. – С. 3 – 14.
2. Гуменюк О.Є. Психологія Я-концепції : навчальний посібник / О.Є. Гуменюк. – Тернопіль : Економічна думка, 2004. – 310 с.
3. Деятельность : философский энциклопедический словарь / [гл. редакция : Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов]. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 840 с.
4. Дьяконов И.Ю. Динамика идентификации человека с группой нищих / И.Ю. Дьяконов, М.Л. Бутовская // Вопросы психологии, 2003. – №1. – Режим доступа: <http://www.voppsy.ru/issues/2003/036/036157.htm>
5. Ермолаева Е.П. Преобразующие и идентификационные аспекты профессионализма / Е.П. Ермолаева // Психологический журнал. – 1998. – Т. 19. – № 4. – С. 80 – 86.
6. Зеер Э.Ф. Психология профессий : учеб. пособ. для курсантов вузов / Э.Ф. Зеер. – М. : Академический проект ; Екатеринбург : Деловая книга, 2003. – 336 с.
7. Качанов Ю.Л. Базовая метафора в структуре социальной идентичности / Ю.Л. Качанов, И.А. Шматко // Социологические исследования. – 1996. – №1. – С. 23 – 34.
8. Климов Е.А. Образ мира в разнотипных профессиях / Е.А. Климов. – М. : МГУ, 1995. – 224 с.
9. Основи загальної психології : навч. посібник для студентів мед. вузів III-IV рівнів акредитації / за ред. С.Д. Максименка. – К. : Перспектива, 1998. – 256 с.
10. Родичкина И.И. Особенности профессиональной идентичности студентов-психологов / И.И. Родичкина // Вестник Череповецкого государственного университета. – 2008. – № 1. – С. 116 – 123.
11. Шнейдер Л.Б. Профессиональная идентичность : теория, эксперимент, тренинг / Л.Б. Шнейдер. – М. : Издательство Московского психолого-социального института, 2004. – 600 с.

REFERENCES:

1. *Garbuzova G.V.* Empiricheskie kriterii formirovaniya professionalnoy identichnosti studentov (Empirical criteria for the formation of professional identity of students). *Upravlenie obschestvennyimi i ekonomicheskimi sistemami*. 2007. № 1. P. 3 – 14.
2. *Gumenyuk O.E.* Psihologiya Ya-kontseptsii: navchalnyi posibnik (Psychology of self-concept : a tutorial). Ternopil : *Ekonomichna dumka*, 2004. 310 p.
3. *Deyatelnost : filosofskiy entsiklopedicheskiy slovar* (Activity: philosophical encyclopedia). M. : *Sov. entsiklopediya*, 1983. 840 p.
4. *Dyakonov I.Yu.* Dinamika identifikatsii cheloveka s gruppy niischiy (The dynamics of human identification with a group of beggars). *Voprosyi psihologii*, 2003. №1. Mode of access: <http://www.voppsy.ru/issues/2003/036/036157.htm>
5. *Ermolaeva E.P.* Preobrazuyuschie i identifikatsionnye aspekty professiogeneza (Transforming and identity aspects of professional formation). *Psihologicheskii zhurnal*. 1998. Vol. 19. № 4. P. 80 – 86.
6. *Zeer E.F.* Psihologiya professiy : ucheb. posob. dlya kursantov vuzov (Psychology professions : studies. benefits. for university students). M. : *Akademicheskii projekt* ; Ekaterinburg : *Delovaya kniga*, 2003. 336 p.
7. *Kachanov Yu.L.* Bazovaya metafora v strukture sotsialnoy identichnosti (The basic metaphor in the structure of social identity). *Sotsiologicheskie issledovaniya*. – 1996. №1. P. 23 – 34.
8. *Klimov E.A.* Obraz mira v raznotipnyy professiyah (The image of the world in raznotypnyh profession). M. : *MGU*, 1995. 224 p.
9. *Osnovy zahalnoi psikhologii : navch. posibnyk dlia studentiv med. vuziv III-IV rivniv akredytatsii* (Fundamentals of psychology: studies. manual for medical students. higher educational institutions of III-IV accreditation levels). K. : *Perspektyva*, 1998. – 256 p.
10. *Rodichkina I.I.* Osobennosti professionalnoy identichnosti studentov-psihologov (Features of the professional identity of psychology students). *Vestnik Cherepovetskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2008. № 1. P. 116 – 123.
11. *Shneyder L.B.* Professionalnaya identichnost : teoriya, eksperiment, trening (Professional identity: theory, experiment, training). M. : *Izdatelstvo Moskovskogo psihologo-sotsialnogo instituta*, 2004. 600 p.

Липовська Наталія Анатоліївна – доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: lna-67@yandex.ru

Маланчій Микола Олександрович – здобувач
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

Lypovska Nataliia Anatoliivna – doctor of public administration, Full Prof.
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044
E-mail: lna-67@yandex.ru

Malanchii Mykola Oleksandrovych – applicant
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnepropetrovsk, 49044

УДК 35.08(497.2):331.103.15

Оценка эффективности работы государственных служащих в Республике Болгария

Н. АРАБАДЖИЙСКИ

Новый болгарский университет, г. София, Болгария, E-mail: Lahisha@ukr.net

Авторское резюме

Проблемы аттестации и оценки эффективности работы государственных служащих в Республике Болгария еще не становились предметом самостоятельного комплексного научного исследования. Существующие разработки по данной проблематике немногочисленны. Это предопределяет актуальность разработки. Объектом исследования является система оценки эффективности работы госслужащих в Республике Болгария. Предметом исследования являются нормативные акты, регламентирующие этапы и процедуры оценки сотрудников. Цель разработки состоит в представлении содержательного аспекта воздействия оценок на сотрудника и их значения для развития его карьеры. Автор утверждает, что новая система оценки исполнения обязанностей сотрудниками государственной администрации будет способствовать повышению их эффективности.

Ключевые слова: аттестация, оценка, сотрудник, государственная администрация.

Evaluation of the efficiency of civil servants in the Republic of Bulgaria

N. ARABADZHYISKY

New bulgarian university, Sofia, Bulgaria, E-mail: Lahisha@ukr.net

Abstract

The problems of measuring and evaluating the efficiency of civil servants in the Republic of Bulgaria has not been subject of independent complex research. Existing studies on this topic are scarce. This determines the timeliness of this study. The object of the study is the system for performance assessment of civil servants in the Republic of Bulgaria. The study focuses on legislation regulating the stages and procedures for evaluating employees. The paper presents the content aspects of the impact of assessments on employees and the importance of the assessments for their career development. The author claims that the new system for assessing the performance of public sector employees will help increase their efficiency and effectiveness.

Keywords: appraisal, evaluation, employees, public administration, common and particular, influence, public administration, identification.

1. Сущность оценки эффективности работы государственных служащих.

Оценка деятельности служащих в государственной администрации имеет существенное значение как для эффективности управления, так и для карьеры государственных служащих

и лиц, работающих в ней по трудовому договору. Если рассматривать ее как деятельность по оценке качеств, отношения к работе и достигнутых результатов, это больше внутренне-административная, а не управленческая деятельность. Это так, потому что имеет значение

© Н. Арабаджийски, 2013

система оценки выполнения заданий сотрудниками в государственной администрации, что отличается от управленческих решений руководящего управленческого персонала, принятых на основании результатов оценки.

Основным методом оценки эффективности государственных служащих в Республике Болгария в период с 2002-го по 2012-ый годы была аттестация.¹ Она по существу состояла из элементов и методов оценки эффективности сотрудников. Важным для раскрытия сути концепции оценки эффективности является ее разграничение с аттестацией.

Аттестация представляет собой систему принципов, методов, подходов, норм и правил для объективной и комплексной оценки деятельности государственных служащих. Аттестирование основано на анализе оценки качества, возможностей и поведения сотрудников. Аттестация в первую очередь свидетельствует о поведении и деятельности сотрудников в ходе их занятости в государственной администрации. Аттестация является одной из форм повышения качества персонала и повышения эффективности его деятельности. Она заключается в проверке и оценке по системе и критериях о способности служащих выполнять свои обязанности, относящиеся к занимаемым ими должностям эффективно и для осуществления деятельности, возложенной на них законом.

Аттестирование государственных служащих в Республике Болгария основано на периодической оценке трудового выполнения по трем группам показателей:

- Выполнение ранее согласованных целей рабочего плана;
- Выполнение прямых обязанностей согласно должностной характеристике;
- Демонстрация со стороны сотрудников соответствующей компетенции.

Оценка выполнения трудовой деятельности направлена на обеспечение высоких результатов от каждого сотрудника, достигнутого профессионализма, хороших межличностных отношений и сохранение работоспособности, физического и психического комфорта сотрудников [3, с. 79].

В связи с этим, основными целями аттестации работников в государственной администрации были восприняты следующие цели:

- установить уровень профессиональной квалификации, как и ее соответствие с требованиями, изложенными в должностных характеристиках и в правилах деятельности соответствующего типа администрации;
- улучшить деятельность соответствующей администрации через эффективное управление администрации в целом, подразделений и отдельных сотрудников в отношении достижения целей, исполнения обязанностей и развития личной компетенции;

– справедливая оплата труда сотрудников в зависимости от их способностей и вклада в деятельность администрации;

– определение потребностей развития каждого сотрудника и повышение его профессиональной компетенции;

– улучшение рабочих взаимоотношений, в том числе между начальниками и подчиненными, и работы в команде;

– создание условий для реализации справедливых и прозрачных процедур для профессионального развития и карьеры.

Оценка является деятельностью по сбору и анализу информации о деятельности государственных служащих и выработка позиции об их деятельности, принимая во внимание требования и задачи конкретной администрации [1, с. 296]. Оценка должна соответствовать двум группам вопросов. Во-первых, это связано со степенью выполнения деятельности в соответствии с должностной характеристикой сотрудников. Во-вторых, это связано со степенью соответствия профессиональных способностей сотрудников с требованиями позиции, которую они занимают в государственной администрации. Согласно процессу оценки сотрудников добиваемся нескольких основных целей:

– раскрытия существующих возможностей для улучшения деятельности и установления тех сотрудников, на которых может быть возложена большая ответственность;

– повышения профессиональной квалификации сотрудников;

– определения тех сотрудников, которых необходимо любой ценой задержать в офисе или на работе по найму, а также тех, которых можно освободить;

– материального поощрения сотрудников, которые имеют высокие профессиональные качества и высокую квалификацию;

– самооценки служащего и наблюдение новопоступивших служащих в испытательный срок [7, с. 226].

Оценка государственных служащих может быть сделана различными методами: расставить по рангу, по оценочным шкалам, в сравнении пар, через интервью на оценку и т.д.

Основные техники используемые при оценке сотрудников это: письменные характеристики, опыт, сравнение сотрудников с другими, определенными как эталон, по отчетным картам и аттестационным формулярам и т.д.

В соответствии с Постановлением от 2012 года основные цели оценки эффективности сотрудников и повышения в государственной службе являются:

- создание условий для эффективного выполнения заданий на уровне администрации, административного подразделения и отдельных сотрудников для достижения целей административной структуры;

- оценка вклада отдельного сотрудника в достижение целей административной единицы и административной структуры;
- определение справедливой оплаты труда работников в зависимости от их достижений;
- определение потребностей развития каждого сотрудника и повышение его компетенции;
- улучшение отношений между сотрудниками, в том числе между начальниками и подчиненными;
- создание условий для осуществления справедливых и прозрачных процедур для профессионального и карьерного развития.

Оценка выполнения должностной характеристики сотрудников в государственной администрации проводится ежегодно на основе показанной компетенции, достижения заданной заранее цели или выполнения прямых служебных обязанностей. Главный руководитель соответствующей администрации обеспечивает всю организацию по проведению оценки.

Оценка эффективности каждого сотрудника в государственной администрации осуществляется оценивающим руководителем под наблюдением и контролем контролирующего руководителя и профсоюзной организации работников и служащих администрации.

2. Процедура по выведению оценки эффективности деятельности государственных служащих.

Оценка выполнения должностной характеристики охватывает период с 1-го января по 31-ое декабря соответствующего года. Выполнение охватывает фактически затраченное служащим время. Каждый служащий, который работал не менее шести месяцев в течение соответствующего года, подлежит оценке.

Оценка выполнения работы сотрудниками проводится по отношению к должности, которую они занимают. При переназначении на другую должность в той же администрации, при переходе на другую государственную работу в другой административной структуре, при командировании на долгий срок за рубеж, так же и при досрочном прекращении командировки служащего оценивают за исполнение той должности, которую он занимал дольше всего в течение года. Сотрудник, получивший годовую оценку перед уходом на другую работу, не оценивается в другой административной структуре второй раз в течение одного и того же года. При прекращении трудовых отношений служащий обязательно оценивается перед уходом с работы, если он реально проработал на этой работе не менее шести месяцев в соответствующем году.

Оценка эффективности согласно должностной характеристике происходит на определенных этапах для отдельных категорий служащих.

Для старших должностных лиц, руково-

дителей и экспертов с аналитическими и / или контрольными функциями существуют следующие этапы.

– Первый этап – изготовление и согласование индивидуального рабочего плана. Эта деятельность осуществляется совместно оценивающим руководителем и оцениваемым, принимая во внимание основную цель, прямые обязательства, управляемые ресурсы и компетентности, указанные в описании характеристики занимаемой оцениваемым должности. В индивидуальном рабочем плане определяются цели, срок и требования / критерии выполнения плана, которые должны быть достигнуты оцениваемым в течение всего периода. Цели должны быть максимально конкретными, измеримыми, достижимыми, в соответствии с целями административной структуры в целом и / или административной единицей и быть определенными во времени.

В соответствии с Постановлением число целей в индивидуальном плане работы не должно превышать цифру семь. Изготовление и согласование индивидуального рабочего плана и подписания соответствующего раздела формуляра оценки оценивающим руководителем и оцениваемым сотрудником осуществляется в период с 1-го по 31-ое декабря конкретного года. Если индивидуальный рабочий план невозможно согласовать между оценивающим руководителем и оцениваемым сотрудником, то он определяется оценивающим руководителем. Планы составляются и согласовываются в течение 30 дней после назначения, переназначения, досрочного прекращения командировки за рубежом или по возвращению сотрудников из отпуска, если они отсутствовали более чем шесть месяцев.

– Второй этап – проведение промежуточной встречи. Она проходит между оценивающим руководителем и оцениваемым с 15-го июня по 31-ое июля календарного года. При отсутствии аттестуемого промежуточная встреча проводится в течение 7 дней после его возвращения. На ней оценивающий руководитель и оцениваемый делают обзор эффективности деятельности при достижении целей, изложенных в индивидуальном рабочем плане или выполнения обязанностей, согласно должностной характеристике возложенных конкретных заданий, показанных служащим компетенций, а также обсуждают другие вопросы, которые могут улучшить эффективность работы. При необходимости некоторые цели в индивидуальном рабочем плане или поставленные конкретные задачи могут быть изменены или дополнены, можно также определить конкретные меры по улучшению исполнения. Оценивающий руководитель мотивирует необходимость внесения изменений и дополнений в индивидуальный рабочий план. После завершения промежуточ-

ной встречи заполняется соответствующий раздел формуляра аттестации. Когда руководитель или служащий, который распределяет задачи и отвечает за работу командированного на долгий срок сотрудника, находится на другой постоянной работе, различной от местопребывания командированного, то промежуточная встреча может не проводиться. Если промежуточная встреча не осуществляется, оценивающий должен заполнить соответствующий раздел формуляра аттестации, который высылается оцениваемому.

– Третий этап – проведение заключительной встречи и определение общей оценки эффективности. Она проходит между оценивающим руководителем и оцениваемым с 1-го по 31-ое января следующего года. В отсутствие аттестуемого сотрудника заключительное заседание проводится в течение 7 дней после его возвращения. Дата, место и час этой встречи оценивающего руководителя и оцениваемого заранее согласовываются. Оценивающий руководитель обязан напомнить о цели встречи, а именно - обсуждение степени эффективности выполнения целей по индивидуальному рабочему плану и степень выполнения прямых обязанностей, вытекающих из должностной характеристики оцениваемого сотрудника, как и показанные им компетенции. На ней оцениваемый коротко сообщает о своих главных достижениях, о возникших трудностях, о возможности для улучшения и делает самооценку выполнения своих обязанностей.

Оценивающий руководитель и оцениваемый служащий обсуждают следующее:

- в какой степени были достигнуты поставленные цели в индивидуальном рабочем плане;
- в какой степени оцениваемый показал компетентности, необходимые для эффективного выполнения заданий на занимаемой должности;
- подходящие действия для развития сотрудника.

После обсуждения эффективности по отдельным показателям прямой руководитель ставит соответствующие оценки. По итогам работы и поведения сотрудника в целом в рамках всего периода оценки руководитель ставит годовую оценку. Это должно быть сделано честно, беспристрастно и со знанием дела. После завершения заключительной встречи необходимо пополнить соответствующие разделы формуляра аттестирования.

Выполнение заданий по должности для лиц из руководящего персонала и специалистов с аналитическими или контрольными функциями оценивается тоже годовой оценкой, основанной на:

- степени достижения целей, заявленных в индивидуальном рабочем плане;
- показанных компетенциях.

Компетенции, которые должны показать государственные служащие, их определение, а также поведение, которое отвечает требованиям и неприемлемое поведение, задаются в соответствии с Приложением № 1 Постановления. На основе достижения целей индивидуально-рабочего плана и на основании показанных компетенций оценивающий руководитель определяет годовые оценки выполнения по должности следующим образом:

– оценка «Исключительное выполнение» выдвигается, когда оцениваемый одновременно выполнил все цели индивидуального рабочего плана выше требований /критериев, определенных там, и часть выполненных целей оценивается как значительный вклад в повышение эффективности административной структуры и / или административной единицы и он продемонстрировал по всем компетенциям знания, умения и поведение, значительно превышающие требования, заявленные в Приложении № 1;

– оценка «Выполнение превышает требования» выводится, когда часть целей выше требований, и если даже есть и невыполненные цели, то их невыполнение вызвано независимыми от сотрудника обстоятельствами и он продемонстрировал по большей части компетенций знания, умения и поведение, которые превышают требования, заявленные в Приложении № 1, а остальная часть отвечает установленным требованиям;

– оценка «Выполнение полностью соответствует требованиям» выводится, когда оцениваемый одновременно выполнил все цели индивидуального рабочего плана, а если есть и невыполненные цели, то их невыполнение вызвано обстоятельствами, независимыми от сотрудника, и он продемонстрировал по всем компетенциям знания, умения и поведение, которые превышают требования, заявленные в Приложении № 1;

– оценка «Выполнение не полностью соответствует требованиям» выводится, когда оцениваемый одновременно выполнил большую часть целей индивидуального рабочего плана, а невыполнение остальных целей несущественно и он продемонстрировал по большей части компетенций знания, умения и поведение, которые отвечают требованиям в Приложении № 1, а по остальной части отклонение от требований незначительное;

– оценка «Неприемлемое выполнение» выводится, когда оцениваемый одновременно не выполнил большую часть целей в индивидуальном рабочем плане, а невыполнение вызвано обстоятельствами, зависящими от сотрудника и он продемонстрировал по большей части компетенций знания, умения и поведение, которые не соответствуют требованиям, предъявленным Приложением № 1.

Для сотрудников на экспертных позициях со вспомогательными функциями и на технических должностях существуют следующие этапы:

Первый этап – обобщение прямых обязанностей и/или возложение конкретных заданий. Эти деятельности осуществляются совместно оценивающим руководителем и оцениваемым сотрудником с учетом основной цели, прямых обязательств, управляемых ресурсов и компетенций, указанных в описании должностной характеристики, занимаемой оцениваемым. Заполнение и подписание соответствующего раздела формуляра оценки оценивающим руководителем и оцениваемым сотрудником происходит в период с 1-го по 31-ое января каждого года. Формуляры готовятся и согласуются в течение 30 дней после назначения, повторного назначения, досрочного прекращения командировки за рубеж или возвращения из отпуска продолжительностью более 6-ти месяцев.

Второй этап - проведение промежуточной встречи.

Третий этап - проведение заключительной встречи и определение общей оценки эффективности работы на конкретной позиции. На этой встрече обсуждается степень достижения требований по выполнению прямых служебных обязанностей и / или выполнение конкретных задач, в какой степени оцениваемый показал компетенции, необходимые для эффективной работы на конкретной позиции и подходящие действия для развития сотрудника.

Выполнение работы сотрудниками на экспертных позициях со вспомогательными функциями и на технических позициях оценивается годовой оценкой, которая основывается на:

- в какой мере работа соответствует требованиям для выполнения служебных обязанностей, указанных в описании занимаемой должности, в том числе на основе конкретных возложенных задач, если таковые имеются;
- показанными компетенциями.

Эти этапы можно использовать для оценки работы сотрудников на экспертных позициях, с аналитическими и / или контрольными функциями, которые имеют специфический характер по смыслу переходных и заключительных положений Постановления о Приложении Классификатора позиций в администрации [5], определенные указом руководителя административной структуры. На основе той степени, которая соответствует достигнутым требованиям по выполнению служебных обязанностей, в том числе возложенных задач, если таковые имеются, и на основе показанных компетенций, оценивающий руководитель определяет годовую оценку эффективности работы сотрудников на экспертных позициях со вспомогательными функциями и для технических должностей следующим образом:

– оценка «Исключительное выполнение» выводится, когда оцениваемый одновременно выполнил все обязанности намного выше предъявленных к нему требованиям по объему, качеству и срокам и продемонстрировал по всей компетенции знания, умения и поведение, существенно превышающие требования в Приложении № 1;

– оценка «Выполнение превышает требования» выводится, когда оцениваемый одновременно выполнил большую часть обязанностей выше предъявленных к нему требований по объему, качеству и срокам, а остальную часть – на уровне требований и продемонстрировал в большей части компетенции знаний, умений и поведения, превышающие требования в Приложении № 1, а остальная часть его работы соответствует требованиям;

– оценка «Выполнение вполне соответствует требованиям» выводится, когда оцениваемый одновременно выполнил все свои обязанности на уровне предъявленных к нему требований по объему, качеству и срокам и продемонстрировал по всей компетенции знания, умения и поведение, отвечающие требованиям в Приложении № 1;

– оценка «Выполнение не в полной мере соответствует требованиям» выводится, когда оцениваемый одновременно выполнил большую часть своих обязанностей на уровне предъявленных к нему требований по объему, качеству и срокам, а по остальной части требований отклонение от предъявленных требований незначительное и он продемонстрировал для большей части компетенции знания, умения и поведение, отвечающие требованиям, указанным в Приложении № 1, а остальные отклонения от требований являются несущественными;

– оценка «Неприемлемое выполнение» выводится, когда оцениваемый на позиции сотрудник, одновременно не выполнил большую часть обязанностей на уровне предъявленных к нему требований по объему, качеству и срокам и продемонстрировал в большей степени компетенции знаний, умений и поведение которые не соответствуют требованиям в Приложении № 1.

Оценка эффективности работы государственных служащих осуществляется путем заполнения формуляра оценки, а они составлены для отдельных сотрудников на конкретной позиции и указаны как приложения № 2 и № 3 в Постановлении. Их изготавливают по соответствующим образцам, и они обеспечиваются звеньями, исполняющими функции по управлению человеческих ресурсов.

Оценивающий руководитель заполняет соответствующий формуляр, подписывает его и ознакамливает с его содержанием оцениваемого, который должен подписать его. Руково-

датель передает формуляр контролирующему руководителю по истечении 7-дневного срока подачи возражений. Контролирующий руководитель просматривает формуляры оценок и имеет право потребовать с оценивающих руководителей дополнительную информацию и аргументацию оценок, потребовать дополнительное мнение о работе оцениваемого, а также сделать комментарий, который следует записать в соответствующий раздел. Он подписывает формуляр оценки в 7-дневный срок со времени его получения, затем в 3-дневный срок и передает его в звено, исполняющее функции управления человеческими ресурсами.

Оценивающий руководитель и оцениваемый сотрудник знакомятся с пополненным контролирующим руководителем формуляром, а оцениваемый сотрудник обязан его подписать.

Уполномоченное профсоюзной организацией служащих в администрации лицо имеет право просматривать формуляр оценки сотрудника, если он член организации и подал письменный запрос на мнение профсоюза работников администрации.

Заполненные и подписанные формуляры для оценки эффективности работы на соответствующей позиции хранятся в личных делах сотрудников. Формуляры могут быть заполнены, подписаны и сохранены в виде электронного документа в соответствии с Законом об электронном документе и электронной подписи.

Сотрудники, которые не согласны с годовой оценкой эффективности работы, которую им дал оценивающий руководитель, могут подать письменное возражение, в котором мотивировать свое несогласие с оценкой. Возражение должно быть представлено контролирующему руководителю в 7-дневный срок с даты, когда оцениваемый подписал формуляр оценки эффективности работы. Сотрудник может отправить копию оценки эффективности профсоюзному объединению сотрудников в административной структуре, к которой они принадлежат.

Контролирующий руководитель должен вынести решение относительно возражений в течение 7 дней с момента их получения, и его решение является окончательным. Если копия направляется в профсоюз, то он может выдать заключение в течение 3 дней. Руководитель организации может подтвердить годовую оценку сотрудника или ее повысить и подписать формуляр согласно образцу по Приложению № 4 Постановления. В течение 7 дней со дня подписания формуляра звено, выполняющее функции по управлению человеческими ресурсами, уведомляет через подпись оценивающего руководителя и оцениваемого сотрудника о решении Руководителя организации по отправленному возражению.

В результате проведенной аттестации по эффективности работы служащих в государственной администрации могут быть предприняты следующие действия:

- повышение ранга государственных служащих;
- подготовка и реализация плана обучения и развития сотрудников;
- развитие карьеры сотрудников;
- изменение оплаты труда;
- принятие конкретных мер по улучшению деятельности администрации.

Система оценки эффективности работы сотрудников имеет открытый характер. Она дает возможность для свободного обсуждения между оцениваемым сотрудником и оценивающим руководителем. Система создает возможность общения, отличной от повседневных отношений. Система является новой для болгарского государственного управления и основана на передовых практиках воспринятых в Европейском Союзе, а также в соответствии с болгарскими институциональными особенностями.

Оценка эффективности работы государственных должностных лиц из Министерства внутренних дел, Государственного агентства «Национальная безопасность», военных следователей, прокуратуры, судей и сотрудников судов осуществляется на основании специальных законов, регулирующих их правовой статус.

3. Продвижение в государственной службе государственных служащих.

Продвижение в государственной службе государственных служащих осуществляется путем последовательного продвижения в более высокий ранг или на более высокую должность. Оно связано с оценкой выполнения работы, с обучением и развитием государственных служащих.

Повышение в ранг государственного служащего осуществляется:

В следующий старший ранг и с I младшего по V старший ранг:

– при трех последовательных годовых оценках, не ниже «Выполнение превышает требования»;

– при четырех последовательных годовых оценках не ниже «Выполнение вполне соответствует требованиям».

В следующий младший ранг и по периодам:

– при двух последовательных годовых оценках не ниже «Выполнение превышает требования»;

– при трех последовательных годовых оценках не ниже «Выполнение в полной мере отвечает требованиям».

Государственный служащий повышается до следующего более высокого ранга, если он получил ежегодную оценку эффективности работы «Исключительное выполнение». После

повышения ранга государственных служащих и досрочное повышение в звании. Следующее досрочное повышение ранга может быть сделано только при определенных условиях.

Когда государственный служащий имеет право на повышение ранга, компетентный орган по его назначению издает приказ для продвижения по рангу в 2-месячный срок с даты принятия решения.

Повышение в должности может произойти через занятие более высокой должности в другой или в той же самой администрации.

Выдвижение на более высокую должность государственного служащего в другой администрации осуществляется в соответствии со ст. 81а и 81b Закона о государственном служащем и Положении о проведении конкурсов для государственных служащих.

Выдвижение на более высокую должность в той же администрации осуществляется через конкурсный отбор. Для повышения могут быть предложены сотрудники, которые отвечают на условия быть назначенными на более высокую должность, а также имеют годовую оценку по последней аттестации выполнения работы «Исключительное выполнение» или «Выполнение превышает требования», или «Выполнение полностью соответствует требованиям» и имеют более высокий минимально необходимого

ранга для более высокой позиции. По предложению непосредственного руководителя и по усмотрению компетентного органа по назначению для участия в конкурсном отборе для более высокой должности до начальника отдела включительно, могут быть предложены государственные служащие и без наличия условий минимального ранга и профессионального опыта, но получившие годовую оценку за эффективную работу «Исключительное выполнение» и с истекшим сроком испытания. Конкурсный отбор может быть ограничен в рамках административной единицы, в которой существует свободная позиция или в рамках нескольких административных звеньев согласно мотивированному предложению непосредственного руководителя.

Данная разработка не претендует на статус комплексного научного исследования системы оценки исполнения обязанностей сотрудниками государственной администрации в Республике Болгария. Акцент ставится лишь на описание регламента оценки, ее этапов и процедур. Исследование различных нормативных актов (отмененных и действующих) подтверждает тезис о том, что введенная в 2012 г. новая система оценки сотрудников будет способствовать повышению их эффективности.

ПРИМЕЧАНИЯ:

¹ В период с 2002 по 2012 г. в Республике Болгария сотрудники государственной администрации проходили аттестацию по процедурам Положения об условиях и порядке аттестации сотрудников государственной администрации – Государственный информационный бюллетень, № 54/2002 г. - отменено. С 2012 г. оценка исполнения обязанностей сотрудниками государственной администрации проходит в соответствии с Положением об условиях и порядке оценки исполнения обязанностей сотрудниками государственной администрации – Государственный информационный вестник, № 49/2012 г., с посл. изм. и доп., действует с 01.07.2012 г.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Арабаджийски Н. Полицейска администрация / Н. Арабаджийски. – С.: Албатрос, 2002. – 270 с.
2. Классификатор должностей в администрации – Государственный информационный бюллетень. – 2012. – № 49 (с посл. изм. и доп.).
3. Лазарова Д. Коментар на наредбата за атестирание на служителите в държавната администрация / Д. Лазарова // Сп. Публична администрация. – 2002. – бр.2.
4. Положение об условиях и порядке оценки исполнения обязанностей сотрудниками государственной администрации // Государственный информационный бюллетень. – 2012. – № 49 (с посл. изм. и доп., действует с 01.07.2012).
5. Положение о классификаторе должностей в администрации – Государственный информационный бюллетень. – 2012. – № 49 (с посл. изм. и доп.).
6. Положение о порядке и условиях проведения аттестации сотрудников в государственной администрации // Государственный информационный бюллетень. – 2002. – № 54 (отменено).
7. Шопов Д. Управление на човешките ресурси / Д. Шопов, М. Атанасова. – С.: Наука. – 1998. – 356 с.

REFERENCES:

1. *Arabadzhiyski N. Politseyska administratsiya (Police Administration). S.: Albatros, 2002. 270 p.*
2. *Klassifikator dolzhnostey v administratsii – Gosudarstvennyiy informatsionnyiy byulleten (Classifier positions in the administration - the State newsletter). 2012. № 49 (s posl. izm. i dop.).*
3. *Lazarova D. Komentar na naredbata za atestirane na sluzhitelite v d'rzhavnata administratsiya (Comment in the naredbata for atestirane to minister in the administration drzhavnata). Sp. Publichna administratsiya. 2002. br.2.*
4. *Polozhenie ob usloviyah i poryadke otsenki ispolneniya obyazannostey sotrudnikami gosudarstvennoy administratsii (Regulation on conditions and procedures for evaluation of the duties of employees of the public*

administration). *Gosudarstvennyiy informatsionnyiy byulleten*. 2012. № 49 (s posl. izm. i dop., deystvuet s 01.07.2012).

5. Polozhenie o klassifikatore dolzhnostey v administratsii – Gosudarstvennyiy informatsionnyiy byulleten (Regulation on Classification of posts in the administration - the State newsletter). 2012. № 49 (s posl. izm. i dop.).

6. Polozhenie o poryadke i usloviyah provedeniya attestatsii sotrudnikov v gosudarstvennoy administratsii (Regulation on the procedure and conditions for certification of employees in public administration). *Gosudarstvennyiy informatsionnyiy byulleten*. 2002. № 54 (otmeneno).

7. *Shopov D.* Upravlenie na choveshkite resursi (Management of choveshkite resources). S.: *Nauka*. 1998. 356 p.

Арабаджийски Николай – доктор экономических наук, профессор
Новый болгарский университет
Адреса: 1618, Республика Болгария, г. София, ул. Монтевидео, 21

Arabadzhiyski Nikolay – doctor of economic sciences, Full Prof.
New bulgarian university
Address: 21, Montevideo Str., Sofia, Bulgaria, 1618

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.96

Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг

Ю.П. ШАРОВ, Т.В. МАМАТОВА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
 Національної академії державного управління при Президенті України,
 м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: sharov@vidr.dp.ua

Авторське резюме

У статті запропоновано операційні визначення, висвітлено сутність і зміст основних класичних інструментів громадського моніторингу, що рекомендовані Всесвітнім альянсом громадської участі CIVICUS: звіти за результатами опитування зацікавлених сторін; звітні картки громадян; система показників громади; моніторинг та оцінювання з боку громади; соціальні аудити. Перші три інструменти – специфічні кількісні методи дослідження, які пройшли широку апробацію в різних країнах. Четвертий і п'ятий – підходи, які передбачають використання комплексу методів та методик (зокрема і трьох попередніх методів) і мають за мету розвиток спроможності громадськості до участі у формуванні політики та стандартів публічних послуг і подальшого залучення до реалізації функції контролю виконання політики, програм, проектів та надання окремих публічних послуг. Здійснено компаративний аналіз їх потенційних переваг і можливих ризиків.

Ключові слова: громадський моніторинг, інструменти моніторингу, міжнародна практика, надання публічної послуги, орган публічної влади, публічна послуга, CIVICUS.

International practice of the public services nongovernment monitoring

YU.P. SHAROV, T.V. MAMATOVA

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine
 E-mail: sharov@vidr.dp.ua

Abstract

The operational definitions were suggested, highlights the nature and content of the main classical tools of nongovernment monitoring recommended by the World Alliance of Public Participation CIVICUS were highlighted: Stakeholder Surveys, Citizen Report Cards, Community Score Cards, Community Monitoring & Evaluation, Social Audits. The first three tools are specific quantitative research methods that have been widely tested in various countries. The fourth and fifth are approaches that involve the use of complex methods and techniques (including three previous methods) and are aimed at building the capacity of the public to participate in policy and standards of public services and further involvement in the functions of monitoring implementation of policies, programs, projects and the provision of certain public services. The comparative analyses of their potential benefits and possible risks have been carried out.

Keywords: CIVICUS, international practice, monitoring tools, nongovernment monitoring, public authorities, public service delivery, public service.

Постановка проблеми. Проблема забезпечення якості публічних послуг постійно знаходиться в центрі уваги науковців і практиків публічного управління. Четверть століття реформування сфери публічних послуг докорінно змінили гасло: замість «громадськість як клієнт» (public as a client) у багатьох країнах зараз лунає «громадянин як зацікавлена сторона» (citizen as a stakeholder) [6; 10; 12; 13; 15]. Але, незважаючи на значний прогрес у розбудові системи забезпечення якості публічних послуг, що спостерігається в Україні в останні роки, констатуємо, що громадяни повною мірою ще не відчують себе навіть клієнтами. Тому й органам, що надають публічні послуги, і громадянам необхідно разом пройти шлях до побудови відносин у форматі зацікавлених сторін.

Прогресу на цьому шляху сприятиме активізація процесів громадського моніторин-

гу надання послуг органами публічної влади, який авторами пропонується розглядати, як діяльність громадськості, інститутів та організацій громадянського суспільства з постійного, періодичного або разового спостереження за якістю надання адміністративних послуг органами публічної влади з наступним реагуванням або накопиченням інформації для подальшого реагування з метою покращення якості надання зазначених послуг. Тому надзвичайно актуальним стає вивчення існуючих міжнародних практик громадського моніторингу у сфері надання публічних послуг як основи для подальшої розбудови конструктивного діалогу представників громадських організацій та органів публічної влади. У 2013 р. в Україні розпочався проект «Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг», який фінансується Єв-

© Ю.П. Шаров, Т.В. Маматова, 2013

ропейським Союзом у рамках Фонду розвитку громадянського суспільства, співфінансується і впроваджується Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй. Ґрунтуючись на досвіді попередніх програм, проект «Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг» має на меті вдосконалити процес надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування за рахунок посилення громадського контролю та налагодження ефективного зворотного зв'язку [1]. У межах першої фази проекту авторами було здійснено дослідження «Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики», за результатами якого підготовлено дану статтю.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблема залучення заінтересованих сторін до процесів контролювання діяльності органів публічної влади в останні роки постійно знаходиться в центрі уваги науковців і практиків публічного управління. Ці здобутки знайшли відображення у документах міжнародних організацій, де значну увагу приділено формуванню методів та інструментарію вимірювання успішності публічного управління, зокрема участі громадськості в оцінюванні [4; 5; 7; 9; 15]. У попередніх роботах авторів розглядалися теоретико-методологічні підходи й методико-технологічні складові забезпечення якості муніципальних і публічних послуг у сфері реалізації функції державного контролю [1–3]. Але питання можливості застосування в Україні усталених практик громадського моніторингу надання публічних послуг, дослідження їх потенційних переваг і можливих ризиків ще не знайшло у вітчизняній фаховій літературі належного висвітлення.

З огляду на це, метою дослідження є запропонувати операційні визначення, висвітлити сутність і зміст основних класичних інструментів громадського моніторингу, що рекомендовані Всесвітнім альянсом громадської участі CIVICUS, та компаративний аналіз їх потенційних переваг і можливих ризиків.

Виклад основного матеріалу. За міжнародним досвідом, серед існуючих практик недержавного моніторингу надання публічних послуг можна виділити такі, що вже є усталеними. Це низка класичних інструментів моніторингу, що рекомендовані Всесвітнім альянсом громадської участі CIVICUS (World Alliance for Citizen Participation), поширені у сфері надання послуг дослідження за методом «Таємний клієнт» та методи швидкого оцінювання через Інтернет-ресурси, які надзвичайно динамічно розвиваються.

За рекомендаціями CIVICUS, до основних інструментів моніторингу та оцінювання публічних послуг належать такі:

- звіти за результатами опитування зацікавлених сторін;
- звітні картки громадян;
- система показників громади;
- моніторинг та оцінювання з боку громади;
- соціальні аудити [8].

Перші три інструменти – специфічні кількісні методи дослідження, які пройшли широку апробацію в різних країнах. Четвертий і п'ятий – підходи, які передбачають використання комплексу методів та методик (зокрема і трьох попередніх методів) і мають за мету розвиток спроможності громадськості до участі у формуванні політики та стандартів публічних послуг і подальшого залучення до реалізації функції контролю виконання політики, програм, проектів та надання окремих публічних послуг.

Звіт за результатами опитування зацікавлених сторін (Stakeholder Surveys) – це кількісний метод дослідження, який базується на опитуванні не лише безпосередніх клієнтів публічних послуг, але й інших зацікавлених сторін, які задіяні в процесах надання послуг та/або відчують відповідні наслідки цієї діяльності.

Метод може бути застосований для моніторингу та оцінювання, а також збирання інформації для планування й прийняття рішень. У багатьох випадках опитування зацікавлених сторін здійснюється в межах більш широкого процесу «взаємодії із зацікавленими сторонами» [8].

Залучення широкого кола зацікавлених сторін сприяє підвищенню якості, масштабів та глибини дослідження із одночасним отриманням корисних, актуальних та достовірних результатів. Підвищується прозорість і створюється атмосфера довіри з боку громадян (споживачів послуг/клієнтів) до суб'єктів надання публічних послуг, змінюється підзвітність та відповідальність суб'єктів надання публічних послуг. Під час розробки звіту фіксуються різноспрямовані перспективи та інтереси як підґрунтя узагальнень для реалізації більш масштабних організаційних змін і вдосконалення процесів надання послуг. Усе це сприятиме зміцненню відносин та формуванню культури співробітництва між різними зацікавленими сторонами.

Проте існують обмеження та ризики цього методу, серед яких:

- значна тривалість проведення, яка може негативно впливати на рівень мотивації учасників;
- значна вартість із урахуванням необхідності комбінування методів збирання даних;
- необхідність узгоджувати різноспрямовані погляди, сприйняття та інтереси, а також можливу результуючу напруженість у відноси-

нах;

- можлива байдужість зацікавлених сторін до проблеми, яка вивчається;

- недостатній рівень компетентності персоналу органу публічної влади для проведення такого типу досліджень [8].

З огляду на значну складність, тривалість і вартість застосування методу доцільне лише під час розроблення стратегічних рішень щодо прийняття комплексу національних або муніципальних стандартів публічних послуг, адаптації інноваційних підходів до організації процесів надання послуг тощо. Це зумовлено тим, що саме такі «віхові рішення» потребують всебічного аналізу можливих наслідків для широкого кола зацікавлених сторін і консенсусного підходу. Обов'язковим є також залучення фахових експертів для розроблення програми дослідження та коректної інтерпретації результатів.

Звітні картки громадян (Citizen Report Cards) – кількісний метод дослідження, який базується на опитуванні лише прямих клієнтів публічних послуг. Ключовою ознакою методу є те, що результати опитувань оприлюднюються з метою забезпечення прозорості, відповідальності та підзвітності.

Застосування цього методу дозволяє згенерувати отримані з практики науково обґрунтовані кількісні дані, які суб'єкти надання публічних послуг не можуть ігнорувати. Надзвичайно важливим є те, що підвищення рівня поінформованості громадськості щодо якості обслуговування спонукає громадян до проактивного вимагання більшої відповідальності, доступності та оперативності від суб'єктів надання публічних послуг [11].

Водночас орган влади отримує можливість визначити пріоритетність бюджетних витрат, здійснювати моніторинг виконання та посилити партнерство із громадянами й представниками неурядових організацій на спільних зустрічах. У результаті збільшується «соціальний капітал» території через об'єднання громади навколо вирішення спільних питань.

Практичне впровадження досліджень за цим методом має певні обмеження та ризики:

- навіть у країнах із розвинутою демократією представники органів влади можуть побоюватися проведення опитувань громадян-клієнтів, тому необхідне залучення ключових учасників від органів публічної влади до навчання та підготовчих процесів оцінювання;

- можливою є ситуація інституційного опору/відсутності волі до дій за результатами вивчення думки клієнтів, яку можна подолати сталою діяльністю за результатами досліджень і наполегливим перетворенням цих результатів у реальні зміни;

- процес вивчення задоволення громадян може призвести до розчарування, якщо грома-

дянин не відчує помітного поліпшення якості послуг. Тому дуже важливим є інформування громадськості під час зустрічей та семінарів щодо існуючих обмежень органів влади й застереження проти очікування «усього й одразу» [8].

Застосування методу – надзвичайно корисне в умовах становлення громадянського суспільства. Оскільки проведення масштабних досліджень думки громадян може бути витратним і трудомістким, в умовах обмежених ресурсів бажано йти шляхом апробації методу звітних карток у локальних пілотних проектах моніторингу з подальшим поширенням практики.

Ініціаторам застосування методу необхідно завжди дбати про конструктивність зустрічей суб'єктів надання і клієнтів публічних послуг та їх спрямування на вироблення рекомендацій щодо підвищення якості надання послуг на відміну від односторонньої критики з боку клієнтів, а також ураховувати те, що такий тип досліджень потребує підтримки з боку засобів масової інформації, які мають бути залучені ще на його початку.

Система показників громади (Community Score Cards) – кількісний метод дослідження, який базується на розробці представниками громади системи показників («таблиці громадського вимірювання») як основи самооцінювання суб'єктів надання публічних послуг.

Оцінювання на основі «голосу громади» є інструментом підвищення соціальної та суспільної відповідальності та розвитку спроможності суб'єктів надання публічних послуг, що має низку переваг: встановлює механізми прямого та зворотного зв'язку між клієнтами та суб'єктами надання публічних послуг, підвищує впевненість суб'єкта надання публічних послуг, зокрема, коли оцінка є високою та / або рішення щодо вирішення проблеми втілено результативно. Застосування методу підсилює спроможність до забезпечення відповідальності публічного сектора та ефективної участі в громадських обговореннях щодо пріоритетних питань на місцевому рівні [8].

Реалізація проекту «Системи показників громади» передбачає декілька етапів. На підготовчому – надзвичайно важливо ідентифікувати осіб або групи (місцеві лідери, представники громадських організацій, посадові особи місцевих органів публічної влади), які зможуть допомогти у посиленні процесів вивчення голосу громади та організувати їхнє навчання.

Другий етап передбачає допомогу громаді у розробленні системи показників у вигляді «таблиці громадського вимірювання»: у фокус-групах для публічної послуги ідентифікуються індикатори результативності/якості у запитаннях, індикаторам присвоюються кількісні значення із відповідним обґрунтуванням і вироб-

ляються пропозиції для поліпшення послуги, які базуються на визначених критеріях виконання.

На третьому етапі здійснюється допомога суб'єктам надання послуги у розробленні системи індикаторів для самооцінювання: під час «мозкового штурму» керівники та службовці розробляють індикатори для самооцінювання, індикаторам присвоюють кількісні значення із відповідним обґрунтуванням, учасників запрошують до обговорення і визначення можливих рішень.

Четвертий етап – це зустріч представників громади й суб'єктів надання послуг, на якій за допомогою фасилітаторів кожна з груп презентує результати власного оцінювання, обґрунтування результатів обговорюється, суб'єкти надання послуг реагують, отримують зворотний зв'язок користувачів послуг, усі учасники обговорюють і узгоджують можливі дії для вирішення виявлених проблем.

П'ятий етап передбачає дії за результатами оцінювання на основі «голосу громади»: документування у стислому, прозорому та доступному для розуміння учасниками форматі, поширення результатів у ЗМІ та серед громади, впровадження результатів у процеси політики та захисту інтересів, реалізація коригувальних та інших дій за результатами дослідження, кроки до інституалізації процесу, такі як сприяння учасникам у повторенні проекту щорічно або щопівроку.

Метод відносно нескладний у використанні та гнучкий у застосуванні, зміцнює голос громадянина й розширює можливості громади, а також сприяє діалогу й досягненню консенсусу, так само як і отриманню інформації. Додатково перевагою є те, що під час реалізації проектів оцінювання на основі «голосу громади» створюється система критеріїв результативності для порівняльного аналізу (бенчмаркінгу) якості публічних послуг, які можуть надалі бути використані членами громади та влади з метою організації систематичного моніторингу й оцінювання.

Метод системи показників громади має певні обмеження та ризики використання:

- немає ніякої гарантії, що представники суб'єктів надання публічних послуг мають бути сприйнятливими до проблем, які були визначені пересічними громадянами, а також до наданих ними рекомендацій щодо змін. Підхід до подолання цього ставлення рекомендує визначити сильні та слабкі сторони пропозицій щодо змін; під час особистих зустрічей з метою досягнення консенсусу зосереджуватись не на проблемах, а на пропозиціях щодо їх вирішення;

- суб'єкти надання публічних послуг на місцевому рівні не завжди мають можливість і важелі для прийняття рішень та здійснення

змін. Тому дуже важливим є залучення керівництва органів публічної влади до процесів налагодження зворотного зв'язку та комунікацій;

- надзвичайно важливою є допомога членам громади у розумінні проблем, з якими стикаються надавачі послуг, з метою уникнення завищених очікувань;

- існує ризик розчарування обох сторін, що беруть участь в оцінюванні, у випадку, коли прийняті рішення не виконуються або подальші оцінювання свідчать про погіршення результатів [8].

Суб'єкти надання публічних послуг можуть також відчувати загрозу від таких проектів, тому дуже важливо з самого початку акцентувати їхню увагу на цінності та практичній значущості участі населення у моніторингу надання послуг. Корисним є запрошення представників суб'єктів надання публічних послуг та інших посадових осіб місцевих органів публічної влади до участі в навчанні у межах проектів оцінювання на основі «голосу громади» з метою розвинення відповідних складових їх професійної компетентності.

Таким чином, результативне здійснення оцінювання за системою показників громади потребує поєднання декількох складників: розуміння місцевого соціально-політичного контексту, наявності компетентного «агента підсилення», широкої інформаційної підтримки з метою забезпечення ефективного залучення громадськості, скоординованих подальших дій.

Моніторинг та оцінювання з боку громади (Community Monitoring & Evaluation) – це підхід, реалізація якого передбачає не лише збирання інформації щодо діяльності органів публічної влади, але й зміцнення відносин між громадянами та державою через інформування людей щодо їхніх прав, обіцянок, що були дані владою, та інструментів забезпечення отримання як прав, так і обіцяного.

Підхід еволюціонував з інших методів, що рекомендовані CIVICUS для залучення громадськості до моніторингу та оцінювання ефективності конкретних проектів розвитку. Виникнення підходу пов'язують із двома тенденціями. По-перше, зміна громадськими організаціями власної ролі з надавача послуг на представництво інтересів, захист прав та залучення громадськості. По-друге, намагання донорів отримати впевненість у тому, чи досягає бенефіціарів допомога, яка надходить через органи публічної влади, та чи призводить це до бажаних результатів. Тому громадські організації все частіше спрямовують зусилля на підтримку громад в оцінюванні надання публічних послуг і розвиненні їхньої спроможності до моніторингу процесів надання цих послуг [14].

За рекомендаціями CIVICUS, застосування підходу передбачає використання різноманітних методів та інструментів залучення гро-

мадськості для визначення проблеми (дерево проблем, фокус-групи) та заінтересованих сторін (карта стейкхолдерів), визначення цілей (SMART), розробки індикаторів та їхніх базових значень або градації, збирання інформації (якісні, кількісні методи або їх поєднання), планування та реалізації дій за результатами моніторингу.

Основними перевагами підходу є те, що моніторинг та оцінювання з боку громади допомагає людям отримати те, що було обіцяно органами публічної влади різних рівнів. Це збільшує спроможність людей відстоювати себе і власні громади, а також допомагає усвідомити, що відповідні ресурси є більше «їхніми», ніж урядовими. Коректне застосування методу може сприяти соціальним трансформаціям, коли маргінальним групам надається голос, рівний голосу тих, що мають владу, або тоді, коли об'єднуються традиційно конфліктуючі групи.

Серед обмежень та ризиків підходу визначимо такі основні:

- важливим є розбудова відносин з тими, хто буде об'єктом моніторингу, особливо якщо бажано отримати доступ до необхідної інформації та забезпечити реагування людей на висновки дослідження;

- проблемним може бути доступ до інформації: влада або не хоче, щоб громадськість цю інформацію отримала, або просто не може її зібрати;

- цілі та індикатори моніторингу мають бути розроблені на основі широкого залучення громадськості, щоб гарантувати, що вони «резонують» із потребами, пріоритетами й спрямуваннями громад;

- реалізація підходу є більш результативною, якщо здійснюється в партнерстві декількох неурядових організацій, але між групами може існувати конфлікт, заснований на розбіжностях у ступенях впливовості, підходах, аналізі політики та ідеологічних перспективах. Щоб це не зруйнувало партнерство, необхідно заздалегідь виділити час на побудову довіри між партнерами;

- звернення просто до «громади» може привести до підсилення дисбалансу. Так, на громадських зборах необхідно відшукати методи врахування думки меншин, в той же час усі дані мають збиратись «у розрізі» демографічних та соціальних особливостей респондентів [8].

Використання підходу «Моніторинг та оцінювання з боку громади» безумовно розвиває потенціал громадянського суспільства. Але для того, щоб бути ефективним, метод потребує встановлення стратегічного партнерства між групами, які працюють на різних рівнях (громади, громадські організації, дослідницькі установи, експерти, ЗМІ тощо).

Оскільки не існує жодного виду юридичної відповідальності за неналежну роботу органів влади, у проектах моніторингу та оцінювання з боку громади має бути розроблений план просування отриманих доказів через ЗМІ, а також через формальні процеси, які для органів публічної влади є значущими (наприклад, виборчий процес).

Соціальний аудит (Social Audits) – це якісний метод дослідження, який базується на систематичному вивченні документів попередніх періодів та спостережень з метою отримання доказів, що проект чи послуга відповідають встановленим критеріям соціальної ефективності / суспільної корисності для всіх заінтересованих сторін.

Для органів публічної влади результати соціальних аудитів доповнюють результати фінансових. Так, під час фінансового аудиту може вивчатись питання цільового використання бюджетних коштів, а під час соціального – чи мала профінансована з бюджету діяльність належний соціальний ефект чи позитивний вплив на якість надання публічних послуг.

Подібні аудити можуть проводитись як самим органом публічної влади, так і спільно з урядовими структурами сфери державного контролю, незалежними аудиторськими установами, організаціями громадянського суспільства чи територіальними громадами. Соціальні аудити часто розпочинаються як ініціатива інститутів громадянського суспільства і знаходять підтримку держави та місцевого самоврядування, оскільки органи публічного управління отримують підтвердження корисності даного підходу. У разі інституціалізації соціальні аудити дозволяють реалізовувати системний моніторинг органів публічного управління, підсилюють легітимність державних інституцій та органів місцевого самоврядування, а також сприяють встановленню довіри між різними інститутами громадянського суспільства та органами публічної влади [8; 16].

Процес здійснення соціального аудиту підвищує рівень інформованості громадськості та поширення знань. Соціальні аудити, з одного боку, сприяють розвитку місцевої демократії та спроможності до колективного прийняття рішень. З іншого – підсилюють розуміння політиками проблем заінтересованих сторін та закликають до поступових кроків для їх вирішення, що може призвести до поліпшення процесів розроблення та реалізації програм і надання публічних послуг. Додатковою перевагою соціальних аудитів є підвищення прозорості через створення попиту на інформацію та допомогу в реалізації права на доступ до інформації щодо планування та надання публічних послуг.

Аудити мають більшу ефективність, якщо проводяться не як «разові» заходи, а на регу-

лярній основі. Процес здійснення соціального аудиту має бути: інклюзивним, інтерактивним, ретельним, підконтрольним, прозорим, спрямованим на поліпшення проєктів і послуг.

До обмежень та ризиків соціальних аудитів можна віднести такі:

– у процесі соціального аудиту критично важливим є доступ до публічної інформації, а її отримання може залежати від «симпатії» чиновників. У довгостроковій перспективі для подолання цієї загрози необхідно лобювати-прийняття законопроектів щодо забезпечення доступу громадян до публічної інформації та архівів;

– у деяких випадках проблемою є відсутність належного архівування з боку органів публічної влади. Якщо так, соціальний аудит має бути сфокусованим на отриманні зворотного зв'язку від клієнтів та сприянні поліпшенню документування в часі;

– суб'єкти надання публічних послуг і політичні діячі можуть відчувати загрозу від процесів соціального аудиту. Якщо це можливо, бажано залучити їх до конструктивної співпраці із самого початку, а також уникати прямої критики особистостей – краще звертати критику до установи/системи в цілому [8].

Метод може бути гарно сприйнятий органами публічного управління, які вже впровадили системи управління якістю за вимогами міжнародних стандартів ISO серії 9000, оскільки його методологія подібна до методології проведення аудитів систем управління.

Під час здійснення соціальних аудитів додаткового імпульсу набувають процеси розширення прав та можливостей громадян, укріплення «голосу громади» через

залучення членів громади до реалізації зворотного зв'язку, збирання доказів, інтерпретації результатів та вироблення рішень, що є невід'ємною складовою становлення громадянського суспільства. Здійснення аудиторської діяльності у будь-якій сфері вимагає від групи аудиторів належного рівня компетентності, тому проведення соціального аудиту може вимагати суттєвої технічної підтримки, особливо у випадках ініціації з боку інститутів громадянського суспільства, і, відповідно, зовнішнього фінансування.

Некоректно проведені соціальні аудити можуть «розпалити» емоції і навіть призвести до конфлікту або помсти з боку тих, кого «викрили». Тому дуже доречним буде передбачити управління конфліктами, а також постійне нагадування учасникам, що основною метою соціального аудиту є не пошук винних, а виявлення напрямів для поліпшування.

Висновки. У статті запропоновано операційні визначення, висвітлено сутність і зміст основних класичних інструментів громадського моніторингу, що рекомендовані Всесвітнім альянсом громадської участі CIVICUS: звіти за результатами опитування зацікавлених сторін; звітні картки громадян; система показників громади; моніторинг та оцінювання з боку громади; соціальні аудити. Здійснено компаративний аналіз їх потенційних переваг і можливих ризиків. Отже, надзвичайно актуальним стає подальше вивчення чинних міжнародних та вітчизняних практик громадського моніторингу у сфері надання публічних послуг як основи для подальшого становлення системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг в Україні.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Маматова Т. Кращі практики недержавного моніторингу надання адміністративних послуг: європейський досвід для України / Тетяна Маматова // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України : матеріали 10-ї регіон. наук.-практ. конф., 16 трав. 2013 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 32 – 34.
2. Системи управління якістю при наданні муніципальних послуг у відповідності до вимог ISO 9001:2008: існуючі практики та напрями вдосконалення : аналіт. дослідж., виконане в рамках Проєкту ПРООН «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку» / авт. Тетяна Маматова, Олена Бортнік. – К. : ПРООН МПВСР, 2013. – 56 с.
3. Шаров Ю. П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості: монографія / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь : ВБ ММД, 2008. – 136 с.
4. A Users' Guide to Measuring Public Administration Performance / Kevin Brown, Sarah Repucci ; ed. Marie Laberge and Joachim Nahem ; UNDP Oslo Governance Centre ; UNDP. – Oslo : UNDP Oslo Governance Centre. – 2009. – VI, 68 p.
5. A Users' Guide to Measuring Local Governance / Alexandra Wilde, Shipra Narang, Marie Laberge, Luisa Moretto ; ed. Joachim Nahem ; UNDP Oslo Governance Centre. – Oslo : UNDP Oslo Governance Centre, 2009. – VI, 150 p.
6. Administration as a Service – the Public as a Client : The OECD Report / OECD. – 1987. – 144 p.
7. Citizens as Partners : OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making / OECD. – Paris Cedex : OECD Publishing, 2001. – 112 p.
8. CIVICUS – World Alliance for Citizen Participation. – Accesses mode : <http://www.pgexchange.org/>
9. Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services / OECD. – Paris Cedex : OECD Publishing, 2009. – 322 p.
10. Getting Serious on Client Service : An IPAA Policy Discussion Paper / Institute of Public Administration Australia, November 2011. – 35 p.
11. Improving Local Governance and Service Delivery: Citizen Report Card Learning Tool Kit : Print Version of the

- Learning ToolkitAsian Development / Bank (ADB) and Asian Development Bank Institute (ADBI), 2007. – 236 p.
12. Luoma-aho V. Faith-holders as Social Capital of Finnish Public Organisations : Academic Dissertation. Studies in Humanities 42 / Vilma Luoma-aho : University of Jyväskylä. – Jyväskylä : Jyväskylä University Printing House, 2005. – 368 p.
13. Matei L. Behaviour and action: citizens vs. public services : / Lucica Matei, Ani Matei ; National School of Political Studies and Public Administration (NSPSA) // MPRA Paper No. 26787, posted 17 Nov. 2010. – 17 p.
14. Monitoring and Evaluation of Public Services : Tool Summary / World Alliance for Citizen Participation. – Access mode : http://www.pgexchange.org/images/toolkits/PGX_H_M&E%20of%20public%20services.pdf.
15. Suggett D. Citizen and Stakeholder Participation: Strategies and Challenges for the Australian Public Sector / Dahle Suggett // Paper for IPAA South Australia, A Focus on Customer and Citizen Participation and Partnerships, March 2012. – PTR CONSULTING, 2012. – 17 p.
16. The CDF social audit guide: a handbook for communities / Dev. by Wanjiru Gikonyo ; Open Society Initiative of East Africa (OSIEA). – Popular version. – Nairobi, Kenya : Open Society Initiative of East Africa, 2008. – VII, 56 p.

REFERENCES:

1. *Mamatova, T.* Krashchi praktyky nederzhavnoho monitorynhu nadannya administratyvnykh posluh: yevropeysky dosvid dlya Ukrainy (Best practices of nongovernment monitoring of administrative services: the European experience for Ukraine) *Aktualni problemy yevropeyskoiy ta yevroatlantychnoiy intehtratsii Ukrainy : materialy 10-i rehion. nauk.-prakt. konf., 16 trav. 2013 r.* Dnipropetrovs'k, 2013, pp. 32-34.
2. *Mamatova, T., Bortnik O.* Systemy upravlinnya yakystyu pry nadanni munitsypal'nykh posluh u vidpovidnosti do vymoh ISO 9001:2008: isnuyuchi praktyky ta napryamy udoskonalennya : analit. doslidzh., vykonane v ramkakh Proektu PROON «Munitsypal'na prohrama vryaduvannya ta staloho rozvytku» (Quality management system for municipal services in accordance with the ISO 9001:2008: existing experiences and way forward : analytical paper conducted under the UNDP Project “Municipal Governance and Sustainable Development Programme”). Kyiv, 2013, 56 p.
3. *Sharov, Yu P., Sukhinin, D. V.* Munitsypal'ni posluhy: shlyakh do vysokoi yakosti: monohrafiya (Municipal services: the path to quality). Melitopol', 2008, 136 p.
4. Brown, K., Repucci, S. A Users' Guide to Measuring Public Administration Performance. Ed. Marie Laberge and Joachim Nahem. UNDP Oslo Governance Centre. Oslo, 2009, VI, 68 p.
5. Wilde, A., Narang, Sh., Laberge, M., Moretto, L. A Users' Guide to Measuring Local Governance. Ed. Joachim Nahem. UNDP Oslo Governance Centre. Oslo, 2009, VI, 150 p.
6. Administration as a Service – the Public as a Client : The OECD Report / OECD. – 1987. – 144 p.
7. Citizens as Partners : OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. Paris Cedex: OECD Publishing, 2001, 112 p.
8. CIVICUS – World Alliance for Citizen Participation. – Access mode : <http://www.pgexchange.org/>
9. Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Paris Cedex: OECD Publishing, 2009, 322 p.
10. Getting Serious on Client Service : An IPAA Policy Discussion Paper. Institute of Public Administration Australia, Nov. 2011, 35 p.
11. Improving Local Governance and Service Delivery: Citizen Report Card Learning Tool Kit : Print Version of the Learning ToolkitAsian Development.Bank (ADB) and Asian Development Bank Institute (ADBI), 2007, 236p.
12. Luoma-aho, V. Faith-holders as Social Capital of Finnish Public Organisations : Academic Dissertation. Studies in Humanities 42. University of Jyväskylä. Jyväskylä: Jyväskylä University Printing House, 2005, 368 p.
13. Matei, L., Matei, A. Behaviour and action: citizens vs. public services. National School of Political Studies and Public Administration (NSPSA). MPRA Paper No. 26787, post. 17 Nov., 2010, 17 p.
14. Monitoring and Evaluation of Public Services : Tool Summary. World Alliance for Citizen Participation. . – Access mode : http://www.pgexchange.org/images/toolkits/PGX_H_M&E%20of%20public%20services.pdf.
15. Suggett, D. Citizen and Stakeholder Participation: Strategies and Challenges for the Australian Public Sector. Paper for IPAA South Australia. A Focus on Customer and Citizen Participation and Partnerships. March 2012. PTR CONSULTING, 2012, 17 p.
16. Gikonyo, W. The CDF social audit guide: a handbook for communities. Open Society Initiative of East Africa (OSIEA). Popular version. Nairobi, Kenya, 2008, VII, 56 p.

Шаров Юрій Павлович – доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: sharov@vidr.dp.ua

Маматова Тетяна Валеріївна – доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: mamatova@consyst.dp.ua

Sharov Yurii Pavlovych – doctor of public administration, Full Prof.
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnepropetrovsk, 49044
E-mail: sharov@vidr.dp.ua

Malanchii Mykola Oleksandrovych – doctor of public administration, Full Prof.
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnepropetrovsk, 49044
E-mail: mamatova@consyst.dp.ua

УДК 352

Реалізація технологій імідж-бїлдингу мїст органами мїсцевого самоврядування

О.Ю. БОБРОВСЬКА, Є.О. ЛІФАНОВА
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: bobelur@meta.ua

Авторське резюме

У статті аналізуються складові і зміст технологій імідж-бїлдингу мїст та їх значення для формування привабливості мїста. Імідж-бїлдинг розглядається як чинник соціально-економічного розвитку мїст. Надається характеристика особливостей і відмінностей формування технології імідж-бїлдингу в муніципальному менеджменті. Виділена необхідність нового інноваційного виду самоврядної діяльності, яка б створила систему організації формування і просування іміджу територіальних громад і муніципальних утворень загалом і мїст зокрема із заздалегідь визначеними позитивними характеристиками. На основі аналізу підходів до формування іміджу запропоноване їх функціональне інтегрування у складі особливої функції мїсцевого самоврядування – функції іміджетворення. Визначаються і розкриваються її організаційно-технологічні аспекти і методичний інструментарій її реалізації.

Ключові слова: імідж мїста, імідж-бїлдинг, органи мїсцевого самоврядування, соціально-економічний розвиток.

Implementation of technologies for image-bilding cities local authorities

O.YU. BOBROVSKA, YE.O. LIFANOVA
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine
E-mail: bobelur@meta.ua

Abstract

In the article constituents and maintenance of technologies are analysed image-bilding of cities and their value for forming of attractiveness of city. Image of bildingu is examined as a factor of socio-economic development of cities. It is carried out review and given description of features and differences of forming of technology image of bildingu in a municipal management. Distinguished necessity of new innovative type of самоврядної activity that would create the system of organization of forming and advancement of image of territorial communities and municipal formations on the whole and bridge in particular with in good time certain positive descriptionsю On the basis of analysis of approaches to forming of image it is offered them functional integration in composition the special function of local self-government is functions of imidzhetrovrenya. Certain and exposed it organizationally technological aspects and methodical tools of its realization.

Key words: image of the city, image-building, local authorities, socio-economic development.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження обумовлена необхідністю виявлення нових чинників стійкого розвитку територій і інструментів управління ними для підвищення конкурентоспроможності мїст, залучення інвестицій у реальний сектор економіки і комплексного соціально-економічного розвитку. До таких чинників належить позитивний імідж мїста, який стимулює підвищен-

ня ділової активності й інтерес бізнес-спївтовариства до реалізації ефективних інноваційних проєктів, освоєння ресурсного потенціалу територій, створення нових робочих мїсць і підвищення можливостей якісного облаштування життя, добробуту громадян і їх всебічного розвитку.

Аналіз досліджень і публікацій. Істотний внесок у формування теоретико-методологіч-

© О.Ю. Бобровська, Є.О. Ліфанова 2013

них принципів розвитку системи місцевого самоврядування в Україні зробили Б. Адамов, В. Бабаєв, В. Бакуменко, Г. Губерная, В. Дорофійенко, В. Куйбіда, М. Латинін, О. Лебединська, В. Мамонова, С. Саханенко, О. Сушинський, Ю. Шаров та інші дослідники.

У сучасній науковій літературі в галузі знань «Державне управління» майже відсутні роботи, в яких аналізувалися б проблеми створення іміджу територіальних утворень. Певною мірою ці питання висвітлюються в роботах В. Королька, Г. Почепцова, С. Саханенка, Ю. Шарова, але технологія процесу конструювання іміджу міст залишається поза увагою дослідників. Серед зарубіжних науковців найбільш відомі праці К. Асплунда, С. Анхольта, І. Балдерьяна, С. Гареллі, М. Гундаріна, А. Дайана, Ф. Котлера, Ч. Лендрі, І. Рейна, М. Портера, Д. Хайдера.

Відаючи належне теоретичному доробку вітчизняних дослідників, слід зазначити, що роль органів місцевого самоврядування у формуванні іміджу міст ще комплексно не досліджувалась. Насамперед, йдеться про вирішення проблем, пов'язаних із формуванням процесів іміджетворення з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, легітимізації ролі останніх у контролі за ефективним конструюванням, відтворенням і підвищенням позитивного іміджу міст. Зокрема, потребує системного дослідження діяльність органів місцевого самоврядування щодо впровадження технологій імідж-блдингу міст в Україні.

Метою дослідження є висвітлення ролі імідж-блдингу міст як чинника їх соціально-економічного розвитку і розкриття організаційно-технологічних аспектів його формування і запровадження.

Виклад основного матеріалу. Аналіз існуючих наукових досліджень і визначень дозволяє сформулювати визначення іміджу міста. Імідж міста – це його образ, який формується засобами інтегрованих комунікацій, спрямований на створення позитивної думки про місто цільовими групами для підвищення привабливості життя в ньому, залучення трудових кадрів, туристів, інвесторів, зростання зовнішньої торгівлі і доходів міського бюджету.

Використання нами терміну «імідж-блдинг» обумовлено прагненням акцентувати увагу на підвищенні керованості процесів створення позитивного іміджу міст у результаті діяльності органів місцевого самоврядування та територіальних громад. Під імідж-блдингом розуміється сукупність послідовних, взаємопов'язаних, взаємообумовлених, системних і безперервних дій, відповідних процесів та технологій щодо створення, підтримки і просування іміджу міста. Він комплексно поєднує процеси створення, формування, відтворення,

просування та позитивізації іміджу міст, формування їх бренду та маркетингової стратегії.

Імідж-блдинг можна також подати як упорядковану ефективну діяльність і взаємодію стосовно планування, формування, організації, реалізації, підтримки і підвищення позитивного іміджу оцінюваних об'єктів, явищ, процесів чи інших структурних угруповань або суб'єктів діяльності. Технології імідж-блдингу являють собою сукупність прийомів і методів, розмежованих і розділених на етапи, фази, координовані і послідовні процедури, операції і комунікації, які застосовуються для отримання кінцевого результату – оцінки існуючого рівня іміджу і пропонованих заходів задля його підвищення. Визначення змістовного й організаційного підґрунтя формування іміджу міста дозволяє розглянути його місце і роль у стратегічному управлінні міст і силу його впливу на процеси розвитку.

Змістовне наповнення поняття «імідж міста» слід розглядати як сукупність якісних і кількісних характеристик, об'єктів, елементів і процесів суб'єктивно-об'єктивного розвитку міста, їх зв'язків і логічних відносин, що формують уявлення про його цілісність, якісну визначеність і цілеспрямованість у забезпеченні внутрішніх потреб міста і жителів та можливостей ефективної взаємодії і співпраці міста із зовнішнім середовищем. У даний час його можливо назвати одним з основних засобів і способів створення широкої позитивної популярності конкретного муніципального утворення.

Особливістю іміджу міста є його корпоративний характер. Термінологічно словосполучення «імідж міста» стосується міста в цілому, а не окремих його сфер, підсистем чи інших структурних складових. Позитивний імідж міста – це суспільні успіхи і досягнення усіх жителів і органів місцевої влади. Ігнорування цього системного інтегрованого показника з боку органів місцевого самоврядування затримує розвиток будь-якого елемента соціально-економічної системи міста. Це обумовлює поглиблену увагу до такого соціального явища, як імідж міста і стає об'єктивною потребою теорії і практики місцевого самоврядування.

Реалізація будь-якої конкретної парадигми міського розвитку починається на рівні стратегічного управління, спрямованого на досягнення стратегічних цілей. При цьому найважливіші аспекти стратегічного управління полягають у розробці механізму реалізації стратегій розвитку основних системоутворюючих сфер міста, у визначенні оптимального рівня спеціалізації і можливостей диверсифікації всього міського комплексу, у формуванні синтезованих ресурсних потенціалів, а також у розробці цілей для нижчого рівня управління – поточного управління [1, с.25].

Стратегія народжується на основі систем-

ного, багаторівневого, детального аналізу стану системи і зовнішніх умов і дозволяє оцінити умови, в яких проходить розвиток міста; його переваги і недоліки, щоб мінімізувати загрози (негативні ефекти) і максимізувати можливості (позитивні ефекти), чітко визначити узгоджені в територіальному співтоваристві загальні цілі, позиціонувати його, зокрема серед конкурентів, за ключовими напрямками. Стратегічні плани дозволяють оптимально поєднувати політику продукту з політикою «ціни» території, політику розподілу ресурсів і просування території; скоординувати програми міського розвитку, визначити орієнтири й інструменти для вимірювання і оцінки результатів.

На нашу думку, формування іміджу міста повинно базуватися на тих же відправних моментах. У результаті образ міста зможе являти собою варіант згорнутого тексту і нести в собі інформацію недоліків або переваг конкретного поселення перед іншими муніципальними утвореннями. Втім пропонувані методики і стратегії міського розвитку, що включають, зокрема, питання створення і просування позитивного іміджу міста поки суто індивідуальні.

Так, ряд дослідників пропонує технології, що дозволяють, на їх думку, ефективно здійснювати імідж-білдінг. Назвемо його першим підходом [2; 4]. Аналізуючи його, необхідно звернути увагу, що дані вчені розглядають технології вивчення існуючого іміджу організацій, а не технології і процеси його формування і просування. Водночас за цілеспрямованістю, змістом та безперервністю плину процесів формування іміджу її можна розглядати як особливу функцію муніципального менеджменту. Її дію можна уявити як систему заходів щодо безпосереднього створення, зміцнення і підтримки стійкого позитивного іміджу міста, що надасть йому низку вигод: більшу довіру до органів місцевого самоврядування, кредит довіри в кризових ситуаціях, підвищення оцінки міста його жителями, появу нових ділових партнерів тощо. Експерти зазначають, що позитивний імідж міста, який є результатом професійного імідж-білдінгу, формує у свідомості цільових аудиторій додаткову психологічну цінність усім публічним послугам, що надаються в місті органами місцевого самоврядування, і характеризує його як унікальний спосіб перетворення нематеріальних активів на матеріальні.

Увага до імідж-білдінгового менеджменту міста визначається необхідністю постійної і свідомої роботи з усіма аудиторіями. Набір відчуттів і переконань, які місто викликає у свідомості аудиторій імідж-білдінгу, повинен постійно підтримуватися й удосконалюватися органами місцевого самоврядування. Завданнями імідж-білдінгової функції повинні стати: виділення цільових груп жителів міста, визначення їх асоціативного сприйняття іміджу

міста, його вимірювання і на базі іміджевих оцінок розробка і виконання заходів впливу на формування майбутнього, більш позитивного іміджу шляхом включення відповідних заходів у стратегічний план.

Розробці якісного стратегічного плану імідж-білдінгових заходів повинен передувати імідж-білдінговий аудит міста. Він здійснюється як на етапі формування імідж-білдінгових заходів, так і під час їх проведення з метою оцінки результатів, що були досягнені. Згідно з М.В.Гундаріну оцінювання імідж-білдінгових заходів повинно здійснюватися як мінімум з двох сторін [3]. Спочатку проводиться самостійне оцінювання органом місцевого самоврядування, пізніше – оцінювання експертами. Порівняння результатів оцінювання дозволяє зробити висновки про необхідну стратегію дій або необхідне її коригування.

Необхідно зазначити, що, на думку практиків з імідж-білдінгового аудиту, аналізу повинні піддаватися як діючі в місті виробничі і невиробничі процеси, так і процеси, які тільки мають бути впроваджені [2; 3; 4]. Ми підтримуємо цю точку зору.

Будь-які заходи, які можуть вплинути на життєдіяльність міста і на його імідж, необхідно піддавати імідж-білдінговому аудиту і коригувати їх відповідно до основних європейських і світових стандартів, принципів організаційної та корпоративної культури і філософії корпоративних відносин. Такий аудит дозволить вносити грамотні зміни в існуючу ідеологію розвитку міста, сприяти цілеспрямованому і планомірному розвитку організаційної корпоративної культури міста і його інших іміджевих характеристик.

Грамотно проведений аудит і ознайомлення з його результатами не тільки стає фундаментом для створення, коригування або вдосконалення (залежно від того, на якій стадії розвитку перебуває місто) позитивного іміджу, а і формує у свідомості аудиторії імідж-білдінгу нове уявлення про його рівень. Вимоги до інформаційного забезпечення проведення аудиту можна знайти в працях М.В.Гундаріна [3]. Розглянемо його стосовно іміджу міста:

1. Інформації про місто повинно бути багато у всіх можливих джерелах, щоб кожен охочий мав до неї доступ, у цьому проявляється такий принцип, як «відкритість».

2. Активність – органи місцевого самоврядування повинні забезпечити транспарентність управління та доступ до публічної інформації, зокрема за напрямками діяльності в місті, пропонувати та продукувати інформаційні мотиви, активно співробітничати із засобами масової інформації.

3. Єдність – інформація, що надходить від органів місцевого самоврядування у всіх джерелах не повинна бути суперечливою. Така

інформація, опублікована в різних засобах масової інформації, слугує основою формування цілісності іміджу міста.

4. Продуманість – імідж-білдінгові заходи і комунікації повинні ретельно плануватися органами місцевого самоврядування на різних рівнях, відповідати цілям міста, а також відповідним аудиторіям.

5. Соціальна позитивність – інформація про місто, поширювана в рамках імідж-білдінгових дій, не повинна суперечити прийнятим у суспільстві нормам і цінностям, бути корисною для широкої громадськості.

6. Комплексність – технології імідж-білдінгу включають методи і способи маркетингових комунікацій і їх інтегрований набір.

7. Постійність і регулярність – інформація про місто в засобах масової інформації повинна надаватися постійно і регулярно, а не тільки в період рекламних, іміджевих і піар-кампаній. У цьому випадку довіра до міста формується швидше, а іміджеві заходи мають міцніший характер.

8. Умілість – інформація про місто, що надається аудиторії, для досягнення цілей і завдань підвищення іміджу міста має бути професійною, відповідним чином розробленою, продуманою і відкоригованою. При цьому вона повинна відповідати інтелектуальному і професійному рівню аудиторії та її представників.

Отримання об'єктивної інформації про рівень іміджу міста базується на двох типах досліджень: формальних і неформальних. Формальні дослідження передбачають чіткі методики збору інформації з репрезентативних вибірок. Вони можуть бути поділені на якісні і кількісні. Якісні ґрунтуються на опитуванні громадської думки. Кількісні – необхідні для отримання інформації про те, як заходи імідж-білдінгу впливають на конкурентні переваги і фінансово-економічний стан міста. Неформальні методи використовуються без дотримання певних правил, їх розробкою і вивченням займаються фахівці з імідж-білдінгу [6, с.58].

Інформацію, необхідну для визначення іміджу міста, доцільно упорядкувати за такими ознаками: етап формування, місце виникнення, рівень стабільності, ступінь формалізації, способи подання, види процесів життєдіяльності, цільові аудиторії та за час нагромадження інформації.

Другий підхід до формування імідж-білдінгу запропонований провідним іміджеологом Г.Г. Почепцовим, який розглядає це поняття як сукупність методів впливу на необхідну цільову аудиторію [5, с. 129]. У складі методів формування позитивного іміджу автор виділяє: позиціонування, маніпулювання, міфологізацію, емоціоналізацію, формат, вербалізацію, деталізацію, акцентування інформації, архаїзацію, заміну цілей, подачу суперечливих сиг-

налів, дистанціонування, метафоризацію, візуалізацію, дослідження, впровадження моделей сприйняття, контекстне впровадження знаків.

Наведений інструментарій Г.Г.Почепцов пропонує як основу, яка може модифікуватися, враховуючи цілі імідж-білдінгу організації, для якої він здійснюється (рис.). На нашу думку, ряд інструментів, що пропонує автор, можуть бути застосовані під час формування іміджу територіальних громад і муніципальних утворень загалом і міст зокрема.

Інструменти імідж-білдінгу міста



Необхідність проведення дослідження визначається тим, що зміст і умови формування й підтримки високого іміджу не можуть з'явитися самі по собі. Вони потребують нового інноваційного виду спільної самоврядної діяльності, яка б створила систему організації формування і просування іміджу об'єкта, що аналізується, із заздалегідь визначеними позитивними характеристиками, які будуть сприйматися існуючими суспільними групами як бажаний образ і мотивувати їх до позитивного сприйняття, довіри та спрямування власних зусиль на його підтримку.

Позиціонування розглядається як породження середовища, сприятливого для об'єкта імідж-білдінгу, у нашому випадку міста.

Маніпулювання спрямоване на перенесення уваги аудиторії імідж-білдінгу міста з одного об'єкта на інший. Така ситуація може виникнути, зокрема, як результат невдалої організації і управління імідж-білдінгом. Відновити втрачений імідж місту досить важко, але переключити свідомість міської громади на інші явні переваги міста за вмілого реімідж-білдінгу можливо. При цьому виділяють два рівні дії: явний і прихований. Явний рівень виконує функцію «легенди» або «міфа». Прихованим рівнем є той, на якому як факт дії, так і його мета ретельно приховуються від адресата [3]. У цьому випадку відбувається передача декількох повідомлень, одне з яких випадає з уваги аудиторії імідж-білдінгу, але саме заради них і задумана вся здійснювана комунікація.

Не розглядаючи ситуацій, в яких дійсно доцільне використання маніпуляції як інструменту імідж-білдінгу, слід підкреслити, що процеси просування іміджу повинні визначати довіру, надавати максимально об'єктивну інформацію, інакше вони можуть призвести до негативних результатів, які довго не зможуть бути виправленими.

Важливим інструментом імідж-бїлдіngu мїста вважається мїфологізація. Він передбачає створення такої інформації про мїсто, за якої імідж-бїлдіng мїста обростає все новими й новими атрибутами. Нового повідомлення для впровадження у свідомість аудиторії імідж-бїлдіngu не створюється, мїфи й архетипи підключають уже до асоціацій, які існують у свідомості. Беручи мїфологізацію як інструмент імідж-бїлдіngu, доцільно зазначити, що ті мїфи, які підтверджують велич і особливості мїста й притягують до нього симпатії і інтерес, прославляють його ім'я, повинні широко використовуватись. У той самий час роздування негативних чуток і явищ повинно бути виключено із атрибутів мїфологізації. Іншими словами, це застосування мїфів у технологіях імідж-бїлдіngu потребує особливої уваги та відповідальності.

Вербалізація дуже важлива у здійсненні технологій імідж-бїлдіngu мїста. Керівництво та посадові особи місцевого самоврядування часто дають інтерв'ю на телебаченні, радіо і в пресі. При цьому вдало або невдало сказана фраза завжди радісно «підхоплюється» ЗМІ й починає жити самостійним життям. Небажане й викривлене інформування надає великої шкоди та знецінює існуючий стан іміджу і навіть позитивних подій мїського життя.

Порівняння двох наведених підходів до побудови і реалізації технологій імідж-бїлдіngu мїст показує, що їх доцільно розглядати і сприймати у сукупності, оскільки їх роздільне застосування тільки частково реалізує змістовне наповнення імідж-бїлдіngu як функції місцевого самоврядування, а саме: визначення основних характеристик і параметрів іміджу мїста, наукове обґрунтування стратегічних і поточних заходів з їх створення, контролю та координації іміджевої діяльності й оцінювання її результатів за рівнем підвищення іміджу. Водночас, щоб своєчасно довести до цільових аудиторій позитивні зміни в тій чи іншій складовій іміджу, доцільним є застосовувати способи впливу на зміну уявлення цільових аудиторій, наведених на рисунку.

Імідж мїста тісно залежить від рівня розвитку його економіки й тієї ролі, яку воно відіграє в народному господарстві країни чи регіону (донор чи реципієнт), характеру співпраці та партнерських взаємовідносин з центральними органами влади, центральними установами й організаціями, структурних галузевих зрушень, рівня соціалізації економіки, сталості інноваційності процесів розвитку.

Із висловів громадських діячів, реклами туристичних агентств, публікацій у ЗМІ можна виявити словесні характеристики іміджу мїст, що описують їх сучасний стан і тенденції його зміни. Однак імідж території повинен бути не тільки охарактеризований словесно, але вимі-

рянний. Для цього застосовуються, як правило, соціологічні методи досліджень із залученням технологій семантики, статистичних досліджень, використання SWOT-аналізу.

Після вибору цільових груп серед представників цих груп проводяться виміри ступеня ознайомлення з популярністю мїста, виявляються і пропонуються найбільш значущі критерії зіставлення мїст, а потім відбуваються опитування й обробляються його результати. На їх основі проводиться власне порівняльна оцінка іміджу конкуруючих мїст. Результати дослідження дозволяють зробити висновки про необхідність проведення заходів як із популяризації іміджу, так і по корекції й розробити альтернативні моделі досягнення «ідеального» іміджу.

В основу побудови моделі імідж-бїлдіngu доцільно покласти системний, цільовий, процесний, функціональний, структурний підходи й сучасні методи аналізу: SWOT-аналіз, бенчмаркінг, методи соціологічних досліджень, спеціальні методи техніко-економічного аналізу.

Висновки. Опанування існуючих і побудова нових технологій імідж-бїлдіngu і їх запровадження дозволить вирішити ряд стратегічних та поточних завдань у місцевому самоврядуванні:

- може застосовуватися як ефективний інструмент визнаних стратегічних напрямів розвитку мїст, оскільки дозволяє надати системну кількісну оцінку соціально-економічного середовища, процесів життєдіяльності, життєзабезпечення і якості життя й порівняти їх з реально існуючими потребами мїста;

- технології імідж-бїлдіngu прискорюють трансформаційні процеси розвитку мїста, сприяють його сприйняттю в соціумі різними цільовими групами, зацікавленими особами й різними органами, організаціями, національною та світовою спільнотою;

- дозволяє поглибити, оптимізувати й укріпити відносини всіх жителів бізнес-неурядових організацій у напрямі співпраці і партнерства на взаємовигідних умовах для розвитку мїста;

- допомагає визнати ступінь задоволення потреб жителів мїста і їх вимоги до навколишнього середовища, досконалості влади й оцінку її відношення до місцевих проблем;

- процеси постійного підвищення іміджу мїста, просування його бренду (як і країни в цілому) повинні розглядатися як складові стратегій їх розвитку і проривна діяльність щодо представлення мїста (як і країни) на міжнародній арені.

Процеси імідж-бїлдіngu, як і будь-яка цілеспрямована раціональна й ефективно побудована діяльність, повинні здійснюватися на науково-обґрунтованих засадах науки управління та акцентувати увагу на специфіці об'єктів управ-

ління. У цьому випадку імідж міста як складне соціальне явище потребує застосування до нього загальних функцій управління: планування, організації, контролю здійснення, аналізу, оцінки, регулювання чи коригування та мотивування іміджевих заходів та їх ресурсного забезпечення з боку органів місцевого самоврядування. Специфічними функціями управління, імідж-блдинговим процесом є PR іміджу міста, просування і створення бренду всіх систем, підсистем та інших складових елементів міста і видів його діяльності.

З огляду на достатньо тривалий період формування стійкого іміджу міста імідж-блдинговий процес слід розглядати в сукупності з іншими процесами й заходами процесів розвитку і їх реалізацією.

Побудова системи іміджетворення і її імідж-блдингових технологій потребує створення необхідних передумов, у тому числі якісного інформаційно-аналітичного забезпечення, створення цільового інструментарію іміджевих технологій і їх імплементації у функціональну діяльність органів місцевого самоврядування. Особлива роль повинна надаватись забезпеченню цілісності процесів іміджетворення і заходів з їх системної реалізації в стратегіях і планах розвитку. Це потребує підвищення якості, інформаційного забезпечення всіх сфер діяльності, визнання потреб у появі та формуванні нової інформації із різних видів джерел та оптимізації міської інформаційної мережі.

Першочерговими завданнями іміджетворення й іміджепросування міст як досконалих і перспективних поселень жителів слід розглядати:

- формування «ідеальних» моделей міст, таких, які уявляють і очікують жителі і різні зацікавлені суб'єкти;
- визначення умов появи і формування позитивної ідеальної моделі;
- надання пропозицій щодо інформаційного забезпечення процесів вивчення й оцінки чинників зміни іміджу;

– розробка стратегій, програм і планів підвищення іміджу;

– аналіз і оцінка дієвості, результативності й ефективності заходів щодо підвищення іміджу.

Запровадження технологій створення імідж-блдингу в місцевому самоврядуванні дозволить безпосередньо впливати на «обличчя» міста та його внутрішнє і зовнішнє сприйняття.

Визначення і застосування технологій імідж-блдингу як нового виду діяльності місцевого самоврядування потребує адекватної переорієнтації органів місцевої влади, у тому числі підвищення її відповідальності за стан іміджу, системних дій і безпосередньої участі у формуванні, координації та регулюванні процесів імідж-блдингу.

Введення змістовно-функціональних, організаційно-інституціональних та інформаційних елементів імідж-блдингу до складу функцій органів місцевого самоврядування зорієнтує самоврядну діяльність на її перетворення на більш якісну.

Безперервний і циклічний план процесів імідж-блдингу дозволяє інтенсифікувати і якісно оновити зміст майже всіх самоврядних функцій. Його розробка дозволить спрямувати діяльність на їх творче виконання, сформувати й дотриматися принципів організаційної корпоративної культури, поглибити увагу до творчого ситуативного управління. Необхідність створення умов для підвищення й підтримки іміджу зумовить необхідність своєчасного перегляду взаємовигідних умов інтеграції та своєчасного перегляду застосовуваних технологій і засад управління.

Ознайомлення із результатом моніторингу процесів імідж-блдингу міст за їх усебічними складовими формує вимогу не тільки своєчасного пізнання змін в уподобаннях жителів і зацікавлених сторін, але й перегляду форми, методу та сценарію запобігання можливим кризовим явищам.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Боголюбов В.С. Методологические основы управления современным крупным городом: автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 05.13.10 / В.С. Боголюбов. – СПб.: СГИЭА, 1999. – 40 с.
2. Бодуан Ж.-П. Управление имиджем компании. Паблик рилейшинз: предмет и мастерство / Ж.-П. Бодуан: пер. с фр. А.В. Полунина. – М.: Консалтинговая группа «ИМИДЖ-Контакт»: ИНФРА – М., 2001. – 233 с.
3. Гундарин М.В. Книга руководителя отдела РК: практические рекомендации / М.В. Гундарин. – 2-е изд., доп. – СПб: Питер, 2009. – 336 с.
4. Даулинг Г. Репутация фирмы: создание, управление и оценка эффективности / Г. Даулинг: пер. с англ. А.В. Кузнецова. – М.: Консалтинговая группа «ИМИДЖ-Контакт»: ИНФА-М, 2003. – XXVI. – 368 с.
5. Почепцов Г.Г. Имиджелогия / Г.Г. Почепцов. – М.: «Рефл-бук», К.: «Ваклер», 2002. – 704 с.
6. Хатикова З.В. Методические аспекты организации имидж-блдинга в сфере гостиничного хозяйства / З.В. Хатикова // Экономика и управление. – 2009. – № 5. – С.57-62.

REFERENCES:

1. *Bogolyubov V.C. Metodologicheskie osnovy upravleniya sovremennym krupnyim gorodom: avtoref. dis. ...*

- d-ra ekon. nauk : 05.13.10 (The methodological framework governing the modern big city). SPb.: *SGIEA*, 1999. 40 p.
2. *Boduan Zh.-P.* Upravlenie imidzhem kompanii. Pablik rileyshinz: predmet i masterstvo (Management of the company's image . Public rileyshinz : the subject and skill). M.: *Konsaltigovaya gruppa «IMIDZh-Kontakt»: INFRA-M.*, 2001. 233 p.
3. *Gundarin M.V.* Kniga rukovoditelya otdela RK: prakticheskie rekomendatsii (The book is Head of the RK: guidelines). 2-e izd., dop. SPb: *Piter*, 2009. 336 p.
4. *Dauling G.* Reputatsiya firmy: sozdanie, upravlenie i otsenka effektivnosti (Reputation of the firm: the creation, management and performance evaluation). M.: *Konsaltingovaya gruppa «IMIDZh-Kontakt»: INFRA-M.*, 2003. XXVI. 368 p.
5. *Pocheptsov G.G.* Imidzhelogiya (Imagelogy).M.: «*Refl-buk*», K.: «*Vakler*», 2002. 704 p.
6. *Hatikova Z.V.* Metodicheskie aspektyi organizatsii imidzhbildinga v sfere gostinichnogo hozyaystva (Methodological aspects of the organization imidzhbildinga in the hospitality sector). *Ekonomika i upravlenie*. 2009. № 5. P.57-62.

Бобровська Олена Юрійвна – доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: bobelur@meta.ua

Ліфанова Євгенія Олександрівна – здобувач
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

Bobrovska Olena Yuriivna – doctor of public administration, Full Prof.
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044
E-mail: bobelur@meta.ua

Lifanova Yevheniia Oleksandrivna – applicant
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnepropetrovsk, 49044

УДК 35.071

Функціональна характеристика діяльності територіальної громади

І.Д. ШУМЛЯЄВА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: communa@yandex.ru

Авторське резюме

Розглянуто окремі аспекти забезпечення реалізації функцій місцевого самоврядування в Україні та в інших країнах. Здійснено аналіз поняття «питання місцевого значення» з урахуванням його доктринального тлумачення у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі. Досліджено зарубіжний досвід щодо визначення функцій та завдань місцевого самоврядування в країнах з англосаксонською та континентальною системами локального управління. Для покращення практики реалізації права на місцеве самоврядування в Україні сформульовано пропозиції стосовно поділу питань місцевого значення на власні та делеговані. При цьому власна сфера має включати обов'язкові (факультативні) функції, що повинні здійснюватися залежно від фінансових можливостей громади на договірних засадах із залученням приватних організацій, коштів інших громад.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, орган місцевого самоврядування, функції, напрями та види діяльності, питання місцевого значення, власні та делеговані завдання, повноваження.

Functional characteristics of territorial community activities

I.D. SHUMLIAIEVA

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine,
E-mail: communa@yandex.ru

Abstract

Certain aspects of the local self-government functions realization support in Ukraine and some other countries have been considered. Analysis of the notion “issue of the local character” has been made taking into account its doctrine interpretation in both native and foreign scientific literature. Foreign experience regarding determination of the local self-government functions and objectives in the countries having Anglo-Saxon and continental types of the local government systems has been studied. Certain suggestions have been made to improve Ukrainian practice as for the community’s right for local self-government realization. The suggestions made concern division of the local character issues into the local issues themselves and the issues delegated. Besides, the local issues themselves include obligatory issues (key functions performed by the local self-government itself) and additional (optional) functions which are performed by the local self-government regarding the community financial situation under the contracts with private companies and attracting other communities’ financial assets.

Keywords: local government, territorial community, municipal body, functions, directions and types of activity, questions of local significance, own and delegated tasks, proxy.

Постановка проблеми. В умовах реформування місцевого самоврядування в Україні надзвичайно важливим є здійснення функціонального аналізу діяльності територіальної громади. Закріплені у вітчизняному законодавстві демократичні принципи щодо здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою дозволяють їй брати участь у вирішенні політичних, економічних, соціальних, культурних та інших питань місцевого життя. Відповідно до цього, мають бути сформульовані напрями та види місцевої діяльності публічних місцевих спільнот, їх представницьких органів щодо вирішення питань місцевого значення, які визначаються як функції місцевого самоврядування.

Конституційні норми закріплюють напрями та види діяльності у сфері місцевого самоврядування залежно від предметів відання

місцевого самоврядування як сукупності усіх питань місцевого значення. Проте чинне законодавство не містить дефінітивного визначення питань місцевого значення та їх переліку, що актуалізує здійснення наукових розвідок у даній сфері.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблемам дослідження функцій місцевого самоврядування присвячено праці вітчизняних та зарубіжних учених, серед яких слід виділити напрацювання В. Ачкасова, М. Баймуратова, О. Батанова, І. Видріна, Г. Голованова, Я. Гонціяжа, Т. Маунца, А. Некреча, М. Тимофєєва, О. Черкасова, Г. Штімфля. Однак стан розробки проблематики щодо функціонування територіальної громади є недостатнім, що вимагає здійснення подальших досліджень.

Мета дослідження – здійснити функціональний аналіз діяльності територіальної гро-

© І.Д. Шумляєва, 2013

мади в Україні та публічних місцевих спільнот інших держав з метою формулювання пропозицій щодо вдосконалення реалізації права на місцеве самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Виходячи з норм Конституції України, територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування: управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції. Проте законодавчі норми не містять такого поняття, як «питання місцевого значення» та їх переліку, що, з одного боку, пов'язане з недостатнім теоретичним дослідженням основних питань локальної діяльності, а з іншого, на думку М. Баймуратова, є проявом нерішучості держави, її небажанням позбутися всіх важелів управління важливими соціальними процесами на місцевому рівні. Адже сама дефінітивна характеристика питань місцевого значення, закріплена на законодавчому рівні, сприятиме більш чіткому розмежуванню повноважень держави та місцевого самоврядування, становленню повноцінної нормативно-компетенційної бази локальної демократії [4, с. 115].

Аналіз законопроектної діяльності в Україні з 1990 р. до 1996 р. свідчить про те, що протягом цього періоду у проектах нормативних актів було вміщено термін «питання місцевого значення», а також перелік таких питань (зокрема у ст. 138, 141 проекту Конституції України від 11 березня 1996 р., підготовленому робочою групою Конституційної комісії України, у проектах Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Проте ці норми не знайшли відображення у тексті чинної Конституції України та чинному Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У науковій літературі великий інтерес викликають спроби доктринального тлумачення «питань місцевого значення». Так, М. Баглай та М. Ємельянов визначають їх як питання життєзабезпечення населення, які можуть більш ефективно вирішуватися самим населенням під свою відповідальність та вирішення яких відповідає управлінським і матеріально-фінансовим можливостям органів місцевого самоврядування [3, с. 716]. Під питаннями місцевого значення В. Кравченко та М. Пітцик

розуміють питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності територіальної громади, віднесені до таких Конституцією та законами України [11, с. 175]. Також їх трактують як коло проблем, що безпосередньо торкаються інтересів територіальних громад, поселень громадян [9, с. 546].

На думку російських дослідників І. Видріна та О. Кокотова, питання місцевого значення є сукупністю справ, спрямованих на забезпечення нормальної життєдіяльності низових територіальних колективів і таких, що вирішуються самостійно цими колективами або спрямовані на таке вирішення, хай і за допомогою публічно-владного механізму управління, який розділяє суб'єкти та об'єкти управління, але не на більш високих управлінських рівнях [7, с. 197]. Як зазначає В. Чиркін, питання місцевого значення – це питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності муніципально утворення, якщо вони не віднесені законом до компетенції Федерації чи її суб'єктів [19, с. 267].

Вбачається, що формулювання будь-якого поняття потребує насамперед виділення його найбільш суттєвих ознак, які складають його зміст, розкриття його соціальної природи та значимості. Враховуючи такий методологічний підхід, питання місцевого значення повинні визначатись виходячи з безпосереднього задоволення локальних інтересів членів територіальної громади. Тому до переліку місцевих справ може бути віднесене будь-яке питання, якщо його надання закріплено на рівні місцевого самоврядування державою за умови належного фінансового забезпечення. При цьому питання місцевого значення можна визначити як завдання безпосереднього забезпечення потреб жителів територіальної громади у різних сферах життєдіяльності, які пов'язані з наданням адміністративних послуг на її території фізичним і юридичним особам. Сукупність усіх питань місцевого значення складають предмети відання місцевого самоврядування, вирішення яких віднесено Конституцією та законами України до юрисдикції територіальної громади та органів місцевого самоврядування.

Досить складним є виділення справ суто місцевого значення. Окремі автори вважають, що спроби визначити деякі справи як питання місцевого значення не є ефективними: вони мають місцеве значення лише у тому плані, що вирішуються на конкретній території суб'єктами самоврядування. Так, Т. Маунц під справами місцевого значення розуміє не «суб'єктивні права громадських корпорацій», які належать їм «до виникнення держави», а лише звичайні державні справи місцевого масштабу» [12, с. 187]. Як зазначає О. Батанов, теоретично будь-яка послуга, що надається центральними органами влади, за винятком

національної оборони, може здійснюватись місцевим самоврядуванням за наявності у нього достатніх ресурсів та за участю членів територіальної громади [5, с. 188].

Зарубіжний досвід свідчить, що порядок визначення функцій місцевого самоврядування та питань місцевого значення в окремих країнах проводиться відповідно до різних принципів. У країнах з англосаксонською моделлю місцевого управління (США, Велика Британія), а також у деяких інших країнах (Ізраїль, Данія) запроваджено принцип *ultra vires* – «позитивне» регулювання діяльності місцевих органів. Тобто види діяльності встановлюються шляхом детального їх перерахування, місцеві органи можуть здійснювати тільки ті функції, які безпосередньо надані їм законом. Дію позитивного регулювання, як правильно зауважує О. Черкасов, не можна абсолютизувати, бо навряд чи можна передбачити та закріпити усі питання, які можуть виникнути у тому чи іншому співтоваристві. Тому ця доктрина зазнала змін під час її застосування у різних країнах. Наприклад, в інтересах населення канадські муніципалітети час від часу здійснюють дії, непередбачені законом, зважаючи на вимоги виборців у вирішенні нагальних проблем. Там існує межа між двома видами незаконних дій: тими, що безпосередньо заборонені законом, та тими, що прямо не дозволені законом. Як правило, не знаходиться членів територіальної громади, які б хотіли оскаржити таку діяльність, тому муніципалітети не несуть за це відповідальності [18, с. 108]. У Данії муніципалітети можуть надавати окремі платні послуги населенню, безпосередньо непередбачені законодавством [20, с. 43].

Принцип «негативного» регулювання є характерним для країн континентального права, відповідно до нього місцеві органи можуть здійснювати такі дії, які прямо не заборонені законом та не закріплені за іншими місцевими органами. Цей принцип закріплений у ст. 42 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає, що органи місцевого самоврядування у межах, встановлених законом, мають свободу дій у здійсненні своїх ініціатив з будь-якого питання, яке не виключене з їх компетенції чи не надано іншому органу влади. Цей принцип отримав розповсюдження у низці європейських країн. Так, відповідно до п. 2 ст. 104 Конституції Чехії представницькі органи громад приймають рішення з питань самоврядування, оскільки вони законом не віднесені до відання вищої територіальної самоврядної одиниці. Основний закон ФРН містить положення, що громадам повинно бути надано право регулювати у рамках закону під свою відповідальність усі справи місцевого співтовариства (п. 2 ст. 28). Федеральний конституційний суд Німеччини роз'яснив з цього приводу, що ко-

мунальним органам повинно бути гарантоване право займатись усіма місцевими справами, які за законом не надані іншим органам управління [17, с. 60].

Французька конституційно-правова доктрина виходить з того, що держава повинна займатись питаннями загальнонаціонального значення, тоді як територіальні колективи мають вирішувати всі інші проблеми, що безпосередньо стосуються повсякденних інтересів жителів конкретної місцевості [18, с. 109 – 110]. Тому й «немає необхідності надавати передчасний та остаточний перелік видів діяльності колективу». Будь-яке питання, яке торкається інтересів територіального колективу, вже на підставі цього факту входить до його компетенції, якщо «державою рішення даного питання не визначене в складі повноважень іншого колективу» [15, с. 12, 50]. У Франції комуни наділені функціями щодо управління комунальним майном, вирішення справ початкових шкіл, доріг місцевого значення, організації роботи громадського транспорту, житлового будівництва, здійснення діяльності у галузі культури тощо.

Виходячи з переваг негативного принципу регулювання, в Україні він повинен більш ефективно використовуватись шляхом визначення та виділення переліку справ місцевого значення (предметів відання) для кожного окремого рівня самоврядування територіальної громади, району та регіону, що повинно бути закріплено у відповідних законах «Про самоврядування територіальної громади» та «Про районне та обласне самоврядування в Україні». Такі зміни у чинному законодавстві сприятимуть як чіткому розмежуванню сфер діяльності різних органів місцевого самоврядування, так і формуванню такої бюджетної політики, яка дозволить повністю виконувати усі їх функції та повноваження.

Більшість функцій територіальної громади здійснюється за допомогою органів місцевого самоврядування. Це обумовлено більшою професіоналізацією та раціональністю представницької демократії, аніж безпосередньої [14, с. 96]. Як зазначає С. Саханенко, основні функції, відображені у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», конкретно проявляються через встановлення повноважень виконавчих органів місцевих рад [16, с. 105]. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» така діяльність може здійснюватись у галузі бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; в галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; у

сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; у сфері соціального захисту населення; в галузі зовнішньоекономічної діяльності; в галузі оборонної роботи; щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою; щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, що відображає застосування галузевого підходу визначення функцій органів місцевого самоврядування.

На жаль, ні чинне законодавство, ні зареєстровані законопроекти не містять переліку власних та делегованих завдань, які встановлюються безпосередньо для територіальної громади. Це не сприятиме активній участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, а також можна назвати фактором, який перешкоджає становленню та розвитку в Україні місцевого самоврядування відповідно до загальновизначаних стандартів демократії.

Для покращення вітчизняної практики здійснення місцевого самоврядування корисним є запозичення польського досвіду законодавчого визначення функцій гміни. У підпорядкуванні гмін знаходяться такі об'єкти, як: ясла, дитячі садочки, початкові школи, бібліотеки, культурні заклади, вони відповідають за громадський порядок, підтримку місцевих доріг, захист навколишнього середовища [1, с. 8 – 9]. Перелік власних завдань гміни закріплено законом, до них відноситься підтримка та розвиток технічної інфраструктури (забезпечення функціонування доріг, вулиць, мостів, водопроводів, каналізаційної системи), організація громадського транспорту тощо); підтримка і розвиток соціальної інфраструктури (освіта, охорона здоров'я, культура, фізична культура, надання соціальної допомоги населенню); завдання у сфері забезпечення правопорядку і громадської безпеки (організація дорожнього руху, громадського порядку на відповідній території та протипожежної охорони тощо); завдання у сфері екології та охорони навколишнього середовища [13, с. 46]. Крім цих позицій, поза класифікацією залишаються такі власні завдання, як організація кладовищ, функціонування місцевої економіки тощо. На гміну може бути покладено обов'язок виконання делегованих завдань, які належать до компетенції урядової адміністрації, а також щодо організації підготовки та проведення чергових виборів та референдумів. Крім цього, гміни можуть виконувати завдання, віднесені до компетенції урядової адміністрації на підставі домовленості з органами цієї адміністрації.

Цікавим є досвід Фінляндії, де, окрім встановлених законом обов'язкових завдань, місцевого самоврядування, комуни також можуть за власним бажанням прийняти на себе різні

питання з метою покращення життя мешканців комуни, якщо ці питання не вирішуються іншими державними органами [2]. Громади там відають такими питаннями, як комунальні послуги, міські та сільські комунікації, будівництво комунальних доріг, будівель, скверів, мостів, а також питаннями соціального забезпечення, охорони навколишнього природного середовища, освіти і культури [8, с. 38].

У ФРН завдання муніципального управління поділяються на власні та делеговані (доручені) державою. Перелік завдань, які відносяться до власної компетенції громад, встановлюється комунальними законами земель. Власні завдання поділені на добровільні та обов'язкові. Добровільні функції передано на розсуд комун, наприклад щодо створення об'єктів соціально-культурного призначення. Відносно цієї категорії завдань комуни самі вирішують питання доцільності їх здійснення та механізм виконання. Обов'язкові завдання, визначені законами, спрямовані на забезпечення життєдіяльності членів громади, до них відноситься водопостачання, санітарний нагляд, пожежна охорона, будівництво та експлуатація громадських доріг, очищення стічних вод тощо. Зауважимо, що комуна сама обирає спосіб їх виконання. Вона може займатись вирішенням таких завдань не сама, а доручати їх третій стороні. Наприклад, постачання електроенергії може взяти на себе приватна фірма, лікарню в районі може утримувати та чи інша спілка. Якщо комуна не може виконати обов'язкове завдання сама, то повинна для вирішення питання співпрацювати з іншими комунами. Фінансова участь комуни визначається нею залежно від кожного окремого випадку. Делеговані функції є обов'язковими для виконання, їх ще називають такими, «які виконуються за вказівкою». До них відносяться: ведення актів громадянського стану, поліцейські функції, служба вуличного руху, будівельний та промисловий нагляд, нагляд за безпритульними, облік кількості населення, проведення виборів різного рівня та інше [10, с. 91, 93, 95].

Виходячи з того, що територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування є єдиним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування, обсяг її функцій збігається з обсягом функцій системи місцевого самоврядування. Тому правильним вбачається твердження про пріоритетність функцій територіальної громади в системі функцій суб'єктів місцевого самоврядування [6, с. 21].

З урахуванням досвіду інших країн в Україні також можливо закріпити поділ питань місцевого значення на власні та делеговані. Власна сфера – це вирішення всіх питань місцевого значення, віднесених до неї законом та не віднесених до відання інших органів державної влади, які фінансуються з власних ресурсів

громади. Вона може включати обов'язкові або додаткові функції. До обов'язкових слід віднести вирішення життєво важливих для територіальних громад питань, зокрема територіального планування, управління комунальною власністю, користування природними об'єктами (землею, лісами, водами, надрами) у межах території громади, контроль за забрудненням навколишнього природного середовища, охорона здоров'я мешканців, освіта, забезпечення населення якісними комунальними послугами, пожежна та громадська безпека, розвиток підприємництва тощо.

Додаткові функції повинні здійснюватись залежно від фінансових можливостей громади та можуть бути пов'язані з договірними засадами діяльності. Вони становлять факультативний перелік питань місцевого значення щодо обслуговування населення та організації його дозвілля, які на добровільній основі можуть вирішуватись, по-перше, громадою із залученням приватних організацій; по-друге, за допомогою коштів інших територіальних громад, по-третє, передаватись одними громадами до інших. Окремо повинна бути визначена можливість виконання делегованих державою на рівень місцевого самоврядування завдань за умови одержання необхідних фінансових коштів. Крім цього, необхідно врегулювати порядок та умови делегування таких функцій, наприклад це може здійснюватись на підставі рішення відповідного державного органу, передавального акту конкретного повноваження та рішення сесії місцевої ради за участю представників громадськості (громадської ради) про його прийняття. Законом необхідно передбачити можливість відмови від здійснення делегованого повноваження за певних обставин.

Завдання (повноваження) органів місцевого самоврядування мають формулюватись як такі, що стосуються організаційних питань роботи ради та її виконавчих органів, а також шляхів вирішення питань місцевого значення, віднесених до компетенції територіальної громади. За такої ситуації органи місцевого самоврядування, у певній частині випадків, можуть діяти від імені громади, при цьому їх власна здатність до участі у муніципальних (комунальних) правовідносинах не має значення (ч. 5 ст. 16, п. 16 ч. 3 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); органи місцевого самоврядування діють від імені та в інтересах територіальної громади, але зберігають свою відокремленість у правовому сенсі від самої громади. При цьому залежність органу місцевого самоврядування від територіальної громади є публічно-правовою і не впливає на статус самостійного учасника правовідносин.

Висновки. Таким чином, основні напрями та види діяльності територіальної громади відповідають предметам відання місцевого самоврядування, спрямованих на вирішення питань місцевого значення. Чинне законодавство закріпило напрями та види діяльності територіальної громади не безпосередньо, а через систему органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що не сприяє підвищенню активності жителів та залученню їх до вирішення питань місцевого значення. Зважаючи на те, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування в Україні, функції органів місцевого самоврядування все ж таки мають похідне значення від функцій територіальних громад. Тому необхідно в законодавстві визначити власні та делеговані повноваження територіальної громади.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Адміністративна реформа. Досвід Польщі для України / Л. Токар, Я. Гонціяз, Д. Новаківська [та ін.]. – К. : Вид-во ТОВ «Генеза», 2000. – 51 с.
2. Ачкасов В. Особенности местного самоуправления в Финляндии. – Режим доступа : http://www.strategy-spb.ru/?do=biblio&find_polis=17_0_2&find_pub=&find_own=&find=1. – Загл. с экрана.
3. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для юрид. вузов и фак. / М. В. Баглай. – М. : НОРМА-ИНФРА 1998. – 741 с.
4. Баймуратов М. О. Становлення місцевого самоврядування в Україні як фактор формування демократичної державності / М. О. Баймуратов // Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем : матеріали міжнар. наук. конф., 17-20 жовтня 2000 р. / НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2000. – С. 115 – 119.
5. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / О. В. Батанов ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 511 с.
6. Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права / О. Батанов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 21 – 24.
7. Выдрин И. В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) / И. В. Выдрин // Правоведение. – 1992. – № 4. – С. 84 – 91.
8. Голованов Г. Р. Правовое регулирование деятельности западноевропейских и российских общин: общие черты и различия / Г. Р. Голованов // Проблемы местного самоуправления. – 2004. – № 2 (10). – С. 37 – 38.
9. Государственное право Российск. Федерации : [учебник для вузов по направлению и специальности «Юриспруденция»] / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафян, Н. А. Михалева, Ю. И. Скуратов.; под ред. О. Е. Кутафина. – М. : Юрид. литература, 1996. – 584 с.
10. Комунальне самоврядування / уклад. Г. Штімпфль ; пер. з нім. Є. Тимченко. – Мюнхен, Бонн, 1998. – 181 с.

11. Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : «Арабат-центр», 2001. – 176 с.
12. Маунц Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР) / Т. Маунц ; под. ред. Г. С. Гурвича. – М. : Иностранная литература, 1959. – 596 с.
13. Некряч А. Тон усьому задають гміни / А. Некряч // Віче. – 2002. – № 12 (129). – С. 45 – 48.
14. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : [монографія] / Ю. О. Куц, С. В. Болдирев, А. Є. Там ; за заг. ред. Ю.О. Куца. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – 180 с.
15. Организация административной власти во Франции. – М. : Изд-во фр. орг. техн. сотрудничества, 1993. – 132 с. – (Рос.-фр. сер. «Информационные и учебные материалы»).
16. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування : монографія / С. Є. Саханенко. – О. : ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.
17. Тимофеев Н. С. Коммунальное право ФРГ / Н. С. Тимофеев. – М. : Изд-во МГУ, 1982. – 137 с.
18. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А. И. Черкасов. – М. : Издательская группа «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. – 160 с.
19. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление : учебник / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2003. – 320 с.
20. Decentralization and local government: A Dan.-Pol. comparative study in polit. systems / Univ. of Lodz, Poland, Roskilde univ. centre, Denmark ; Ed. by Jerzy Regulski et al. – New Brunswick; Oxford etc. : Transaction publ. etc., Cop. 1988 – VII. – 271 p.

REFERENCES:

1. Administratyvna reforma. Dosvid Polshchi dlia Ukrainy (Administrative Reform . Experience of Poland to Ukraine). K. : Vyd-vo TOV «Heneza», 2000. 51 p.
2. Achkasov V. Osobennosti mestnogo samoupravleniya v Finlyandii (Features of the local government in Finland). Mode of access : http://www.strategy-spb.ru/?do=biblio&find_polis=17_0_2&find_pub=&find_own=&find=1. – Zagl. s ekrana.
3. Baglay M. V. Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii (Constitutional law of the Russian Federation). – М. : NORMA-INFRA 1998. 741 p.
4. Baimuratov M. O. Stanovlennia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini yak faktor formuvannia demokratychnoi derzhavnosti (The formation of local self-government in Ukraine as a factor in the formation of a democratic state). Yevropa, Yaponiia, Ukraina: shliakhy demokratyzatsii derzhavno-pravovoykh system : materialy mizhnar. nauk. konf., 17-20 zhovtnia 2000 r. K., 2000. P. 115 – 119.
5. Batanov O. V. Konstytutsiino-pravovyi status terytorialnykh hromad v Ukraini : monohrafiia (Constitutional and legal status of local communities in Ukraine). K. : Vydavnychiy Dim «In Yure», 2003. 511 p.
6. Batanov O. Funktsii terytorialnykh hromad yak spetsyfichnykh subiektiv konstytutsiinoho prava (Functions of local communities as specific subjects of constitutional law). Pravo Ukrainy. 1998. № 8. P. 21 – 24.
7. Vyidrin I. V. Territorialnyiyy kolektiv kak sub'ekt mestnogo samoupravleniya (gosudarstvenno-pravovyye aspekty) (Regional team as a subject of local government (state and legal aspects)). Pravovedenie. 1992. № 4. P. 84 – 91.
8. Golovanov G. R. Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti zapadnoevropeyskikh i rossiyskikh obschin: obschin chertyi i razlichiya (Legal regulation of the Western European and Russian communities : communities and differences). Problemyi mestnogo samoupravleniya. 2004. № 2 (10). P. 37 – 38.
9. Gosudarstvennoe pravo Rossiysk. Federatsii : [uchebnik dlya vuzov po napravleniyu i spetsialnosti «Yurisprudentsiya»] (Russian state law . Federation). М. : Yurid. literatura, 1996. 584 p.
10. Kommunalne samovriaduvannia (Municipal government). Miunkhen, Bonn, 1998. 181 p.
11. Kravchenko V. V. Konstytutsiini zasady mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini (osnovy munitsypalnoho prava) (The constitutional principles of local self-government in Ukraine (the basis of municipal law)). K. : «Ararat-tsentr», 2001. 176 p.
12. Maunts T. Gosudarstvennoe pravo Germanii (FRG i GDR) (Gosudarstvennoe right Hermanyy (FRG and GDR)). М. : Inostrannaya literatura, 1959. 596 p.
13. Nekriach A. Ton usomu zadaiut hminy (Set the tone for the entire commune). Viche. 2002. № 12 (129). P. 45 – 48.
14. Orhanizatsiini zasady funktsionuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini : [monohrafiia] (Organizational Principles of Local Self-Government in Ukraine). Kh. : Vyd-vo KharPI NADU «Mahistr», 2004. 180 p.
15. Organizatsiya administrativnoy vlasti vo Frantsii (Organizatsiya administrativnoy vlasti vo Frantsii). М. : Izd-vo fr. org. tehn. sotrudnichestva, 1993. 132 p.
16. Sakhanenko S. Ye. Politychne upravlinnia mistom v umovakh samovriaduvannia : monohrafiia (The political management of the city under government.). О. : OF UADU, 2001. 380 p.
17. Timofeev N. S. Kommunalnoe pravo FRG (Public right of Germany). М. : Izd-vo MGU, 1982. 137 p.
18. Cherkasov A. I. Sravnitel'noe mestnoe upravlenie: teoriya i praktika (Comparative Local Governance: Theory and Practice). М. : Izdatelskaya gruppy «FORUM-INFRA-M», 1998. 160 p.
19. Chirkin V. E. Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie : учебник (State and municipal government). М. : Yurist', 2003. 320 p.
20. Decentralization and local government: A Dan.-Pol. comparative study in polit. systems / Univ. of Lodz, Poland, Roskilde univ. centre, Denmark ; Ed. by Jerzy Regulski et al. New Brunswick; Oxford etc. : Transaction publ. etc., Cop. 1988 – VII. 271 p.

Шумляєва Ірина Дамирівна – кандидат наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: communa@yandex.ru

Shumliaieva Iryna Damyrivna – PhD in public administration, associate professor
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044
E-mail: communa@yandex.ru

ФОРСАЙТ

УДК 351

Розробка інноваційних стратегій та їх впровадження в соціально-економічну структуру регіону

С.А. КВІТКА, О.О. СОКОЛОВСЬКА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: skvitka@i.ua

Авторське резюме

У статті представлені підходи до розробки інноваційної стратегії розвитку регіону, в основі якої лежать форсайт-технології і брендинг регіону, здатні вивести економіку регіону на якісно новий рівень впровадження і розвитку інноваційних проектів.

Ключові слова: форсайт, регіон, інновації, стратегія розвитку, брендинг.

Developing innovative strategies and their implementation in the socio-economic structure of the region

S.A. KVITKA, O.O. SOKOLOVSKA

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine,
E-mail: skvitka@i.ua

Abstract

The paper presents approaches to the development of innovative strategies in the region, which is based on technology foresight and branding of the region who are able to bring the economy of regions to a new level of implementation and development of innovative projects.

Key words: foresight, region, innovations, strategy of development, branding.

Постановка проблеми. Розробка інноваційної стратегії регіону є новим та досить складним процесом як в Україні, так і за кордоном. За останні десятиліття накопичені різні підходи до її побудови. Відзначимо, що спосіб побудови інноваційної стратегії розвитку регіону та спосіб здійснення втручання (інтервенції) мають важливі наслідки для всього процесу перетворень у регіоні. Розробка інноваційної стратегії передбачає наявність відповідного інституційного середовища, зокрема, розвиток в регіоні технологій форсайта, брендингу регіону, а також інституту стейкхолдерів, які стануть ініціаторами і провідниками інновацій у регіоні.

Для того щоб інноваційна активність у регіоні зросла, необхідно створити відповідні інституційні умови. А створити такі умови неможливо без відповідної стратегії регіону. У той же час в регіонах відсутня єдина організаційна основа, що забезпечує управління інноваційною стратегією, відсутня інфраструктура для управління інтелектуальним потенціалом регіонів. При цьому саме така інфраструктура дозволить визначати значущі проектні ініціативи, проводити їх експертизу, знаходити можливі способи капіталізації активів регіону, шляхи та механізми інвестування найбільш важливих і перспективних проектів.

Аналіз досліджень і публікацій. Розробка регіональної інноваційної стратегії, яка здійснюється в рамках традиційного підходу, на сьогоднішній день має суттєві недоліки, у тому числі:

- при її побудові часто досить складно заздалегідь сформулювати чіткі і зрозумілі цілі перетворень;

- нелегко розробити і реалізувати в повному обсязі стратегію перетворень навіть у тому випадку, якщо в ці процеси буде залучено максимальну кількість суб'єктів життєдіяльності регіону;

- процес досягнення оптимального рішення є занадто тривалим, що не дозволяє врахувати ризики можливих змін у системі в процесі реалізації проекту;

- участь зовнішніх експертів у розробці стратегії може викликати проблеми, пов'язані з недостатнім розумінням експертами специфіки регіону;

- в ході побудови регіональної інноваційної стратегії дуже складно точно виміряти вплив і успіх втручання брендингу та форсайта, що необхідно для того, щоб продовжити або змінити концепцію побудови регіональної інноваційної стратегії [1].

Формування нової концепції розробки стратегії передбачає створення в регіоні мережевої

структури декількох груп, які пов'язані з ключовими аспектами і проблемами її впровадження. Передбачається, що через взаємодію з мережами організацій всередині регіону ініціюється процес постійного вивчення результатів перетворень, відбувається апробація запропонованої парадигми, що значно посилює інноваційність власне самих учасників цього процесу.

В останні десятиліття на Заході, зокрема в країнах європейської спільноти, для подолання недоліків, властивих традиційному підходу, були запропоновані нові парадигми зміни складних економічних і соціальних систем. Проблематика впровадження форсайта та брендингу в практику розробки стратегій розвитку регіонів України поки що мало вивчена, але на даний момент є надзвичайно актуальною саме для розвитку інноваційних стратегій, бо без формування регіонального бренду і грамотного форсайта, інноваційні стратегії не будуть себе виправдовувати повною мірою і не принесуть того результату, який необхідний для розвитку регіону. Зазначені дослідження знайшли відображення у працях вітчизняних і зарубіжних учених, таких як Третяк В.П., Ридченко А.Ф., Попов С.В., Калиничев В.Л., Шелюбська Н.В. та інших.

Метою дослідження є аналіз підходів до розробки інноваційних стратегій регіону.

Виклад основного матеріалу. У процесі розробки інституційний аспект впровадження форсайта та брендингу полягає в тому, що ключові економічні суб'єкти регіону стають партнерами. Це гарантує швидкий обмін інформацією між ними і координацію їх дій.

Змістовний аспект передбачає створення системи індикаторів, яка інформує про правильне чи неправильне здійснення регіональної інноваційної стратегії. Для розробки такої системи індикаторів можна використовувати результати зарубіжних досліджень регіональних інноваційних стратегій. Формування інноваційної стратегії регіону не можна розуміти як абсолютно раціональне прийняття рішень, що складається з окремих стадій: постановка цілей, розробка програм і здійснення проєктів. Швидше слід представляти процес розробки стратегії як процес проб і помилок. Це вагомий аргумент на користь використання форсайт-технологій. Спираючись на вищевикладені аргументи, можна характеризувати розробку інноваційної стратегії одночасно і як процес дослідження даної стратегії.

Політика, заснована на рефлексивному вивченні, може підтримуватися набором інструментів, що забезпечують постійне само-спостереження і моніторинг довкілля. Такими інструментами є порівняльні дослідження (benchmarking), оцінка технологій та технологічний прогноз. Причому проведення порівняльних досліджень з іншими регіональними

інноваційними стратегіями передбачає не копіювання механізмів, які застосовуються у них, а пошук і розробку найбільш оптимальних для конкретного регіону [2, с.41]. Такий підхід сформує технологічний потенціал регіону в цілому, а капіталізуватися цей потенціал буде при створенні нової продукції на базі нових технологій.

Досить часто обговорення питання інновацій спрощується і зводиться до комерціалізації наукових розробок і винаходів, яке здійснюється за рахунок збільшення фінансування з боку підприємницького сектора та позабюджетних фондів України. Ми вирішили відійти від традиційних підходів і продемонструвати, як бренд стимулює розвиток інновацій, як це відбувається на якості продукту, створює і вдосконалює нові процеси обслуговування і управління, тим самим змінюючи життя сучасної людини і суспільства в цілому.

Розробка інноваційної стратегії починається з визначення самої інновації, її цілі, форми, функцій і кінцевого ефекту. Далі необхідно визначення інструментів, за допомогою яких інновація буде реалізовуватися. Щоб знайти ці інструменти, необхідно з'ясувати, наскільки ефективно вони працюватимуть, а також розробити таку стратегію, щоб при зміні зовнішніх умов інструменти могли бути легко адаптовані і продовжували працювати для успішного досягнення мети [3].

Інноваційні стратегії обумовлюють зовсім інше ставлення до змін - замість того, щоб придушувати і мінімізувати зміни, економічні суб'єкти прагнуть до них.

Замість спонтанної реакції на виниклу проблему аналізуються майбутні можливості і небезпеки, замість приватних рішень ведеється глобальний пошук альтернативних шляхів дій, замість однієї ідеї генеруються численні альтернативи, замість задовільності процесом прийняття рішень вибір спрямовано на кращу з наявних альтернатив. Замість того, щоб прагнути до збереження минулого, економічні суб'єкти виступають за безперервну зміну майбутнього стану. Таким чином, підтверджуємо справедливість незаперечного факту - інновації є рушійною силою створення та розвитку як компаній, так і територіальних систем і, як наслідок, існування брендів.

Брендам, розроблених на основі впровадження інноваційних стратегій, набагато легше проникнути в нові сфери товарів і послуг, ніж традиційним брендам. Споживачі очікують від такого бренду прагнення до пошуку нових шляхів розвитку та з більшою готовністю йдуть за ним на недосліджену територію. Таке швидке визнання з боку споживачів, по-перше, допомагає новому продукту швидко досягати оптимальних обсягів виробництва, а по-друге, здатне зменшувати супутні витрати, оскільки

в цій ситуації потрібно куди менше зусиль для пояснення суті і переваг нового продукту і переконання його придбати [4].

Як правило, регіональна інноваційна програма містить ув'язаний за ресурсами, виконавцями та строками виконання комплекс наукових досліджень і розробок, а також заходів по їх здійсненню. Разом з тим, при формуванні інноваційної стратегії в регіоні увага повинна акцентуватися на процесі управління його конкурентними перевагами з метою підвищення його конкурентоспроможності. Оскільки, початковою метою передових компаній світу є підвищення конкурентоспроможності своєї продукції, на основі чого вже потім формується бренд товарів або компанії, таким же чином формується і бренд регіону, на розвиток якого впливає зовнішнє і внутрішнє середовище регіону. Для забезпечення ринкового успіху інновацій, який полягає у формуванні сильних брендів, як основних інструментів конкурентної боротьби за споживача, особливо важливу роль відіграє комунікативна стратегія виробників. Що стосується регіону, то тут необхідно розробляти індивідуальний підхід до формування стратегій брендингу, де в обов'язковому порядку повинні виступати ініціатори (стейкхолдери) цього проекту, зацікавлені в його розвитку і реалізації [5, с.19].

Регіон - це цілісне утворення з розгалуженою інфраструктурою і найголовнішим елементом - населенням. При розробці стратегії брендингу території необхідно не тільки брати

до уваги бажання владних структур, а й враховувати потреби в реалізації іміджу території в представленні його населення в перспективі.

Невід'ємною частиною форсайта, а також кластерів, які здатні акумулювати в собі інноваційні проекти і дати поштовх їх розвитку в регіоні, і виступає інноваційний брендинг .

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки.

1. У сформованій сьогодні ситуації необхідно використовувати ініціативні проекти, погоджуючи їх із загальною схемою розробки інноваційної стратегії. Саме вироблення такої схеми повинно стати основою регіональних проектів.

2. Пропаганда необхідності формування бачення майбутнього регіону корисна для соціально активних громадян, які бажать за допомогою участі у форсайті скласти більш повне уявлення про майбутній економічний і соціальний розвиток регіону, ідентифікувати потенційні ризики та можливості для того щоб виробити стратегії поведінки .

3. Сталий розвиток регіону залежить не тільки від проведеної владними регіональними структурами інноваційної політики, а й від цілеспрямованої діяльності щодо створення позитивного іміджу регіону.

4. Грамотна концепція регіонального брендингу та форсайту дозволяє сформулювати вигідні інноваційні стратегії розвитку регіону, а також розробити стійкі стратегії його позиціонування.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Русинів В.М., Разгуляев К.А., Тимофеева Ю.Л., Колошин А.Б. Аналіз зарубіжного досвіду підвищення галузевої, регіональної та національної конкурентоспроможності на основі розвитку кластерів. [Електронний ресурс]. Режим доступу URL: <http://www.public.ru/>
2. Марача В.Г. Регіональне стратегічне планування: основні підходи та умови реалізації / В.Г. Марача // Міжнародний журнал «Проблеми теорії та практики управління».- 2008.- № 11.- С. 35-42 .
3. Шінсток Г. Механіка і логіка регіональних інноваційних систем.[Електронний ресурс].Режим доступу URL: <http://www.innosys.spb.ru/>
4. Хмелевський С.В. Вибір інноваційної стратегії. [Електронний ресурс]. Режим доступу URL: <http://www.innosys.spb.ru/>
5. Третьак В.П. Форсайт у питаннях і відповідях. Ч. 3.-М.: 2010.-27с.

REFERENCES:

1. *Rusyniv V.M., Razghuliaev K.A., Tymofieieva Yu.L., Koloshyn A.B.* Analiz zarubizhnoho dosvidu pidvyshchennia haluzevoi, rehionalnoi ta natsionalnoi konkurentospromozhnosti na osnovi rozvytku klasteriv (Analysis of foreign experience increasing sectoral , regional and national competitiveness through the development of clusters).[Elektronnyi resurs]. Mode of access URL: <http://www.public.ru/>
2. *Maracha V.H.* Rehionalne stratehichne planuvannia: osnovni pidkhody ta umovy realizatsii (Regional strategic planning: basic approaches and terms of implementation). *Mizhnarodnyi zhurnal «Problemy teorii ta praktyky upravlinnia»* . 2008. № 11. P. 35-42 .
3. *Shinstok H.* Mekhanika i lohika rehionalnykh innovatsiinykh system (Mechanics and logic of regional innovation systems). [Elektronnyi resurs].Mode of access URL: <http://www.innosys.spb.ru/>
4. *Khmelevskiy S.V.* Vybir innovatsiinoi stratehii (Choice of innovation strategy). [Elektronnyi resurs]. Mode of access URL: <http://www.innosys.spb.ru/>
5. *Tretiak V.P.* Forsait v pytanniakh i vidpovidiakh (Forsythe questions and answers). Part. 3. M.: 2010. 27 p.

Квітка Сергій Андрійович – докторант, кандидат філософських наук, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: skvitka@i.ua

Kvitka Serhii Andriiovych – doctoral candidate, PhD in philosophy, associate professor
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public adminis-
tration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044
E-mail: skvitka@i.ua

Соколовська Оксана Олексіївна – магістр державного управління, начальник управління
економіки районної державної адміністрації Дніпропетровського району Дніпропетровської
області
Адреса: 52005, Дніпропетровська обл., сел. Ювілейне, вул. Теплична, 5
E-mail: anaskosok@ukr.net

Sokolovska Oksana Oleksiivna – master of public administration, head of economic district state
administration of Dnepropetrovsk region
Address: 5, Hothouse Str., Pos. Anniversary, Dnipropetrvsk region, 52005
E-mail: anaskosok@ukr.net

AD DISPUTANDUM

УДК 351

«Постполитические» подходы в управлении процессами взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества

Л.А. ГАЙНУТДИНОВА

Московский государственный университет технологий и управления им. К.Г.Разумовского,
г. Москва, Россия

“Post-political” approach in managing interaction between the state, business and civil society

L.A. GAYNUTDINOVA

Moscow state university of technology and management them. K.H.Razumovskoho,
Moscow, Russia

Возросшая плюрализация общественных структур, сложность взаимоотношений между различными группами населения, усиленное влияние международного фактора на внутреннюю политику государства, информатизация общества – это и многое другое привело к пересмотру традиционных управленческих подходов.

Элементы аргументации, связанные с управлением, можно обнаружить при исследовании многих сфер деятельности – от корпоративных структур и поведения до международных отношений и типов политики, характерной для индустриализирующихся обществ [1]. Нет ничего удивительного в том, что появилось множество интерпретаций того, что представляет из себя управление. В результате возникло согласие относительно того, что возникает стиль управления, стирающий границы между публичной и частной властью. Оно было засвидетельствовано Комиссией по глобальному управлению ООН следующим образом: «Управление представляет собой сумму способов, с помощью которых индивиды и институты – государственные и частные – улаживают свои общие дела. Это длительный процесс, в ходе которого конфликтные и многообразные интересы могут быть урегулированы и приняты совместные действия. Он включает в себя формальные институты и режимы, наделенные полномочиями устанавливать согласие в принудительном порядке, а, равным образом, и создавать неформальные структуры, относительно которых народ и государственные институты или пришли к согласию, или считают, что они существуют в их интересах» [2].

В то время как ссылка делается на формальные институты, которые имеют возможность принудительно воплощать решения в жизнь, акцент все же лежит в плоскости методов формирования порядка и структурирования коллективных действий, которые дей-

© Л.А. Гайнутдинова, 2013

ствительно основываются на сотрудничестве, взаимном интересе и компромиссе [3,17-18]. Это и отражает характер «нового управления», которое не связывает себя традиционными различиями между государством и рынком или между публичной и частной сферами. Новое управление стремится найти публичных и/или частных акторов, которые определяют границы того, чем надо управлять [4,139].

Аргументы в пользу «нового» управления основаны на стремлении найти способы регулирования социальной жизни без монополии или доминирования власти, когда возможность контроля остается в руках государства. Эти способы делают акцент на процессы и сети, формирующиеся для того, чтобы решать проблемы, и в меньшей степени – на структуры экономической, социальной и политической власти. Монополии государства отныне бросает вызов на многих фронтах – начиная с других уровней формального правления, частей гражданского общества (особенно рынка) и кончая регулирующими структурами, которые могут создаваться или признаваться государством, но не являются его частями [5,1]. Гай Петерс и Йон Пиерр говорят о «движении вверх», «движении вниз» и «движении наружу» в рамках процесса управления для того, чтобы наглядно представить вызовы национальным государствам со стороны, соответственно, транснациональных сил, субнациональных властей, НГО и других частей гражданского общества [6,83-87].

Пол Хирст отмечает, что в этом состоит призыв к «постполитическому» поиску форм регулирования и ответственности и, следовательно, движение в сторону от процессов и институтов, характерных для политики нового времени, а именно – от государства [7,13]. Оно обнаруживается и на левом, и на правом краях политического спектра, но при этом левые обращают внимание на многообразные, но сла-

бо дифференцированные части гражданского общества, в то время как правые склоняются к рыночным силам и ограниченному государственному действию. В структуре аргументов относительно управления не всегда ясно – является ли то, что предлагается, описанием или же предписанием. Но почти во всех случаях мы имеем дело с концом представления о политике как отличном от других виде социальной деятельности, способном порождать форму легитимации власти и контроля. В этом смысле управление может применяться к различным формам регулирования без какого-либо строгого различия. Например, Хирст идентифицирует пять видов управления – от управления экономическим развитием, корпоративного управления и международных режимов до такого вида, который он называет «социальное управление с помощью переговоров» [7,18]. То, что отличает друг от друга эти различные воплощения управленческих типов, заключается в стремлении управлять без политики в том ее виде, в котором она определялась в современную эпоху, т.е. без борьбы за власть, опосредуемой, оформляемой или разрешаемой политической властью государства.

Таким образом, управление в современном мире сталкивается с вызовами, сеющими сомнения относительно жизнеспособности политических структур, которые были характерны для периода модерна. Эти вызовы не должны просто рассматриваться в плане ограничений, которые они могут навязывать, но также с точки зрения возможностей, которые они могут создавать для демократического развития и для более активной роли гражданского общества.

Литература, посвященная управлению, провозглашая упадок государства и перемещение власти в многообразные центры, не слишком внимательна к структурам, особенно к формальным политическим институтам. Она делает акцент на взаимоотношения, процессы, сети и способы решения политических проблем, порожденные увеличивающейся сложностью экономики и общества. В качестве необходимой предпосылки выработки политики [8,23] и осуществления эффективного управления общественно-политическими процессами необходимо раскрывать отношения не между обществом и бизнесом, а между управленческими структурами, общественными и бизнес-ассоциациями. Однако само по себе управление относится не к структурам, а к практике [9,29-32]. Дело вовсе не в том, что аргументы, связанные с управлением, не идентифицируют важные структуры, вовлеченные в процесс принятия решений. Просто акцент делается на сложной сети отношений и процессах, которые их определяют. Эти процессы развиваются наряду с диффузией власти. Следовательно,

управление обращает внимание на гибкость, которая часто не свойственна формальным правительственным структурам, и оно готово смотреть поверх дихотомий, которые определяли политику в эпоху модерна: публичное – приватное, государство – гражданского общества, государство – рынок [10,10-11].

За свою историю человечество выработало три принципиально различных инструмента управления – то есть воздействия на людей и организации, в которые они объединяются для достижения своих целей.

Первое – это иерархия, организация, где основное средство воздействия – отношения власти-подчинения, давление сверху, с помощью принуждения, контроля над распределением материальных благ и т.п.

Второе – культура, то есть вырабатываемые обществом, организацией, группой ценности, социальные нормы, установки, шаблоны поведения, ритуалы, которые заставляют человека вести себя так, а не иначе.

Третье – это рынок, то есть сеть равноправных отношений по горизонтали, основанных на купле-продаже продукции и услуг, на отношениях собственности, на равновесии интересов продавца и покупателя.

Важно понять, что иерархическая организация, культура, рынок – явления сложные. Это не просто «инструменты управления». В живых, реальных хозяйственных и социальных системах все они почти всегда сосуществуют. Речь идет лишь о том, чему отдается приоритет, на что делается главная ставка. Это и определяет сущность, облик экономической организации общества [11].

Корнем административно-командной системы традиционного советского общества была иерархия, носившая «всеобщий характер». Все имело какую-то линию подчинения, вышестоящую инстанцию, а полномочия высшей исполнительной власти были практически ничем не ограничены. Но параллельно с этим советское общество активно использовало и «жесткую» культуру в качестве мощного средства воздействия на своих членов. Через идеологию, членство в партии, под влиянием средств массовой информации, образования, поддерживаемых традиций и привычек люди постигали многочисленные «можно» и «нельзя», контролируемые, прежде всего, партократией. Они либо придерживались их, либо входили в конфликт с официальной системой.

Рынок как универсальное средство воздействия на хозяйственную жизнь при этом всячески подавлялся, использовался почти исключительно для торговли предметами потребления. «Экономические методы» управления применялись в четких рамках иерархических систем. И все же рынок в своем естественном мощном состоянии существовал в теневой эко-

номике, которая попутно строила свои иерархические отношения в скрытых антиобщественных, коррумпированных структурах, сформировала негативную культуру, деформирующее сознание людей, их социальные отношения.

Административно-хозяйственная система, прошедшая длительную эволюцию, была хорошо отлажена и согласована в своих главных элементах. Со сталинских времен она позволяла держать общество и конкретные организации в «узде», добиваться целей, которые устанавливались сверху, невзирая на издержки, подавлять внешние проявления конфликтов. К тому же, данная система была направлена на активное удовлетворение низшей из социальных потребностей людей – потребности в причастности, принадлежности к какой-либо группе. Несмотря на жесткое подавление прав отдельной личности, для многих лояльных членов общества миф о всеобщем участии в строительстве счастливого будущего страны под мудрым руководством, о жизни в самом справедливом обществе составлял основу мировоззрения.

Сегодня система управления должна претерпеть радикальные преобразования вместе со всем обществом. Их необходимость вызвана тем, что административно-командная система, идеология, лежащая в ее основе, пришли в очевидное противоречие с требованиями развития производительных сил и обеспечения прав человека. В условиях научно-технической революции новая технология и организация производства выводит передовые страны на такой принципиальный уровень удовлетворения экономических потребностей отдельных личностей, что это уже – материальная база для достижения реальной экономической свободы в жизни большинства людей.

Наступил этап перехода к новой системе управления, которая была бы способна обеспечить производительность, эффективность, динамичность, адаптивность производства к разнообразным требованиям потребителей, поставщиков, изобретателей и т.п. Только рынок как средство управления экономикой по своей природе обладает таким потенциалом. Иерархия, организация – это рациональное средство внесения стабильности, регламентированности в хозяйственную и иную деятельность. К тому же рынку и иерархии соответствуют разные культуры, почти полярно противоположные по своей сути.

Перестройка хозяйственного уклада как раз и состоит в кардинальном изменении. Рынок – как продукт правового государства и хозяйственной реальности должен стать главным «инструментом управления» (точнее, даже самоуправлением) на уровне общественного производства в целом. Именно он определит сущ-

ность хозяйственного уклада нового общества, его внешнюю среду. Теперь уже товарно-денежные отношения стремятся приобрести «всеобщий характер», и общество вполне резонно должно ограничивать этот процесс в некоторых, прежде всего духовных сферах: образовании, культуре, науке, здравоохранении и т.п.

Однако иерархия не должна отмирать и разрушаться – это было бы бедствием, но она должна отойти на второй план в некоторые сектора экономики, требующие большего контроля, а главное – переместиться ниже – на уровень конкретных организаций, где ее полезная роль сохранится еще долго. Параллельно должен произойти колоссальный культурный сдвиг в нашем экономическом, управленческом мышлении, в психологии. Необходимо повернуть сознание и руководителя, и наемного рабочего к потребителю, а не к начальнику; к прибыли, а не к расточительству; к предпринимательству, а не к бюрократу; к новатору, а не к бездумному исполнителю; к плюрализму и многообразию, а не к унификации и обезличиванию. В свою очередь политическое управление не снимается с повестки дня. Но оно должно базироваться на системе государственных и негосударственных образований в определенной сфере политики, которые взаимодействуют между собой на основе ресурсной зависимости с целью достижения общего согласия по интересующему всех политическому вопросу, используя формальные и неформальные нормы. В качестве способа вовлечения структур гражданского общества в процесс принятия решений передовыми странами используется модель социального партнерства власти, бизнеса и гражданского общества. Эта модель нацелена на существенное расширение и обогащение представительства организаций рядовых граждан в системе принятия политических решений и политическом управлении обществом. Тем самым социальное партнерство призвано выйти за сравнительно узкие рамки отношений «работодателя» и «работополучателя» и распространяется практически на всю сферу общественных отношений.

Таким образом, развитие демократии в России требует широкого конструктивного диалога в обществе и, прежде всего, тесного взаимодействия государственной власти, бизнеса и гражданского общества. Однако мы сталкиваемся со стремлением примирить тенденцию к демократии с формами управления, выходящими за пределы государства или, по крайней мере, не имеющими ничего общего с тем, чтобы рассматривать государство в качестве главного звена этого взаимодействия. Можно найти консенсус относительно модели управления, а именно – либеральной демократии, несмотря на кризис ее основной политической структуры – государства. Это обстоятельство стано-

вится особенно очевидным, когда мы начинаем обсуждать такие способы управления, которые не ориентируются на государство в качестве основного средства организации политической власти.

Наиболее адекватной реализацией управления представляется так называемая сетевая модель управления. В ее рамках государство активно взаимодействует с различными институтами, представляющими в том числе и частный бизнес, и неправительственными организациями. Чрезвычайно важен конструктивный диалог с представителями академической среды, средствами массовой информации, профсоюзами. При этом конкретная конфигурация «сети», распределение обязанностей между ее участниками всякий раз должны меняться, приспосабливаться к решению той или иной стоящей перед обществом задачи. Никакой априори установленной иерархии существовать не должно. Это позволит увеличить координацию деятельности различных субъектов регулирования, которые объективно вовлечены в процесс взаимодействия. Одновременно создаются страховые клапаны для сглаживания политического и социального давления.

Тем самым на обозримую перспективу можно сформировать механизм, совместимый с сохранением управленческих функций государства как формального института. Важно отметить, что управление в данной схеме становится приемлемым только в том случае, если оно не вторгается в автономию государства как политического института и представляется достаточно обоснованным с точки зрения полученных совместных результатов.

В современной России управление процессом институционализации отношений бизнеса и общества является выраженной необходимостью и насущной задачей, так как ее решение создаст позитивные условия для развития общества как целостной системы. Однако становлению подобной системы управления препятствуют следующие факторы:

- несмотря на то, что государство призвано решать проблемы, затрагивающие все общество, российской власти свойственна тенденция, при которой учитываются не консоли-

дированные, а индивидуализированные интересы;

- традиционно российская власть, несмотря на многочисленные декларативные заявления, до сих пор воспроизводит иерархическую систему отношений, в которой демонстрируется приверженность патронажно-клиентельным связям;

- несмотря на наблюдаемую тенденцию к саморегулированию в самом бизнес-сообществе и встречную тенденцию государства, как политического института, на поддержку корпоративизации российского бизнеса, на практике власть предпочитает иметь дело не с представительными институтами – союзами, ассоциациями, а с неорганизованным бизнесом;

- институционализация отношений бизнеса и власти на современном этапе требует новых инструментальных подходов, переводящих отношения из плоскости конфликта и противостояния в плоскость компромисса и договоренностей на условиях социального партнерства и при участии представителей всех социальных сил общества. Россия нуждается в гарантиях того, чтобы попытка расширить управление, перенося его на более обширные части гражданского общества, не происходила без дискуссий и понимания проблемы власти во всех ее социальных и политических формах. Эта проблема становится еще более важной, когда мы начинаем рассматривать способы управления, основанные на неформальных структурах, процессах, сетях и установлениях, которые стирают границы между публичным и приватным. Необходимо подчеркнуть, что эти установки не должны скрывать тот факт, что управление является коллективным действием, направленным на продвижение коллективных целей. Укоренение этих установок во многом за пределами государства должен дать доступ к политике более широким группам акторов и нести в себе демократический потенциал. Таким образом, управление должно рассматриваться не как источник, но как следствие процесса вовлечения гражданского общества в строительство более широкой демократии, распространяющейся не только на социальную, но и на экономическую сферу.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. UNDR, Reconceptualising Governance. Discussion Paper No.2. New York, 1997; Corporate Governance, Financial Markets and Global Convergence. Ed. By Morten Balling et al. Dodrecht, 1998.
2. Commission on Global Governance. Our Global Neighbourhood, url: <http://www.cgg.ch/CHAP1.html>№The Concept of Global Governance.
3. Stoker G. Governance as Theory: Five Propositions // International Social Science Journal. March, 1998, 155.
4. Kooiman J. Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction // Debating Governance. Ed. By Jon Pierre.
5. Global Challenges and Opportunities Network // Canada 2005: Global Challenges and Opportunities. Ottawa, 1997, Chapter 11.
6. Pierre J. and Peters B.G. Governance, Politics and the State. New York, 2000.
7. Hirst P. Democracy and Governance // Debating Governance. Ed. by Jon Pierre. 2004.

8. «Политика, - пишет, например, Дж.Бьюкенен, - есть сложная система обмена между индивидами, в которой последние коллективно стремятся к достижению своих частных целей, так как не могут реализовать их путем обычного рыночного обмена. Здесь нет других интересов, кроме индивидуальных. На рынке люди меняют яблоки на апельсины, а в политике – соглашаются платить налоги в обмен на необходимые всем и каждому блага: от местной пожарной охраны до суда». См. Бьюкенен Дж. Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике» Т.1. М.: Таурис Альфа, 1997.
9. Jessop B. The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development // International Social Science Journal. March, 1998, 155.
10. Mayntz R. Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Framework // Modern Governance. Ed.by Jan Kooiman. London, 1993.
11. Например, см.: Рязанов В.Т. Экономическое развитие России. Реформы и российское хозяйство в XIX-XX вв. СПб.2004. Гл.5-6.

REFERENCES:

1. UNDR, Reconceptualising Governance. Discussion Paper No.2. New York, 1997; Corporate Governance, Financial Markets and Global Convergence. Ed. By Morten Balling et al. Dodrecht, 1998.
2. Commission on Global Governance. Our Global Neighbourhood, url: <http://www.cgg.ch/CHAP1.html>№The Concept of Global Governance.
3. Stoker G. Governance as Theory: Five Propositions // International Social Science Journal. March, 1998, 155.
4. Kooiman J. Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction // Debating Governance. Ed. By Jon Pierre.
5. Global Challenges and Opportunities Network // Canada 2005: Global Challenges and Opportunities. Ottawa, 1997, Chapter 11.
6. Pierre J. and Peters B.G. Governance, Politics and the State. New York, 2000.
7. Hirst P. Democracy and Governance // Debating Governance. Ed.by Jon Pierre. 2004.
8. "Politics - writes, for example, Buchanan - is a complex system of exchange between individuals, in which the latter collectively strive to achieve their particular goals, because they can not sell them through normal market exchange. There is no other interests than the individual. People change in the market apples for oranges, and in politics - agree to pay taxes in exchange for the necessary each and every benefit from the local fire department to court. "See J. Buchanan Series: "Nobel Laureates in Economics" V.1. М.: Alpha Taurus, 1997.
9. Jessop B. The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development // International Social Science Journal. March, 1998, 155.
10. Mayntz R. Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Framework // Modern Governance. Ed.by Jan Kooiman. London, 1993.
11. For example, see: Ryazanov VT Russia's economic development. Reforms and the Russian economy in the XIX-XX centuries. SPb.2004. Chapter 5 6.

Гайнутдинова Людмила Александровна – доктор политических наук, профессор
Московский государственный университет технологий и управления им. К.Г.Разумовского,
Адрес: 109004, г. Москва, ул. Земляной вал, 73

Shumliaieva Iryna Damyrivna – doctor of political sciences, Full Prof.
Moscow state university of technology and management them. K.H.Razumovskoho
Address: 73, Zemlyanoy val Str., Moscow, 109004

УМОВИ ПРИЙМАННЯ МАТЕРІАЛІВ ДО ДРУКУ:

1. Технічні вимоги. Статті приймаються на електронному носії або електронною поштою aspects@i.ua. Обсяг – від 8 до 16 сторінок комп'ютерного набору. Вимоги до параметрів тексту: формат аркуша – А4 (210x297 мм), верхнє поле – 2 см, нижнє – 2 см, лівє – 3 см, правє – 1 см, розмір символу (кегель) – 14, інтервал – 1,5. Сторінки нумерувати непотрібно. До статті наводиться УДК (у лівому верхньому куті). Вставлені до тексту графіки, схеми і малюнки просимо подавати в чорно-білому варіанті в окремих файлах (для малюнків формат tif, для схем графіків та таблиць MS Excel 97). Імпортовані в Word ілюстрації не можуть бути використані для подальшої роботи.

2. Довідка про автора включає в себе: прізвище, ім'я, по батькові, посаду, наукове звання та ступінь, контактний телефон, електронну та поштову адреси, повну офіційну назву наукового закладу та його адресу. Ця інформація надається окремо мовою статті та англійською мовою. Звертаємо увагу на необхідність вказати не довільний переклад, а загальноприйнятну або офіційну назву наукового закладу англійською мовою.

3. Вимоги до структури статті. Статті приймаються однією з трьох мов – українською, російською, англійською. Назва статті подається мовою оригіналу та англійською мовою. Редколегія журналу рекомендує наступні розділи статті: постановка проблеми; аналіз досліджень і публікацій; мета дослідження; виклад основного матеріалу; висновки.

Назви цих розділів просимо виділяти напівжирним шрифтом.

4. Авторське резюме є обов'язковою частиною публікації і додається до неї мовою статті та в перекладі на англійську мову («Авторское резюме», «Abstract»). Обсяг резюме - 100 - 250 слів. У ньому стисло наводяться зміст основного матеріалу статті та 7 - 8 ключових слів («ключевые слова», «keywords»).

5. Список літератури подається в кінці статті (розмір символу (кегель) – 12, інтервал – 1) за алфавітом (спочатку українською та російською, потім зарубіжною).

Список літератури оформляється у двох варіантах.

1. Відповідно до ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання». Приклади складання списку літератури наведено на сайті Книжкової палати України (<http://www.ukrbook.net/dstu.htm>).

2. Відповідно до правил міжнародної науково-метричної реферативної бази даних SciVerse Scopus «References», а саме:

- прізвища та ініціали всіх авторів публікації пишуться латиницею (транслітерація) та виділяються курсивним шрифтом;
- назва публікації пишеться латиницею (транслітерація);
- у дужках наводиться назва публікації в перекладі англійською мовою;
- назва видання (журналу, збірки статей, наукових праць, матеріалів конференцій) пишеться латиницею (транслітерація) та виділяється курсивним шрифтом;
- вихідні дані (місто - для книжкових видань, том (vol.), рік, номер (no.), сторінки (pp., p.) - в англійському варіанті).

Список літератури повинен включати не менше 7 посилань, бажано, щоб частина їх була видана не раніше як 5 років тому. «Там само» – не допускається.

Приклад оформлення списку літератури відповідно до вимог міжнародної науково-метричної реферативної бази даних SciVerse Scopus «References» наведено на сайті Видавництва (<http://aspect.dp.ua/>).

6. Посилання на список літератури.

Посилання в тексті позначається цифрою в квадратних дужках відповідно до номера у списку літератури, наприклад [5] чи [8; 10]. Якщо в тексті вжито цитату, необхідно, окрім посилання на джерело, зазначити сторінку, наприклад [1, с. 54], де 1 – порядковий номер у списку літератури, 54 – номер сторінки; [7, арк.67], де 7 – порядковий номер у списку літератури, 67 – номер аркуша архівної справи.

7. Публікації статей здійснюються за результатами внутрішнього та зовнішнього рецензування. Для аспірантів і студентів обов'язково потрібна рецензія наукового керівника.

8. Детальна інформація щодо умов публікації та приклади оформлення статей на сайті Видавництва www.aspect.dp.ua

РЕДАКЦІЯ ПРИЙМАЄ ДО ДРУКУ СТАТТІ, РЕЦЕНЗІЇ ТА НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Адреса: вул. Чкалова, 25, м. Дніпропетровськ, Україна, 49000 (з 9:00 до 18:00)
Тел.: +38(056)744-42-39, 744-38-35
aspects@ua.fm, www.aspect.dp.ua

REQUIREMENTS FOR ACCEPTANCE OF MATERIALS FOR PRINT:

1. Technical requirements. Articles are accepted in electronic form or by electronic mail aspects@i.ua. Wordage is from 8 to 16 pages of computer typing. The requirements for the text format - A4 (210x297 mm), top edge - 2 cm, bottom edge - 2 cm, left edge - 3 cm, right edge - 1 cm, the size of the symbol (body size) - 14, the interval - 1.5. Page numbering is not necessary. The article should have UDC (in the upper left corner). Please give graphs, diagrams and drawings (inserted into the text) in black white version in separate files (format tif is for the pictures, MS Excel 97 is for diagrams, graphs and tables). Illustrations, imported into Word, cannot be used for further work.

2. Information about the author includes: full name, job position, academic rank and degree, telephone number, email, postal address, full official title of scientific institution and its address. This information is provided separately in language of the article and in English. We draw your attention to the need of specifying not a free translation but officially accepted scientific title of the institution in English language.

3. Requirements to the article structure. The articles are accepted in one of three languages - Ukrainian, Russian and English. Title of the article should be given in original language and in English. Editorial staff of the almanac recommends the next structure of the article (problem definition, analysis of the research and publications, the purpose of the research, the main material, conclusions).

Please highlight the titles of these sections in semi-bold type.

4. The abstract is a mandatory part of the publication and is attached thereto in the language of article and translated into English. The size of the abstract is 100 - 250 words. The basic content of the article and 7-8 keywords are presented in this part.

5. Bibliography is given at the end of the article (symbol size (body size) - 12, the interval - 1) in alphabetical order (first Ukrainian and Russian, then foreign).

Bibliography is made in two versions.

1. According to DSTU GOST 7.1:2006 «The System of Standards on Information, Librarianship and Publishing. Bibliographic record. Bibliographic description. General requirements and rules.» Examples of making a list of references are given on the website of the Book Chamber of Ukraine (<http://www.ukrbook.net/dstu.htm>).

2. According to the rules of the International Scientific Metric Abstract Database SciVerse Scopus «References», namely:

- surnames and initials of all the authors of publications are written in Latin alphabet (transliteration) and highlighted in italics;

- the title of the publication is written in Latin (transliteration);

- the title of the publication is written in brackets in English;

- the title of the publication (magazine, collection of articles, research papers, conference proceedings) is written in Latin alphabet (transliteration) and highlighted in italics;

- basic data (city of the publisher, volume (vol.), year, number (no.), pages (pp., p.) is written in English.

Bibliography must include at least 7 references; it is desirable that some of them were issued not earlier than 5 years ago. «The same» is not allowed.

The example of bibliography according to the International Scientific Metric Abstract Database SciVerse Scopus «References» is on the site of Publishing Office (<http://aspect.dp.ua/>).

6. References.

References in the text are denoted the number in the square brackets according to the number in bibliography, for example [5] or [8; 10]. If the text uses a quote, you need except for the reference to the source, to point out the page, such as [1, p. 54], where 1 is a serial number in the bibliography, 54 is a page number; [7, sheet 67], where 7 is a serial number in the bibliography, 67 is a sheet number in the archives.

7. The publication of articles is made after internal and external reviews. A review of the supervisor is necessary for the graduate and undergraduate students.

8. Detailed information about the conditions of publication and examples of articles submission is on the site of Publishing Office www.aspect.dp.ua

EDITORIAL BODY TAKES FOR PRINTING ARTICLES, REVIEWS AND SCIENTIFIC REPORTS FROM PUBLIC ADMINISTRATION

Address: 25, Chkalova Street, Dnepropetrovsk, Ukraine, 49000 (from 9:00 till 18:00)

Tel. : +38 (056)744-42-39, 744-38-35

aspects@ua.fm, www.aspect.dp.ua