

Чернівецький регіональний центр
перепідготовки та підвищення
кваліфікації працівників
органів державної влади,
органів місцевого самоврядування,
державних підприємств,
установ та організацій

Міністерство освіти і науки України
Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича
Кафедра політології та державного
управління

Влада та управління

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 2

Чернівці
Видавництво «Букрек»
2012

УДК 342.5 → 35.075(477)(045)
ББК 67.9(4УКР)301я43
В 57

*Схвалено Навчально-методичною радою
Чернівецького регіонального центру перепідготовки
та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади,
органів місцевого самоврядування, державних підприємств,
установ та організацій (протокол № 1 від 08 лютого 2012 року)
та Вченою радою Чернівецького національного університету
імені Ю. Федьковича*

Влада та управління. Збірник наукових праць. – Вип. 2. – Чернів-
В 57 ці: «Букрек», 2012. – 284 с.

ISBN 978-966-399-444-4

Збірник висвітлює теоретичні та науково-практичні підходи, погляди та результати наукових досліджень проблем державного управління, місцевого самоврядування, державної служби, політології і права, європейської інтеграції, перепідготовки та підвищення кваліфікації, розвитку інформаційного простору в державному управлінні.

Матеріали вміщені в збірнику, розраховані на працівників сфери державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, керівників державних установ, громадських організацій, наукових і педагогічних кадрів, усіх, хто вивчає або досліджує наукові та прикладні проблеми державної регіональної політики, місцевого самоврядування, державної служби та державного управління.

УДК 342.5→35.075(477)(045)
ББК 67.9(4УКР)301я43

- © ЧНУ, 2012
- © Автори, 2012
- © Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, 2012

ISBN 978-966-399-444-4

Редакційна колегія

Круглашов Анатолій Миколайович – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича, співголова редколегії;

Ярмистий Микола Васильович – директор Чернівецького регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, співголова редколегії;

Гакман Сергій Михайлович – кандидат історичних наук, заступник директора – начальник науково-дослідного відділу Чернівецького регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, заступник голови редколегії;

Войтович Радмила Васиївна – доктор наук з державного управління, професор кафедри філософії і методології державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Головацький Володимир Анатолійович – доктор фізико-математичних наук, професор кафедри теоретичної фізики фізичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича;

Євдокименко Валерій Кирилович – доктор економічних наук, професор, проректор Буковинського університету;

Іваницька Ольга Михайлівна – доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління навчальним закладом Інституту лідерства та соціальних наук університету ім. Б.Д. Грінченка;

Малиновська Олена Анатоліївна – доктор наук з державного управління, Радник при дирекції національного інституту стратегічних досліджень;

Надолішній Петро Іванович – доктор наук з державного управління, Заслужений працівник освіти України, професор Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Радий Ярослав Федорович – доктор наук з державного управління, професор кафедри управління охороною здоров'я Національної академії державного управління при Президентові України;

Ротар Наталія Юрївна – доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича;

Федуняк Сергій Георгійович – доктор політичних наук, професор кафедри міжнародних відносин Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича;

Фісанов Володимир Петрович – доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародної інформації Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича;

Школа Ігор Миколайович – доктор економічних наук, професор, проректор Чернівецького торгово-економічного інституту Київського торгово-економічного університету;

Шкробанець Ігор Дмитрович – кандидат медичних наук, начальник Головного управління охорони здоров'я Чернівецької обласної державної адміністрації.

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Розпутенко І. В. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України.

Тертичка В. В. – доктор наук з державного управління, професор кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентові України.

АДРЕСА РЕДКОЛЕГІЇ:

Кафедра політології та державного управління, факультет історії політології та міжнародних відносин, Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, вул. Коцюбинського 2, Чернівці, 58012,
тел.: (0372)523053, факс: (0372)557182
E-mail: akruglas@hotmail.com; polstudies@rambler.ru
Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій м. Чернівці, вул. Червоноармійська, 5/52, тел. факс (0372)552903,
E-mail: bukcppk@mail333.com

Зміст

Передмова	11
------------------------	----

Розділ І

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Наталія РОТАР

Проблема концептуалізації критеріїв ефективності державного управління в умовах суспільної модернізації	13
---	----

Ірина ХАРЕЧКО

Електронне урядування як ефективний механізм політичної взаємодії між державою та громадянськістю.....	31
--	----

Ірина ЦІКУЛ

Форми та різновиди парламентаризму як системи державного управління суспільством.....	45
---	----

Ігор МОРОЗ

Система органів місцевого самоврядування республіки Польща: новітні тенденції.....	59
--	----

Яна МЕЛЬНИЧУК

Управлінські та психологічні основи формування іміджу службовців місцевих органів влади.....	73
--	----

Розділ II
ПОЛІТОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ніна РЖЕВСЬКА

Прогнозування політичне та стратегічне: критерії
визначення та принципи здійснення 90

Анатолій КРУГЛАШОВ, Тарас ХАЛАВКА

Вплив етнічного та релігійного факторів на електоральні
вподобання виборців Чернівецької області..... 109

Георгій БОДНАРАШ

Урядова динаміка як один з чинників еволюції партійних
систем України та Румунії: компаративний аналіз..... 124

Ярослав МЕЛЬНИК, Наталія КРИВОРУЧКО

Клієнтизм у процесі формування українського
соціально-політичного простору..... 146

Розділ III
ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА І ПРОФЕСІЙНА
ПІДГОТОВКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Віра БУРДЯК, Руслана КЛИМ

Теоретичні засади державної кадрової політики в Україні.....159

Ігор НЕДОКУС

Державна кадрова політика: білоруський варіант.....173

Микола ЯРМИСТИЙ

Навчальні потреби службовців органів влади в
отриманні практично-орієнтованих знань та вмінь.....185

Валентина БОГАТИРЕЦЬ

Шляхи оптимізації підготовки державних службовців в Україні.... 205

Р о з д і л І V

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ І ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

Сергій ГАКМАН

Регіональний досвід реалізації європейського інструменту
сусідства та партнерства..... 218

Зіновій БРОЙДЕ

Виклики та можливості міжнародного,
державного, регіонального і місцевого
управління сталим територіальним розвитком.....238

Анатолій КРУГЛАШОВ, Олексій КАФАНОВ

Роль ЗМІ у процесі Європейської інтеграції України
(регіональний аспект)..... 256

РЕЦЕНЗІЇ

М. ГУЙТОР

Малиновський В. Я. Територіальна організація влади в Україні:
концептуальні засади трансформації: монографія272

О. БРОДЕЦЬКИЙ

Ярмистий М. В., Грищенко А. В., Звоздецька О. Я.
Етика професійної діяльності службовців органів влади..... 277

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....279

CONTENTS

Foreword.....	11
---------------	----

Part I

URGENT PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Natalia ROTAR

The problem of the conceptualization of the criteria of state administration in terms of social modernization.....	30
---	----

Iryna KHARECHRO

E-electronic management as an effective mechanism of political co-operation between the state and public.....	44
--	----

Iryna TSIKUL

Forms and types of parliamentarism as a system of state administrative society.....	58
--	----

Igor MOROZ

System of local self-governing of the republic of Poland: the latest tendencies.....	72
---	----

Yana MELNICHYK

Administrative and psychological basis of image formation of local government employees.....	89
---	----

Part II

POLITICAL ASPECTS OF STATE ADMINISTRATION

Nina RZHEVSKA

Political and strategic forecasting: criteria of determination and principles of realization.....	109
--	-----

<i>Anatoliy KRUGLASHOV, Taras KHALAVKA</i> Ethnic and confessional factors of Chernivisti region voters' electoral preferences.....	123
---	-----

<i>Georgiy BODNARASH</i> Governmental dynamics as one of factors of evolution the Ukrainian and Romanian political systems: comparative analysis.....	145
---	-----

<i>Yaroslav MEL'NIK, Natalia KRIVORUCHKO</i> Clientage in the process of forming of the Ukrainian socio-political space.....	158
--	-----

Part III

STATE POLICY OF PERSONNEL RECRUITING AND PROFESSIONAL TRAINING OF PUBLIC SERVANTS

<i>Vera BURDYAK, Ruslana KLYM</i> Theoretical principles of state policy of personnel selection policy in Ukraine.....	172
--	-----

<i>Igor NEDOKUS</i> State policy of personnel selection: Belarusian variant.....	184
--	-----

<i>Mykola YARMISTY</i> Educational requirement of public servants in obtaining practical knowledge and skills.....	204
--	-----

<i>Valentyna BOHATYRETS</i> Ways of optimizing of civil servants training in Ukraine.....	217
---	-----

Part IV
EUROPEAN INTEGRATION AND
CROSSBORDER COOPERATION

Serhii HAKMAN

Regional experience of realization of the European instrument
of neighbourhood and partnership.....236

Zinoviy BROYDE

Challenges and opportunities of international, state, regional
and local administration by sustainable territorial development.....255

Anatoliy KRUGLASHOV, Oleksiy KAFANOV

Role of mass-media in the process of European integration
of Ukraine (regional aspect).....271

REVIEWS

M. GUYTOR

Malinovskiy V.Y.

Territorial organization of authority in Ukraine:
conceptual principles of transformation: monograph.....272

O. BRODECKIY

Yarmistiy M., Grischenko A., Zvozdecka O.

Ethics of civil servants professional activity..... 277

ABOUT THE AUTHORS..... 279

Передмова

Нагальним питанням сучасності є підвищення ефективності системи державної влади, державного управління, місцевого самоврядування. Від результатів наполегливої та компетентної праці в органах державної влади й органах місцевого самоврядування залежить здатність влади захищати національні інтереси, гарантувати права і свободи громадян, забезпечувати сталий розвиток України. Здійснення цих вимог, що є визначальною метою реформ, які відбуваються в Україні, неможливе без їх ґрунтового наукового забезпечення.

У ході реформування державного та муніципального управління нашої держави неодмінно має бути залучений та реалізований інтелектуальний потенціал вчених і практиків. Привернути увагу державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та представників громадянського суспільства до важливих питань теорії та практики державного управління, надати нових імпульсів публічним дискусіям, підвести під них належну наукову основу покликані актуальні наукові публікації, які охоплюють як регіональну, так і загальнодержавну відповідну проблематику.

У 2010 р. Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій спільно з Кафедрою політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича започаткували видання збірника наукових праць – «Влада та

управління». У цьому році пропонуємо Вашій увазі II випуск цього збірника.

У новому випуску збірника розміщені наукові статті та матеріали, що відображають питання організації та діяльності органів державного управління, органів місцевого самоврядування, державної служби, історії державного будівництва.

Видання спрямоване, насамперед, на читацьку аудиторію, яка складається з державних службовців, працівників органів місцевого самоврядування, науковців у сфері державного управління, викладачів, магістрантів, які навчаються за напрямком «Державне управління» та спеціальністю «Державна служба» зокрема, а також і студентів інших спеціальностей.

Редакційна колегія збірника наукових праць «Влада та управління» підтверджує своє прагнення щодо включення цього видання в майбутньому до списку фахових видань, затверджених ВАК України за напрямком «Державне управління». Хочемо подякувати нашим авторам, які надіслали свої статті та рецензії, що охоплюють доволі широкий тематичний спектр теоретико-методологічних та прикладних розвідок. Висловлюємо також свою глибоку вдячність членам редакційної колегії, які взяли активну участь у науковому редагуванні Збірника наукових праць. Очікуємо від вітчизняних та зарубіжних дослідників нових наукових статей, аналітичних оглядів та рецензій для наступного випуску нашого збірника.

*Від імені редакційної колегії, співголови:
Микола Ярмистий та Анатолій Круглашов*

Р о з д і л І

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Наталія РОТАР

ПРОБЛЕМА КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЇ КРИТЕРІЇВ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУСПІЛЬНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ

Україна сьогодні стоїть перед потребою формування та затвердження на державному рівні автентичної моделі внутрішньої оцінки ефективності державного управління. Її основою, на нашу думку, має бути поєднання проаналізованого вище міжнародного досвіду з розробкою власних критеріїв оцінки ефективності державного управління. Основою цього процесу має бути також по-перше, розрізнення принципових шкал функціонування системи державного управління, у яких відображено режим повсякденного відтворення державного управління, формат антикризової діяльності держапарату, формат розвитку державного управління відповідно до цілей розвитку суспільства; по-друге, принципи державного управління, які об'єктивно зумовлені нормативними вимогами, виробленими практикою соціального і державного управління, засобами регулювання зв'язку між цілями і результатами управлінської діяльності.

Ключові слова: державне управління, модернізація державного управління, ефективність державного управління, критерії ефективності державного управління.

Державне управління є свідомим, цілеспрямованим впливом на суспільство з боку держави, що здійснюється через виконавчу і розпорядчу діяльність органів державної влади та управління. Основною метою державного управління є впорядкування суспільних відносин відповідно до норм права, а його найважливішою якістю в сучасних умовах стає ефективність. У теорії управління ефективність характеризується «дієвістю системи управління, її автономністю, ступенем організованості та самоврядування, гнучкістю, адаптивністю, згуртованістю колективу» [11, с. 813], що пов'язує ефективність з результативністю процесу управління. Ефективність державного управління є цілісним поняттям, що відображає ступінь досягнення основної мети державного управління – створення оптимальних умов забезпечення певного стану суспільства і держави.

Основи наукового дослідження ефективності державного управління були закладені німецьким соціологом М. Вебером [3], який досліджуючи феномен бюрократії за допомогою порівняльно-історичного і соціологічного аналізу, дійшов висновку, що для сучасної західноєвропейської держави бюрократичне управління є найбільш ефективним. Ефективність, за М. Вебером полягала в раціональній організації управління і здійсненні влади над людьми й виражалася в суворій дисципліні, точності, відповідальності, стабільності.

На початку ХХ ст. завдяки новим ідеям Ф. Тейлора, А. Файоля, Г. Форда, Г. Емерсона сформувалася нова управлінська парадигма, заснована на поділі і спеціалізації праці, раціоналізації діяльності, плановій організації роботи, аналізі виробничого процесу, навчання робочої сили, диференційованій оплаті праці. Ефективне функціонування виробничої організації досягається, на думку представників даної школи за допомогою економії часу і ресурсів. Однак,

соціальні аспекти ефективності управління не бралися до уваги, а мотивація управлінської діяльності пов'язувалася виключно з економічною вигодою. Невдовзі практика показала, що подібні погляди на ефективність є неспроможними.

У 1930-1950-х рр. під впливом ідей Е. Мейо, Д. Морено, Д. Макгрегора, Ф. Ротлісбергера, А. Маслоу, О. Херцбергера («доктрина людських відносин»), відбувається зміна управлінської парадигми, в рамках якої на перший план виводиться соціальний аспект людської життєдіяльності, відповідно ефективність пов'язується зі свободою вибору, почуттям відповідальності, прагнення до самовираження тощо [2]. Поворот до гуманізації проблем управління і пошук адекватної управлінської моделі спонукав до моделювання таких заходів як поліпшення умов праці, матеріального становища і соціальної захищеності працівників. Все це унаочнило необхідність підготовки фахівців, які б поєднували конкретні знання з уміннями професійного управління.

Під впливом ідей Т. Парсонса, Р. Мертона, Н. Смерзера розвивається системний підхід до організаційно-управлінської сфери. Відповідно до даного методологічного підходу розрізняють види ефективності державного управління – ситуаційна, пов'язана з вирішенням повсякденних завдань; галузева, тобто вирішення завдань в різних соціальних підсистемах; емерджентна, як сумарний підсумок взаємодії всіх гілок і рівнів влади, пов'язаний з історичним розвитком держави [6, с. 52].

Таким чином, поняття ефективності державного управління сьогодні розглядається у двох аспектах: по-перше, як економічна ефективність – співвідношення використаних ресурсів та отриманої продукції, мінімізація витрат при максимізації вигоди; по-друге, як соціальна ефективність – наявність ефективного механізму координації соціальної взаємодії. Проте, до сьогодні не розроблено чіткої сукупності критеріїв визначення ефективності державного

управління в умовах модернізаційних процесів, які б відображали якість державних послуг, якісні характеристики державних інститутів, компетенцію державних службовців, рівень довіри до урядової політики тощо. Тому метою даної статті є комплексний аналіз проблеми концептуалізації критеріїв ефективності державного управління в умовах суспільної модернізації.

Дослідження ефективності в галузі теорії менеджменту вплинули і на формування підходів до аналізу ефективності у сфері державного управління. Сьогодні розрізняють щонайменше дві основних парадигми. Перша виходить з того, що державне управління не відрізняється від менеджменту, відповідно стосовно нього можуть використовуватися сформовані в теорії менеджменту підходи до оцінки ефективності управління. Відомий теоретик в сфері адміністративного менеджменту Г. Саймон вважає, що «... в адміністративному управлінні і в управлінні приватною компанією потрібні багато в чому однакові навички. Спеціаліст зі статистики міг би перейти з великої страхової компанії в статистичне управління Міністерства праці у Вашингтоні і виявити, що його функції практично не змінилися» [9, с. 249]. При цьому, як зазначає Г. Саймон, термін «ефективність» вживається по-різному і найчастіше нечітко і двозначно. У звичайній розмові сказати, що щось «ефективно», часто рівнозначно твердженню, що це «добре» чи «бажано». Термін двозначний, оскільки, що таке «добре», залежить від цінностей, які ми застосовуємо, і цих цінностей буде майже стільки ж, скільки людей, які їх дотримуються. Тому не дивно, що в політиці точаться дискусії про «ефективності» державного управління, оскільки насправді це суперечки про те, які цінності уряд має проводити в життя.

Друга парадигма ефективності державного управління вкладається в загальну теорію політичного управління, в якій державне управління аналізується не як управління в одній з

різновидів систем, а як один з важливих аспектів системи держави, що включає владний і нормативно-правовий аспекти. Таким чином, нелегітимна політична влада навряд чи з цієї точки зору може розглядатися як ефективна. Навіть за умови наявності продуманої організаційно-управлінської системи вона буде стикатися з неприйняттям і протидією значної частини населення і контреліті. Відповідно, легітимна влада, стикаючись зі значними перешкодами в умовах кризи може успішно впоратися з труднощами, спираючись на підтримку і розуміння громадян.

Критерії ефективності державного управління формуються на базі системи суб'єктивних цінностей, виражених в ідеології суспільно-державного устрою, в стратегічних цілях правлячого суб'єкта — політичному курсі, в концепціях, політичних установках і нормах системи управління, за якими стоять загальні національно-державні інтереси. Таким чином, можна говорити про відносність оціночних критеріїв ефективності, їх залежність від типу політичної системи, а також конкретно-історичних умов, в яких вона функціонує. Цінності, цілі, концепції, принципи державного управління, нормативна база системи управління, зрештою, суспільні потреби та інтереси є змінними, що зумовлені суспільно-державним ладом, політичним режимом і конкретним середовищем, в якому функціонує дане політичне співтовариство. В сукупності вони утворюють механізм реагування держави на зміни зовнішнього середовища і внутрішнього стану та систему контролю над зовнішніми і внутрішніми процесами змін. Чим ширшою є сфера контролю, тобто раціонального впливу, тим вищою є й ефективність управління. Проте, контроль та раціональне управління суспільством і середовищем не може розширюватися до нескінченності, їх межі визначаються природною самоорганізацією суспільства. Відповідно, одним з універсальних показників ефективності державного управління є здатність держави

поєднувати цілеспрямований вплив на соціум з реалізацією його властивості до самоорганізації. У даному контексті розрізняють три групи критеріїв: ціннісно-раціональний (відповідність результатів рішень та їх наслідків визнаним державою цінностям, вираженим в політичній стратегії), ціле раціональний (відповідність результатів виконання рішення поставленим цілям, практичним завданням, вираженим у державних програмах і планах) і прагматичний (вимірювання ефективності управління за принципом «витрати-результат») [4, с. 163].

Складність проблеми оцінки ефективності системи державного управління зумовлена відсутністю в державному секторі єдиного показника результатів, яким в комерційному секторі є прибуток, а також тим, що «продукція організацій державного сектору, як правило, важко піддається виміру і не призначена для конкуренції» [5, с. 221]. У рамках підходів Світового банку, що здійснює упродовж багатьох років для вивчення ефективності, використовується поняття потенціалу держави, яке визначає здатність держави проводити і пропагувати колективні дії, в свою чергу поняття «ефективність» характеризує використання потенціалу для задоволення потреб суспільства у відповідних благах.

Складність оцінки ефективності державного управління визначається й тим, що вона передбачає як безпосередні, так і опосередковані результати і включає суттєву кількість індикаторів вимірювання (економічні, політичні, безпосередньо управлінські, етичні, психологічні тощо). Внаслідок цього, адекватна оцінка ефективності передбачає розгляд системи взаємодій «суб'єкт управління – взаємодії – об'єкти управління» і включає такі критерії, як стан і продуктивність, результат і якість функціонування, структура, обсяг і актуальність вироблених продуктів. У найбільш загальному плані поняття ефективності в даному контексті розуміється як співвідношення позитивних результатів і допустимих

витрат, як збільшення віддачі на одиницю ресурсу в одиницю часу. Рішення можна назвати ефективним, якщо найкращий результат досягнутий при мінімальних витратах або якщо заданий результат отриманий при найнижчих витратах вибору.

Проблема визначення критеріїв державного управління, на нашу думку, полягає в тому, що державне управління як діяльність відрізняється від інших видів управління перш за все тим, що вона здійснюється за допомогою державної влади та державними органами. Пріоритетну роль тут відіграє політичне управління, політика, яка є концентрованим вираженням суспільних інтересів соціальних груп і громадян. Відповідно, змістовне визначення поняття «ефективність державного управління» та її критеріїв потрібно здійснювати в контексті управлінської діяльності політичного суб'єкта.

Найбільш розробленим блоком проблем сьогодні слід вважати питання визначення ефективності виконавчої гілки влади, яка на рівні критеріїв пов'язується з оцінкою організаційно-функціональної структури, організації системи підготовки різнопланових рішень і контролю за їх виконанням; моделі комунікативних процесів; раціональної спеціалізації роботи з персоналом; налагодження механізмів оцінки результатів і відповідальності; системи висунення лідерів і забезпечення їх взаємодії з підлеглими [7, с. 78].

Звертаючись до розробок методик оцінки ефективності державного управління на рівні органів державного управління національного рівня, слід зауважити, що в окремих країнах ці оцінки вбудовані в систему виконавчої влади і є елементами моніторингу та контролю функціонування її органів. У США оцінки якості державного управління організовані як некомерційний проект (GPP – government performance project), який фінансується донорськими організаціями. Оцінці підлягають система управління за результатами, рівень фінансового менеджменту, управління

персоналом, інформаційними технологіями, капітальними витратами [15, 20]. Позитивною якістю даного проекту є розробка критеріїв кращої практики та умов забезпечення якості виконавчої влади, але не її кінцевої ефективності. Умовами досягнення високої ефективності, на думку розробників, є фінансовий менеджмент управління персоналом; ефективне управління інформаційними технологіями; ефективне управління капітальними витратами; постійний моніторинг і контроль ефективності капітальних вкладень; управління, орієнтоване на результат. Проект GPP не носить прикладного характеру і націлений на залучення уваги до проблеми підвищення якості виконавчої влади та вироблення критеріїв кращої практики, створення банку даних для обміну інформацією про організаційні інновації.

У Швеції для порівняльної оцінки якості фінансового менеджменту та адміністративних процесів використовується рейтинг якості фінансового управління органів виконавчої влади за допомогою рейтингу Національного фінансового управління. Даний інструмент націлений на моніторинг фінансових процедур та їх відповідності встановленим нормам на процес адміністрування з боку органів виконавчої влади. Результати рейтингування враховуються при обговоренні заявок відомств на черговий бюджетний період, при визначенні завдань в галузі поліпшення системи управління та при вирішенні кадрових питань [1, с. 5].

У Бельгії оцінкою якості державного управління займається державний секретаріат адміністративного управління, що здійснює аналіз законодавчих актів та адміністративних процедур на предмет наявності в них надлишкової адміністративного навантаження на громадян і бізнес, а також моніторинг відомчих адміністративних процедур і законопроектів. Як сукупна характеристика стану адміністративної системи розраховується «індекс Кафки», що відображає рівень неефективності державної бюрократії.

Високе значення індексу є підставою для перегляду існуючих адміністративних процедур і відповідної зміни законодавства [10, с. 17–18].

У російській практиці використовуються оцінки якості інститутів виконавчої влади на основі як кінцевих, так і безпосередніх результатів. Зокрема, для оцінок ходу адміністративної реформи експертами Вищої школи економіки була запропонована методика оцінок процесу адміністративної реформи, орієнтована на аналіз інститутів виконавчої влади з точки зору ефективності їх організації, результативності адміністрування, раціональності застосовуваних механізмів [1, с. 6–9]. Такий підхід в цілому відповідає потребам адміністративної реформи і може дати інформацію для вироблення випереджувальних управлінських рішень, для створення критеріїв оцінки проектів та розподілу коштів на їх реалізацію. Проте, дана система оцінки орієнтована на вирішення локальних завдань оцінки стану державного управління з точки зору основних напрямів адміністративної реформи, зафіксованих у її концепції, що залишає поза увагою процеси реформування системи державної служби, управління бюджетом та інші важливі напрямки.

Окрім національних методик оцінки, що застосовуються і для міжнародних рівнянь, існують індикатори, націлені на зіставлення міждержавного досвіду державного управління. На роль універсальної методики оцінки якості державного управління претендують розробки Інституту Світового Банку. Основним в системі інтегральних показників ефективності реформи державного управління в умовах модернізаційних процесів є показник державного управління (Governance Research Indicator Country Snapshot, GRICS), який обчислюється за допомогою шести індексів, що характеризують державне управління, зокрема, (1) право голосу та підзвітність (вимірюються різні аспекти

політичних процесів, громадянських свобод і політичних прав); (2) політична стабільність і відсутність насильства (вимірюється ймовірністю дестабілізації уряду); (3) ефективність уряду (відображає якість державних послуг, якість бюрократії, компетенцію державних службовців, рівень незалежності державної служби від політичного тиску, рівень довіри до політики, що проводиться урядом); (4) якість законодавства (вимірюється те, наскільки суперечать ринковій економіці такі заходи, як контроль рівня цін, неадекватний контроль банків, надмірне регулювання міжнародної торгівлі та розвитку бізнесу); (5) верховенство закону (вимірюється рівень довіри громадян до законів і орієнтації на виконання цих законів); (6) контроль корупції (відображає сприйняття корупції в суспільстві) [16; 22]. Загалом показник державного управління відображає комбінацію відповідей на питання про якість державного управління на основі декількох сотень змінних, взятих з 25 різних джерел 18 організацій. По кожному з шести наведених індексів дається бальна оцінка на основі вимірювання даних з великого числа вторинних джерел, а також цільових досліджень і вимірювань сприйняття, що проводяться компаніями, що займаються оцінкою ризиків, а також Інститутом Європейського університету, вищими навчальними закладами, агентствами з вивчення громадської думки тощо. Нижче наведемо динаміку показників державного управління України за 2000–2010 рр. (табл. 1).

Таблиця 1

**Динаміка показників ефективності державного управління
України за оцінками Світового банку**

Індикатор	Роки	Оцінка світового банку
Право голосу та підзвітність	2010	44,1
	2005	39,4
	2000	32,7
Політична стабільність і відсутність насильства	2010	42,0
	2005	38,5
	2000	29,3
Ефективність уряду	2010	24,9
	2005	33,2
	2000	23,4
Якість законодавства	2010	32,5
	2005	33,8
	2000	28,9
Верховенство закону	2010	25,1
	2005	26,3
	2000	14,4
Контроль корупції	2010	17,2
	2005	29,8
	2000	7,8

Джерело: [23].

Попри комплекс очевидних переваг, на нашу думку, основним недоліком цього способу оцінки ефективності державного управління є те, що він розроблений для здійснення оцінки шляхом порівняння параметрів різних країн, а не для відстеження динаміки змін в сфері державного управління в одній країні. До того ж, він спирається виключно на суб'єктивні індикатори як показники, засновані на сприйнятті, що підвищує ризик зсуву рейтингових оцінок. Найбільш поширений ризик полягає в тому, що держави з високим рівнем економічного розвитку часто сприймаються як країни з більш якісними системами державного управління, що призводить до зміщення оцінок.

Окрім комплексних показників, які відображують ефективність державного управління та використовуються систематично, слід згадати про епізодичні дослідження. Наприклад, показники, отримані в результаті Всесвітнього обстеження підприємств (WBES), дозволяють здійснити порівняльну оцінку державної політики, ділового клімату, якості регулювання, рівня корупції, якості державних послуг в контексті взаємодії між бізнесом і державою. Обстеження бізнес-середовища, яке проводилося наприкінці 1999 – початку 2000 р. Всесвітнім Банком спільно з Європейським банком реконструкції та розвитку, Американським банком розвитку та Гарвардським університетом, було здійснене в 80 країнах світу на більше, ніж 10 тис. підприємств. Слід зауважити, що були здійснені й спеціальні розрахунки ефективності державного управління в Україні [13; 19; 21].

Індекс сприйняття корупції розраховується організацією Transparency International з 1995 р. та утворюється як сукупність даних 17 різних опитувань і досліджень, проведених 13 незалежними організаціями серед підприємців і місцевих аналітиків, включаючи опитування жителів даної країни, як її громадян, так і іноземців. Індекс сприйняття корупції дозволяє отримати щорічний зріз за рівнем

корупції в державному секторі в різних країнах. У 2011 р. Україна опинилася на 152 місці (2,3 бали з 10). Нова Зеландія (9,5) Німеччина (9,4), Фінляндія (9,4) очолили даний рейтинг [14].

Оцінюючі сучасні методики вимірювання ефективності державного управління експерти Світового Банку Н. Меннінг і Н. Парісон на основі аналізу досвіду адміністративних перетворень майже півтора десятка країн, роблять висновок, що «в даний час міжнародної конвергенції ідей у галузі державного управління практично не відбувається» [24]. Сприймаючи свій висновок як негативну характеристику світових процесів в сфері державного управління, вони вважають, що розробці універсальних критеріїв оцінки ефективності державного управління сприяли би універсальні цінності взаємовідносин держави і громадян. Фактично, за логікою Н. Меннінга та Н. Парісона всі країни, перш за все країни, що розвиваються, повинні беззастережно і безумовно сприймати пропоновані, а нерідко й нав'язувані їм рекомендації, стандарти та методики, які були розроблені та реалізовані без участі представників цих країн. На нашу думку, до уваги потрібно брати показники державного управління «другого покоління», які більшою мірою відображають динаміку ефективності державного управління. По-перше, це обмеження виконавчої влади: (1) формальні по горизонталі: підзвітність перед законодавчою владою; підзвітність перед судовою владою; (2) неформальні по горизонталі: свобода ЗМІ; професіоналізм державної служби; конкуренція в приватному секторі; внутрішньодержавний вертикальний аналіз; бюджетна автономія субнаціональних органів влади; освіта і грамотність; обсяги податкової бази; (3) внутрішні вертикальні: частка витрат субнаціональних бюджетів у загальній структурі витрат консолідованого бюджету; доходи регіональних і місцевих бюджетів у % до ВВП; (4) зовнішні вертикальні: рівень грамотності населення та інше. По-друге, це можливості виконавчої влади: (1) процеси: бюджетне планування і формування бюджету; навантаження на бюджет, сформоване

зайнятістю в державному секторі; виконання бюджету; матеріальне стимулювання на державній; чисельність цивільних державних службовців; міжбюджетні відносини; адміністрування доходів; ефективність діяльності; (2) для окремих категорій населення: підприємців; платників податків; підсудних; громадян загалом; одержувачів послуг [17, р. 349–352].

Вочевидь, що показники другого покоління більш об'єктивні і в принципі можуть дати реальну картину за однієї умови, що будуть відповідним чином скориговані методи їх оцінки, а процедура оцінки буде здійснюватися із залученням експертів, що представляють весь перелік оцінюваних країн. При розробці показників другого покоління необхідно використовувати підходи, розроблені в рамках програми SIGMA (програма з підтримки вдосконалення державного управління в країнах Центральної та Східної Європи) [8; 18], а також Загальну схему оцінки (Common Assessment Framework) [12]. Обидві системи є перевіреними механізмами для вимірювання адміністративного потенціалу та корисні для відстеження його розвитку в часі. Ці показники використовувалися при оцінці відповідності стану в країнах-кандидатах у члени ЄС стандартам Європейського Союзу. Водночас, недоліком використання критеріїв другого покоління є те, що до сьогодні не сформований набір вихідних методологічних орієнтирів, згідно з якими можна вимірювати ефективність державного управління.

Україна сьогодні стоїть перед потребою формування та затвердження на державному рівні автентичної моделі внутрішньої оцінки ефективності державного управління. Її основою, на нашу думку, має бути поєднання проаналізованого вище міжнародного досвіду з розробкою власних критеріїв оцінки ефективності державного управління, яка має здійснюватися шляхом послідовного порівняння цілей державного управління, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитами; цілей,

реалізованих в управлінських процесах, з результатами, отриманими при об'єктивації державного управління; об'єктивних результатів управління з громадськими потребами та інтересами; суспільних витрат, пов'язаних з державним управлінням, з об'єктивними результатами, отриманими внаслідок управління; можливостей, закладених в управлінський потенціал, зі ступенем їх реального використання. Таким чином, на основі порівняльного аналізу, при якому проводиться співставлення цілей і ресурсів, створюється другий рівень критеріїв ефективності, що дозволяє отримувати не тільки кількісні, а й якісні показники для оцінки діяльності органів державного управління в цілому і державних службовців зокрема.

Основою цього процесу має бути по-перше, розрізнення трьох найбільш принципових шкал функціонування системи державного управління, у яких відображено режим повсякденного відтворення державного управління, формат антикризової діяльності держапарату, формат розвитку державного управління відповідно до цілей розвитку суспільства; по-друге, принципи державного управління, які об'єктивно зумовлені нормативними вимогами, виробленими практикою соціального і державного управління, засобами регулювання зв'язку між цілями і результатами управлінської діяльності.

Список використаних джерел:

1. *Алескеров Ф. Т.* Оценки качества государственного управления/ Ф.Т. Алескеров, К.И. Головщинский, А.В. Клименко Препринт WP8/2006/02. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – 36 с.
2. *Богомолов Н. Н.* Доктрина «человеческих отношений»/ Н.Н. Богомолов. – М., 1970. – 244 с.
3. *Вебер М.* Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / М. Вебер / О. Погорілий (пер.). – К.: Основи, 1998. – 534 с.
4. *Глазунова Н. И.* Государственное управление как система/ Н. И. Глазунова. – М., 2001. – 373 с.

5. *Государственная политика и управление*. Учебник. В 2 ч. Часть I: Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: РОССПЭН, 2006. – 384 с.

6. *Нижник Н.Р.* Системний підхід в організації державного управління / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 159 с.

7. *Ославський М. І.* Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади / М. І. Ославський. – К.: Знання, 2009. – 216 с.

8. *Оцінка державного управління за базовими показниками SIGMA* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/storinki-sigma/ocinka-derzhavnogo-upravlinnya-za-bazovimi-pokaznikami-sigma.html>

9. *Саймон Г. А.* Менеджмент в организациях: Сокр. пер.с англ. / Г. А. Саймон, Д. У. Смитбург, В. А. Томпсон / А. М. Емельянов (общ. ред.). – М.: Экономика, 1995. – 335 с.

10. *Сулакишин С.С.* О разных подходах к оценке качества государственного управления / С. С. Сулакишин, В. Э. Багдасарян // Научный эксперт. – 2011. – № 1–2. – С. 5–27.

11. *Эффективность государственного управления*: Пер. с англ. / Общ. ред. С. А. Батчикова и С. Ю. Глазьева. – М.: Фонд «За экономическую грамотность»; Рос. экон. журнал; Изд-во АО «Консалтбанк», 1998. – 848 с.

12. *A common European quality management instrument for the public sector developed by the public sector* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191>

13. *A Survey of Corporate Governance Practices in the Ukrainian Banking Sector* – Kyiv, 2004. – 85 p.

14. *Corruption perception index 2011*. The perceived levels of public-sector corruption in 183 countries/ territories around the world [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.transparency.org/publications/publications/other/corruption_perceptions_index_2011

15. *Government Performance Project Releases States Grades: Connecticut Earns C+; Looks to Tighten Contracting Oversight* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ninemostlikelywords.com/?p=921>

16. *Kaufmann D., Kraay A. Mastruzzi M.* The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues // World Bank Policy Research Working Paper. – 2010. – September. – №. 5430.

17. *Knack S. Second-Generation Governance Indicators* / S. Knack, M. Ku-gler, N. Manning // *International Review of Administrative Sciences*. – 2003. – Vol. 69. – P. 345–364.
18. *Meeting Documents* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sigmaxweb.org/pages/0,3417,en_33638100_34612958_1_1_1_1_1,00.html
19. *Report on the OBSE/range of standards and codes (ROSC). Ukraine. Accounting and auditing. August 15, 2002* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.worldbank.org/ifa/rosc_ukr.pdf
20. *The PEW Center on the States. Government performance* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pewcenteronthestates.org/initiatives_detail.aspx?initiativeID=36072
21. *Ukrainian Corporate Governance Principles*. – Kyiv, 2003. – 36 p.
- Worldwide Governance Indicators [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>
22. *Worldwide Governance Indicators. UKRAINE* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp
23. *Worldwide Governance Indicators* [Електронний ресурс]. – Режим до-ступу: <http://info.worldbank.org>

Наталія Потар

ПРОБЛЕМА КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИИ КРИТЕРИЕВ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ОБЩЕСТВЕННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

Украина сегодня стоит перед необходимостью формирования и утверждения на государственном уровне аутентичной модели внутренней оценки эффективности государственного управления. Ее основой, по нашему мнению, должно быть сочетание международного опыта с разработкой собственных критериев оценки эффективности государственного управления. Основой этого процесса должно быть во-первых, структурирование шкал функционирования системы государственного управления, в которых отражены режим

повседневного воспроизводства государственного управления, формат антикризисной деятельности госаппарата, формат развития государственного управления в соответствии с целями развития общества, во-вторых, принципы государственного управления, которые объективно обусловлены нормативными требованиями, выработанными практикой социального и государственного управления, средствами регулирования связи между целями и результатами управленческой деятельности.

Ключевые слова: государственное управление, модернизация государственного управления, эффективность государственного управления, критерии эффективности государственного управления.

Natalia Rotar

THE PROBLEM OF THE CONCEPTUALIZATION THE CRITERIA OF STATE ADMINISTRATION IN TERMS OF SOCIAL MODERNIZATION

Ukraine now faces the challenges developing of being and approved at the state level, an authentic model of the internal evaluation of the effectiveness of public administration. Its basis in our opinion, should be a combination of international experience in developing their own criteria for assessing the effectiveness of public administration. Fiestly the basis of this process should be structuring of the scales of the system of government, reflecting the mode of reproduction of governing on a regular basis crisis management format of the state apparatus, the format of public administration in accordance with the objectives of social development, and secondly, the principles of governance that objectively stipulated by regulatory requirements, worked out by practice of social

and public administration, facilities managing objectives and managerial by means activities relevance.

Key words: public administration, the modernization of public administration, government effectiveness, the criteria for effective public administration.

Ірина ХАРЕЧКО

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ ПОЛІТИЧНОЇ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ

У статті висвітлюються моделі взаємодії органів державної влади з громадянськістю, які стали можливими завдяки новітнім технологіям зворотного зв'язку. Також автор проводить аналіз процедурних механізмів участі громадян у реалізації публічної політики через систему електронного урядування, а саме у секторі «Уряд-Громадяни» (G2C), «Уряд-Бізнес» (G2B) та «Уряд-Уряд» (G2G). Крім цього, доводить необхідність розбудови цих трьох ланок електронного урядування для інформаційної і технологічної підтримки процесів відкритості й прозорості діяльності органів виконавчої влади, створення можливостей для більш широкої участі громадян у процесах формування і прийняття державних рішень.

Ключові слова: електронне урядування, електронний уряд, політична взаємодія, органи місцевої влади.

Постановка проблеми. Наприкінці ХХ сторіччя розвиток інформаційних технологій призвів до нової форми спілкування з державою – електронного уряду. Вважають, що така форма

спілкування з державою приведе не тільки до більш ефективного й менш витратного адміністрування, але й до кардинальних змін взаємовідносин між громадянами і органами державної влади та місцевого самоврядування. Так, електронне урядування проявляє себе нині як найбільш ефективний інструмент відновлення довіри громадян до державних інституцій та встановлення електронної демократії.

Саме завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям у світі активно здійснюється взаємодія держави з громадськістю у секторах «Уряд-Уряд», «Уряд-Громадяни» та «Уряд-Бізнес», в результаті чого громадяни залучаються до процесів формування та реалізації державної політики, а також є поінформованими про дії влади. Це, звичайно, значно підвищує результативність діяльності органів виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи концепції розвитку електронного урядування розроблено в роботах зарубіжних учених: Л. Гросмана, А. Етционі, М. Вершиніна, О. Яковлевої, В. Солодова та ін. Особливе значення мають роботи вітчизняних дослідників: О. Голобуцького та О. Шевчука «Електронний уряд», І. Клименко і К. Линьова «Технології електронного урядування», Д. Дубова і С. Дубової «Основи електронного урядування», М. Демкової «Доступ до інформації та електронне урядування», а також численні праці І. Коліушко, в яких закладено основи реалізації е-уряду, технологій е-урядування та форм взаємодії держави із громадянами.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Говорячи про електронне урядування, науковці звертають увагу більше на технологічну компоненту організації цієї надскладної системи (архітектура побудови, технологічні принципи роботи тощо), тобто багато уваги приділяється технологічній чи функціональній

структурі та недостатньо уваги приділяється процедурним механізмам е-уряду. Проте в умовах інформаційного суспільства взаємодія органів влади із громадянськістю здійснюється саме в рамках інституційних моделей «Уряд-Уряд», «Уряд-Громадяни» та «Уряд-Бізнес», які передбачають процедуру реєстрації звернень громадян і організацій та надання необхідної інформації для вирішення перед суспільством і конкретними громадянами певних питань. Таким чином, налагодженню та розбудові взаємодії державних установ із громадянськістю у трьох вищезгаданих секторах належить головна увага у процесі впровадження й подальшого розвитку електронного уряду. Також малодослідженими залишаються питання залучення громадянськості до участі в електронному урядуванні для організації громадського контролю за здійсненням державою своїх функцій.

Метою даної публікації є дослідження електронного уряду як механізму взаємодії держави і громадян, а також визначення класифікації взаємодій в електронному уряді.

Виклад основного матеріалу. У світі поняття «електронного урядування» вже давно не є чимось невідомим і новим, а навпаки – сьогодні це реальний дієвий механізм здійснення публічної політики в багатьох країнах. Україна також приєдналася до їхнього числа і здійснює певні кроки на шляху впровадження та функціонування е-урядування.

Незважаючи на загальне поширення та застосування, з приводу визначення поняття «електронне урядування» існує багато дилем. Багато хто розглядає його як «електронне управління державою», тобто використання в органах державного управління сучасних технологій, у тому числі й Інтернет-технологій [3]. На нашу думку, для позначення даного поняття можна використати наступне визначення, яке є достатньо всеохоплюючим: «Е-урядування – це форма організації державного управління, яка за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій сприяє

підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наданню в реальному режимі часу комплексу державних послуг для людини та громадянина, суспільства, держави та бізнесу».

Впровадження електронного урядування передбачає реалізацію комплексного та індивідуалізованого підходу до надання державних послуг користувачам з одночасним усуненням їх від безпосереднього контакту з державними службовцями (деперсоніфікація) [7, С. 3]. Це призводить до корінного переосмислення ролі і структури органів влади. Громадяни опиняться «за кермом», а послуги та інформація для населення будуть надаватися тоді, там і таким чином, як цього захочуть люди. Завдяки простій взаємодії з органами влади і доступу до публічної інформації, офіційних документів і рішень адміністративних органів, громадяни будуть краще поінформовані і з більшим бажанням братимуть участь у процесі вирішення державних справ. Отже, це забезпечить широку участь громадськості у процесі прийняття рішень [1]. Електронне урядування також забезпечує реальну участь громадян у політичних процесах, зокрема у законотворчості. Кожний громадянин може взяти участь у створенні законів, обговорюючи та голосуючи за них у мережі.

Концепція електронного урядування складається з двох складових. Це внутрішня урядова інформаційна інфраструктура, аналог корпоративної мережі та зовнішня інформаційна інфраструктура, що взаємодіє з фізичними та юридичними особами [6]. У межах другої складової інтегруються інформаційні ресурси органів влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система он-лайнних послуг [1].

Концепція електронного урядування складається з двох складових. Це внутрішня урядова інформаційна інфраструктура,

аналог корпоративної мережі та зовнішня інформаційна інфраструктура, що взаємодіє з фізичними та юридичними особами.

Урядова мережева інфраструктура повинна бути націлена на вирішення актуальних політичних, економічних і соціальних завдань держави і забезпечувати: реалізацію права громадян на доступ до відкритої державної інформації; взаємодію і постійний діалог держави з громадянами й громадськими інститутами, а також необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю державних органів і організацій; удосконалення системи державного управління, оптимізацію структури державного апарату, зниження фінансових і матеріальних витрат на його зміст, поетапне переведення частини державних послуг, що мають вартісне вираження, у систему державних мережевих послуг, що відповідає реальним потребам громадян і організацій; ефективну підтримку економічної діяльності державних суб'єктів, що займаються господарською діяльністю, дозволяючи їм ефективно інтегруватися в загальнонаціональний і світовий економічний простір [6].

З вище наведеного випливає, що наслідками **впровадження е-урядування** є 1) відкритість та прозорість діяльності публічної адміністрації; 2) економія часових та матеріальних ресурсів; 3) підвищення якості надання адміністративних послуг; 4) забезпечення доступу до публічної інформації за допомогою сучасних інформаційних технологій; 5) звільнення службовців від рутинної роботи; 6) деперсоніфікація взаємовідносин громадян, представників бізнесу у взаєминах з державними чиновниками; 7) створення єдиного «пункту контакту» громадян з державними структурами; 8) можливість цілодобового отримання адміністративних послуг; 9) підвищення рівня демократизації суспільства [1].

На будь-якому етапі існування держави одним з основних завдань було забезпечення взаємодії між собою всіх інституцій. Стрімкий розвиток інформаційних технологій та становлення інформаційного

суспільства спонукає державні органи влади модернізувати відносини з громадянами, бізнесом, а також співпрацю між собою.

Розглядаючи взаємодію держави і суспільства в рамках електронного урядування, слід відзначити наступну тенденцію: в е-уряді відбувається перехід від моделі взаємодії держави та громадян, побудованої за принципом «людина зобов'язана державі», до більш сучасної, заснованої на розумінні того, що держава діє в інтересах своїх громадян, являється для них «сервісною організацією».

Слід відзначити, що існує три форми взаємодії в е-уряді: одностороння, двостороння та транзакційна [9].

Для забезпечення електронних послуг у формі односторонньої взаємодії на веб-сайті розміщуються, крім інформації про послугу, електронні форми документів, які необхідні для отримання відповідної послуги. Забезпечується можливість користувачам послуг отримати та надрукувати ці форми документів, надаються інструктивні матеріали щодо їх заповнення.

Електронні послуги у формі двосторонньої взаємодії забезпечуються шляхом приймання органом виконавчої влади заповнених форм документів в електронному вигляді для надання відповідних послуг.

Електронні послуги у формі транзакцій – це надання органами виконавчої влади послуг, які згідно із Законом України «Про електронний цифровий підпис» потребують ідентифікації суб'єктів правових відносин [4].

Сьогодні не існує чітко визначеної класифікації взаємодії між державою та суспільством. Нижче наводиться кілька найбільш вживаних класифікацій взаємодії різних учасників в межах системи електронного урядування, запропоновані дослідниками проблем електронного урядування.

Класифікація 1:

уряд-громадяни (G2C) – відношення держави з громадянами;

уряд-бізнес (G2B) – відношення держави з бізнесом;

уряд-уряд (G2G) – відношення урядових установ.

Класифікація 2:

уряд-громадяни (G2Z) – громадянин виступає як суверен по відношенню до держави (е-демократія);

уряд-споживачі (G2C) – держава виступає як верховна влада по відношенню до громадянина (е-податки);

уряд-бізнес (G2B) – відображаються взаємовідносини «держава – приватна економіка» (споживачі, ділові партнери і т.д.);

уряд-уряд (G2G) – охоплюються всі внутрішні зв'язки між урядовими установами.

Класифікація 3:

уряд-громадяни (G2C) – дії уряду спрямовані в бік громадянина (наприклад, довідково-інформаційна діяльність);

громадяни-уряд (C2G) – громадяни в ролі управлінців суверенною владою;

уряд-уряд (G2G) – охоплюються всі внутрішні та зовнішні зв'язки між урядовими установами.

Класифікація 4:

уряд-громадяни (G2Z) – сфера е-демократії (електронні вибори та голосування, а також опитування та інше);

уряд-споживачі (G2C) – е-помічники та е-адміністрація в сфері повсякденного життя людей та організацій;

уряд-бізнес (G2B) – держава як продавець інформації та як діловий партнер;

уряд-уряд (G2G) – всі внутрішні та зовнішні зв'язки між урядовими установами;

громадяни-громадяни (Z2Z) – забезпечення політичних процесів між громадянами (форуми).

Класифікація 5:

уряд-громадяни (G2C) – всі відношення уряд-громадянин;
уряд-організації (G2O) – відношення уряд-приватні та офіційні організації (наприклад, спілки та ін.);

уряд-уряд (G2G) – взаємовідносини між державними установами;

уряд-внутрішні компоненти (G-I) – відношення в межах державної установи.

Класифікація 6:

уряд-громадяни (G2C) – окремі громадяни, спілки, товариства за інтересами;

уряд-господарства (G2B) – всі підприємства;

уряд-суспільні установи (G2O) – установи освіти та культури;

уряд-уряд (G2G) – внутрішні урядові організації.

Класифікація 7:

уряд-громадяни (G2C) – окремі громадяни, спілки, товариства за інтересами;

уряд-бізнес (G2B) – всі підприємства;

уряд-некомерційна (неурядова) організація (G2NPO/NGO);

уряд-уряд (G2G) – внутрішні урядові організації;

Наведені класифікації не є вичерпними, однак класифікація «Уряд-Уряд» (відповідає за ефективність роботи управлінського апарату), «Уряд-Громадяни» (якість життя громадян) та «Уряд-Бізнес» (економічний розвиток) охоплює і узагальнює основні напрями взаємодії держави і суспільства.

Одним з головних секторів, що зазнає модернізації під час впровадження електронного урядування, стає «Уряд-Уряд» (G2G), тобто міжвідомчі та внутрішньовідомчі відносини органів державної влади. Однією з основних мотивуючих сил, що спонукає ініціативи в секторі G2G, є підвищення ефективності управління владними установами та ефективності управління суспільством. Окрім

цього, також є економія засобів, що досягається підвищенням швидкості ділових операцій, що скорочують число працівників, необхідних для виконання цього завдання, й поліпшують погодженість одержуваних результатів.

Інформаційні потоки між різними урядовими відомствами різного рівня ієрархії характеризуються насиченістю і складністю. Для підвищення ефективності міжвідомчої роботи використовуються комп'ютерні інтегровані інформаційно-аналітичні системи, що призводить до створення безпаперового документообігу [2]. Зокрема, в Україні вже понад 5 років здійснюється запровадження електронного документообігу, в тому числі з використанням електронного цифрового підпису, як засіб деперсоніфікації під час надання державних послуг. Проте низка проблем, в тому числі і відсутність єдиних форматів та протоколів електронного цифрового підпису і регламенту електронного документообігу, вимагають здійснення скоординованих заходів у суто практичній площині [5].

Одним з важливих завдань, які повинно вирішувати впровадження електронного урядування – *вдосконалення інформаційного забезпечення органів державної влади*. Саме стрімке зростання як кількісних, так і якісних та нових за формою показників інформаційної взаємодії змушує переглянути структуру інформаційного забезпечення органів влади [2].

Особливо важливою стає ланка електронного уряду G2C («уряд-громадяни»), в якій і здійснюється безпосередня взаємодія влади та громадськості. Ця ланка є, власне, основою електронного урядування, бо вона спрямована на громадян як на єдине джерело влади, і його ефективність цілком залежить від їх участі в процесі урядування, від здатності влади організувати діалог з громадянами, забезпечити зворотний зв'язок.

Як механізм державного управління, G2C виконує роль механізму суспільного самоуправління, що припускає інтерактивність і

безперервність взаємодії громадян і держави, наявність громадського контролю за діяльністю органів державної влади [3].

Ініціативи G2C призначені полегшувати взаємодію населення з органами державного управління, що, на думку деяких спостерігачів, становить головну мету електронного урядування. Ціль цих ініціатив полягає в тому, щоб намагатися зробити такі операції, як продовження ліцензій і посвідчень, оплата податків і подача заяв менш «часомісткими» і більш простими. Ініціативи G2C також часто ставлять своєю метою розширити доступ до державної інформації за допомогою використання інструментів поширення інформації. Іншою рисою багатьох ініціатив G2C є прагнення зм'якшити повністю націлений на установу й часом обтяжений складністю процесів характер деяких функцій державного управління.

Реформування сектору відносин G2C спрямоване на досягнення основних вимог суспільства до держави – *прозорість влади та доступність інформації*. Саме з широким впровадженням інформаційних технологій в органах державної влади пов'язують сподівання на створення, так званої, «*електронної демократії*» – системи, за якої більшість громадян зможе більш активно впливати на процеси, що відбуваються у державі. Йдеться про використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для самоорганізації та залучення соціально незадіяних, територіально віддалених та обмежених у фізичних можливостях груп населення до участі в політичному процесі, тим самим долаючи соціальний й «цифровий» розрив. Це – віртуальні групи за інтересами, віртуальні спільноти е-громадянства, засновані на електронних комунікаціях, що створюють «клімат» е-демократії. Вони є прикладом того, як ІКТ перетворюють людські цифрові мережі на потужні, ефективні форми соціальної організації. Інформаційні технології роблять можливим участь громадян в обговореннях тих чи інших законопроектів, електронного голосування та ін.

Розвиток відносин «Уряд-Громадяни» дозволяє перейти на якісно новий рівень спілкування держави і громадян, на порядок поліпшити обслуговування громадян та дозволяє залучити до життя держави широкі верстви населення і, як наслідок, перейти до нових форм державного устрою [2].

Основними інструментами взаємодії органів виконавчої влади з громадянськістю в Інтернеті є сайти органів влади. Урядові сайти більшості країн світу містять інтерактивні сервіси, які дають змогу громадянам використовувати урядову інформацію для своїх потреб: зокрема, підписатися на новини, блоги, отримати відповіді на поширені запитання та звернення громадян. В Україні органи виконавчої влади також запроваджують інтерактивні сервіси, де суб'єкти й джерела інформації здійснюють комунікацію як рівноправні партнери [8].

Взаємодія у секторі відносин «Уряд-Бізнес» передбачає здійснення через ІКТ усіх трансакцій господарської діяльності, які потребують «втручання» органів влади (реєстрація, ліцензування, укладання договорів тощо) [1]. G2B здійснюється у двох основних напрямках: інформаційне забезпечення підприємництва і створення умов для електронної комерції.

Економіка є відкритою інформаційною системою взаємодії суб'єктів господарювання. Зростання інтенсивності інформаційних процесів є основою якісного перетворення у секторі взаємодії G2B. З метою активізації економічних процесів необхідно сформува-ти національну інформаційну інфраструктуру ринку. «Електронна комерція» представляє собою, за визначенням Комісії ООН з права міжнародної торгівлі, укладання на міжнародних і внутрішніх ринках у електронній формі ряду підприємницьких угод типу: купівля-продаж, постачання, страхування, банківські угоди тощо.

Переваги, які надаються підприємництву із впровадженнями електронного урядування: спрощення взаємодії із державними

службовцями; зниження вартості доступу і скорочення часу спілкування із державними службовцями; зниження кількості адміністративних помилок; зниження розмірів сплати за одержання дозволів або ліцензій; підвищення якості документів; розвиток можливостей для ведення бізнесу [2].

Висновки. Підсумовуючи, можемо констатувати переваги запровадження технологій е-урядування: зокрема, для громадян – це можливість доступу до публічної інформації та одержувати адміністративні послуги через мережу; брати участь у творенні і реалізації державної політики; для бізнесу – через мережу мати спрощений доступ до органів влади, співпрацювати з ними, що сприятиме економічному розвитку. Також слід зазначити, що електронне урядування вигідне не лише громадянам, бізнес-структурам, але й самому уряду, державі, зокрема, для підвищення ефективності й оперативності своєї діяльності, якості надання адміністративних послуг в результаті залучення всіх громадян до процесу прийняття державних рішень.

Перспективи подальших досліджень. Подальші дослідження передбачається здійснити у напрямку вивчення механізмів управління, здійснення повноважень та контролю у секторі «Уряд-громадяни».

Список використаних джерел:

1. *Асанова А.А.* Електронний уряд як дійовий механізм взаємодії і форма співпраці держави та громадян в інформаційному суспільстві / А. А. Асанова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej3/txts/TEKHOLOGIYA/03-ASANOVA.pdf>.
2. *Демкова М.С.* Доступ до інформації та електронне урядування / Демкова М.С., Фігель М.В. . – К.: Факт, 2009. – 343 с.
3. *Дубов Д.В.* Основи електронного урядування: Навчальний посібник / Д.В. Дубов, С.В Дубова. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – С. 9-24, 53-64.

4. Загаєцька О.А. Проблеми та перспективи надання електронних послуг в Україні / О.А. Загаєцька // Електронне урядування: Міжнародний науковий фаховий журнал. – 2010. – №1. – С. 43-52.

5. Клепець Е.Л. Практичні аспекти впровадження технологій електронного урядування в Україні / Е.Л. Клепець // Електронне урядування: Міжнародний науковий фаховий журнал. – 2010. – №1. – С. 38-42.

6. Коліушко І.Б. Електронне урядування – шлях до ефективності та прозорості державного управління / І.Б. Коліушко, М.С. Демкова / Інформаційне Суспільство. Шлях України. – Бібліотека інформаційного суспільства. – Київ, 2004. – С. 147-154.

7. Концепція розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] / О.А. Баранов, М.С. Демкова, С.В. Дзюба, А.В. Єфанов, І.Б. Жиляєв, Е.Л. Клепець, Т.В. Попова, І.А. Рубан, А.І. Семенченко, С.А. Чукут. За ред. А.І. Семенченко. – Київ, 2009. – 16 с. – Режим доступу: http://www.irf.ua/files/ukr/conception_final.pdf.

8. Мартинець Н.С. Розбудова електронного урядування у секторі «уряд-громадянин» як ефективний механізм взаємодії з громадянськістю / Н.С. Мартинець // Електронне урядування: Міжнародний науковий фаховий журнал. – 2010. – №1. – С. 104-114.

9. Серенок А.О. Сервісна електронна взаємодія в системі електронного уряду / А.О. Серенок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/doc/1/20.pdf>.

Ірина Харечко

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВЛЕНИЕ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ ПОЛИТИЧЕСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ

В статье освещаются модели взаимодействия органов государственной власти с общественностью, которые стали возможными благодаря новейшим технологиям обратной связи. Также автор проводит анализ процедурных механизмов участия граждан в

реализации публичной политики через систему электронного правления, а именно в секторе «Власть-Граждане» (G2C), «Власть-Бизнес» (G2B) и «Власть-Власть» (G2G). Кроме этого, доказывает необходимость развития этих трех звеньев электронного правления для информационной и технологической поддержки процессов открытости и прозрачности деятельности органов исполнительной власти, создание возможностей для более широкого участия граждан в процессах формирования и принятия государственных решений.

Ключевые слова: электронное правление, электронное правительство, политическое взаимодействие, органы местной власти.

Iryna Kharechro

**ELECTRONIC MANAGEMENT AS EFFECTIVE
MECHANISM OF POLITICAL CO-OPERATION
BETWEEN THE STATE AND PUBLIC**

The article examines the main models of cooperation between the authorities and the public which have appeared thanks to new effective feedback technologies. The author analyses procedure mechanisms of citizens' participation into public policy's realization using electronic governance system in the spheres of «Government-Citizen» (G2C), «Government-Business» (G2B) and «Government-Government» (G2G). What is more, the author proves the necessity of further development of these three e-governance elements to ensure information and technological support to the openness and transparency of the executive authorities activities as well as creation of opportunities for a broader public participation in the processes of formulation and adoption of government decisions.

Keywords: e-governance, e-government, political cooperation, local authorities.

Ірина ЦІКУЛ

ФОРМИ ТА РІЗНОВИДИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ ЯК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬСТВОМ

Парламентаризм являє собою діючу систему державного управління, що прагне забезпечити функціонування суспільного життя на правових принципах. У статті автор аналізує форми та різновиди парламентаризму як системи державного управління суспільством. На думку автора, в основі існування різних форм парламентаризму лежить характер взаємовідносин між законодавчою та виконавчою владою, який визначається повнотою реалізації вищими органами влади цілого ряду чинників, серед яких провідна роль відводиться типу партійної системи та юридичним механізмам контролю діяльності гілок влади.

Ключові слова: політична система, парламентаризм, парламент, уряд, президент, партійна система, вотум недовіри, вето.

Проблеми парламентаризму та ролі парламенту в сучасних політичних процесах займають важливе місце у політичному дискурсі владних інституцій, суспільства і громадян. У сучасній науковій літературі категорія «парламентаризм» найчастіше трактується як політична система, де в умовах розподілу влади і багатопартійності інтереси та воля народу знаходять своє втілення у вищій державній представницькій установі – парламенті [1, с. 46]. Однак, на нашу думку, зведення змісту поняття «парламентаризм» суто до провідної ролі парламентів у системі державної влади є дещо однобічним, тому більш доречним буде розглядати його як теорію і практику діяльності парламенту, що дозволить глибше осягнути

сутність парламентаризму як суспільно-політичного явища. Таке уявлення про парламентаризм охоплює участь громадян у виборчих компаніях, функціонування самого представницького органу, діяльність політичних партій тощо.

В умовах перехідного періоду роль парламенту як основоположного елемента парламентаризму в соціально-політичних перетвореннях значно зростає, оскільки саме представницькі структури, реалізуючи законодавчі функції, виступають одночасно центром конфлікту та співробітництва різноманітних політичних сил, мобілізують політичні еліти, артикують групові інтереси й сприяють раціоналізації політичних рішень. Однак, варто зауважити, що протягом XX століття розвиток парламентаризму по висхідній лінії не був одностороннім та одночасно супроводжувався процесами зміцнення виконавчої влади, що інколи ставило під сумнів перспективи подальшого розвитку парламентаризму. Позитивним наслідком такого протистояння можна вважати зміцнення обох гілок влади та вдосконалення механізмів їх взаємодії.

Парламентаризм сьогодні являє собою діючу систему державного управління, що прагне забезпечити функціонування суспільного життя на правових принципах. Відсутність структурованого політикуму, слабка політична еліта, низький рівень політичної культури зводять практично до мінімуму зусилля всіх гілок влади. Саме тому парламентаризм слід розглядати як явище політико-правового та соціально-культурного характеру. Складність дослідження парламентаризму та його ролі в політичних процесах сучасних держав обумовлена насамперед динамізмом і незавершеністю процесів реформування. У ситуації протистояння виконавчої та законодавчої влади, а також проблем взаємодії органів представництва різних рівнів та нерозвиненості громадянського суспільства розвиток парламентаризму *залежить не лише від діяльності парламенту, а й від ефективного функціонування інших*

державних органів і багато в чому визначається методом спроб і помилок.

Характер відносин між законодавчою і виконавчою гілками влади лежить в основі поділу політичних систем на парламентські та президентські. Парламент, захищаючи інтереси народу, здійснює законодавчу діяльність та контроль за органами виконавчої влади. Відмінність між парламентською і президентською формами правління полягає, насамперед, у способі реалізації принципу розподілу влади. Президентська форма правління передбачає розподіл влади на три гілки. Парламентаризм, у свою чергу, передбачає взаємодію між законодавчою та виконавчою гілками влади на різних рівнях, внаслідок чого гілки влади стримують та врівноважують одна одну і жодна зі сторін не може сконцентрувати максимальний обсяг повноважень в межах своєї компетенції [6, с. 24 – 26]. Ідеальною видається ситуація досягнення рівноваги, однак, як свідчить досвід сучасних держав, досягти такого балансу стає все важче і важче.

Нестабільність характеру політичних інститутів у державах перехідного типу, що обумовлена відсутністю досвіду функціонування і взаємодії в умовах нової соціально-політичної реальності, виступає предметом безперервних дискусій стосовно того, які фактори та умови впливають на рівень демократичності політичної системи і визначають модель співвідношення парламентаризму та виконавчої влади. Іншими словами, актуалізується проблема визначення ступеня ефективності конституційної моделі, її впливу на процес формування тієї чи іншої форми парламентаризму. Саме тому, визначення форм парламентаризму може здійснюється з урахуванням різних критеріїв.

В залежності від конституційно визначеного порядку взаємовідносин між парламентом та іншими вищими органами державної влади можна виділити наступні різновиди парламентаризму:

1) *раціоналізований* – *спрямований* на зміцнення президентської влади та поєднує в собі елементи, характерні для напівпрезидентської республіки. Система раціоналізованого парламентаризму передбачає ряд обмежень в організації, статусі та компетенції парламенту. В рамках даного різновиду парламентаризму перевага надається двопалатному парламенту, оскільки саме бікамералізм здатний забезпечити дієвість системи заборон усередині парламенту. Істотні обмеження стосуються також і законодавчої компетенції парламенту. «Раціоналізований» парламентаризм передбачає поєднання сильної президентської влади з ефективним контролем парламенту за діяльністю уряду. Таким чином, подвійна відповідальність уряду – перед президентом і парламентом – є відмінною рисою даної форми парламентаризму [2, с. 2].

2) *міністеріальний* – визначається статусом парламенту як вищого органу законодавчої влади без обмеження його законодавчих і контролюючих повноважень та парламентською відповідальністю уряду, сформованого, як правило, на основі парламентської більшості. При цьому уряд володіє законодавчою ініціативою, а також правом клопотання перед главою держави про розпуск парламенту. Даний різновид парламентаризму ґрунтується в більшості випадків на сумісності членства в уряді зі збереженням депутатського мандата, що дозволяє залучати в уряд не тільки лідерів правлячих партій, а й інших впливових депутатів парламентської більшості і, тим самим, контролювати парламент, забезпечуючи одночасно масову партійну підтримку [3, с. 342].

3) *розмежований* – характерний переважно для тих суспільств, в яких відносини між парламентом і главою держави ґрунтуються на жорсткому розподілі владних повноважень, їх значній самостійності та взаємозалежності, системі заборон, стримувань і противаг. Дана форма парламентаризму передбачає можливість законодавчого (представницького) органу державної влади обмежувати дії глави

держави за допомогою законів, президент ж, в свою чергу, володіє правом вето на рішення парламенту [6, с. 26].

Зауважимо, що наведені вище різновиди парламентаризму відображають перш за все особливості форми правління та державного устрою. Беручи до уваги особливості політичного режиму, тобто виходячи з фактичної повноти реалізації та сили діючих в ньому елементів парламентаризму розрізняють (1) розвинений, (2) обмежений та (3) «імітаційний» парламентаризм. *Розвинений парламентаризм* існує та функціонує тільки в рамках демократичного суспільства, де в повній мірі реалізовані такі основоположні елементи парламентаризму, як принципи розподілу влади і верховенства права, наявні міцні традиції парламентаризму, розвинуте громадянське суспільство і політичні партії, які виступають не тільки активними учасниками політичних процесів, але й несуть політичну відповідальність за загальні справи суспільства.

Обмежений парламентаризм ґрунтується на обмеженні повноважень парламенту та його непрямій підконтрольності виконавчій гілці влади. Такий різновид парламентаризму характерний для суспільств, які в основному декларують демократичні свободи й основоположні принципи парламентаризму, проте ступінь повноти їх реалізації носить половинчастий характер.

«Імітаційний» парламентаризм характерний для жорстко авторитарних і, ще у більшій мірі, для тоталітарних режимів, де можливою є тільки так звана «імітація парламентаризму». В таких умовах відбувається монополізація влади та політичної сфери, влада може управляти за допомогою законів, що приймаються на власний розсуд, знижується або зводиться нанівець роль представницьких інститутів і опозиції, порушується автономія партій та інститутів громадянського суспільства.

Для демократичних держав надзвичайно важливим є існування різних способів організації парламентської форми правління.

Якщо президентська форма правління в різноманітних її варіантах може призвести до виникнення проблем і кризових ситуацій, то парламентаризм як форма правління вважається успішно функціонуючою гнучкою системою, що, на думку В. Жебровськи, представлена наступними різновидами: (1) парламентсько-урядова, (2) урядово-парламентська, (3) парламентсько-президентська (змішана) та (4) парламентсько-комітетська [10, р. 67-68]. Поряд з ними дослідник виділяє також і вже згаданий раціоналізований парламентаризм, за якого роль глави держави є набагато сильнішою, ніж при класичній парламентсько-урядовій формі правління. Також в рамках даної класифікації парламентаризму можна виділити його полярні прояви. Так, наприклад, на різних полюсах розташовані змішана система, де провідною є роль виконавчої влади, і парламентсько-комітетська система, в якій домінує законодавча гілка влади.

В основі існування різних форм парламентаризму лежить характер взаємовідносин між законодавчою та виконавчою владою. В демократичних державах форми парламентських систем визначаються рядом чинників, серед яких, на нашу думку, варто виділити наступні:

- характер партійної системи, що впливає на відносини між законодавчою та виконавчою гілками влади;
- право парламенту на висловлення вотуму недовіри уряду, що виступає одним із способів парламентського контролю;
- право законодавчої ініціативи;
- право виконавчої гілки влади на розпуск парламенту;
- право виконавчої гілки влади приймати акти законодавчої сили (делеговане законодавство);
- право виконавчої гілки влади приймати підзаконні акти.

На основі визначення повноти реалізації вищими органами влади даних чинників спробуємо більш детально проаналізувати вищезазначені форми парламентаризму.

Парламентсько-урядова система правління остаточно сформувалася у Великобританії ще на поч. XX ст. і в даний час найбільш яскраво втілена у Швеції. Основоположні характеристики даної форми парламентаризму визначаються, насамперед, типом відносин між главою держави, парламентом і урядом (кабінетом міністрів), а також способом їх взаємодії. Конституція та конституційна практика закріплюють домінуюче парламенту, обраного шляхом вільних виборів. Глава держави, монарх або президент, зазвичай обирається парламентом і не зобов'язаний брати участь у вирішенні поточних політичних проблем. При парламентсько-урядовій системі глава держави перш за все виступає символом країни та виконує функції гаранта конституції і невідчужуваного суверенітету [5; 6, с. 246-247]. Відмінною рисою даної системи можна вважати механізм призначення членів уряду та ступінь їхньої політичної відповідальності. Прем'єр-міністр, який в більшості випадків, є представником партії, що отримала перемогу на виборах до парламенту, висуває кандидатури міністрів, які згодом затверджуються главою держави [6, с. 286]. Потім Прем'єр-міністр у встановлені законодавством терміни представляє на розгляд парламенту проект складу кабінету міністрів та його політичну програму і висуває дану пропозицію на голосування для отримання вотуму довіри. Таким чином, у парламентсько-урядовій системі саме підтримка парламенту (вотум довіри) дає уряду право на конституційні повноваження. Тобто, уряд набуває «повноважень правити згідно волі парламенту» і, відповідно, є відповідальним перед парламентом, який може винести йому або одному з його членів вотум недовіри [7, р. 98]. При винесенні вотуму недовіри будь-яка подальша діяльність кабінету міністрів припиняється. Для того щоб не допустити домінування законодавчої гілки влади над виконавчою, уряд може розпустити парламент й оголосити про проведення дострокових виборів. Глава держави наділяється подібними повноваженнями тільки у

випадках, передбачених конституцією даної держави. У країні з фрагментарною багатопартійною системою ступінь домінування парламенту над урядом є більш вираженим. У подібній ситуації уряд не має стабільної підтримки в парламенті, що, відповідно, провокує схильність до внутрішніх конфліктів, наслідком яких може стати усунення від виконання повноважень.

Для запобігання таким негативним тенденціям в багатьох країнах з парламентсько-урядовою владною моделлю впроваджуються нові елементи, що, в першу чергу, покликані сприяти зміцненню виконавчої влади. Президент, обраний народом в результаті прямих виборів, володіє сильною владою та має більший вплив у процесі визначенні складу кабінету міністрів і виборі політичного курсу, є посередником між вищими органами законодавчої та виконавчої влади і має право оголосити референдум. Подібна владна модель є різновидом раціоналізованого парламентаризму, виникненню якого сприяло підвищення виборчих бар'єрів, які не дозволяють нечисленним партіям потрапити до парламенту, а також право винесення конструктивного вотуму недовіри, який не дає парламенту право відправити уряд у відставку. Ще однією особливою формою прояву парламентсько-урядової системи є канцлерська система, яка характеризується зміцненням та розширенням закріплених у конституції повноважень глави держави (канцлера) [10, р. 118–129].

Урядово-парламентська система є протилежною парламентсько-урядовій, оскільки при такій формі парламентаризму домінуюча роль уряду над парламентом закріплена конституцією і конституційними практиками. Однак домінуюча роль уряду щодо парламенту є можливою тільки за умови наявності двопартійної системи, що зустрічається досить рідко. Найбільш вдалим прикладом такої форми парламентаризму виступає сучасна парламентська система у Великобританії, де членів уряду підтримують депутати парламенту, обрані від їх партій, що отримали більше половини місць у

Палаті обшин [11, р. 61–75]. У такій ситуації становище уряду є стабільним і його члени можуть бути впевнені в своїх позиціях та, відповідно, мають змогу діяти більш рішуче. Відмінність між парламентсько-урядовою та урядово-парламентською системами стає очевидною, якщо проаналізувати механізм формування уряду. Спільною рисою цих двох політичних систем виступає те, що глава держави призначає прем'єр-міністра і міністрів, кандидатури яких пропонує прем'єр-міністр. Головна відмінність полягає в тому, що такий механізм призначення (здійснюваний монархом або президентом) ігнорує процедуру винесення вотуму довіри кабінету міністрів парламентом. Уряд негайно приступає до виконання своїх повноважень і, так само як глава держави, володіє високим ступенем незалежності. Тобто, представники виконавчої влади володіють певного роду перевагами над законодавчою гілкою влади. В такій формі організації політичної системи центральною фігурою стає прем'єр-міністр – лідер партії, що здобула перемогу на виборах та отримала більшість в парламенті. Глава уряду, а інколи і сам уряд можуть звернутися до глави держави з проханням розпустити парламент і провести дострокові вибори [7, р. 170]. Також варто враховувати, що парламентаризм – це система взаємного обмеження гілок влади, тому щоб уникнути постійного домінування уряду він відповідальний перед парламентом. Глава держави як в урядово-парламентській, так і в парламентсько-урядовій системі не є відповідальним політично, однак він, так само як і члени уряду, несе конституційну відповідальність. Зауважимо, що урядово-парламентська владна модель передбачає розподіл виконавчої влади між двома інститутами – главою держави і колегіальним органом, урядом на чолі з прем'єр міністром. Міністри одночасно можуть мати і депутатський мандат, що сприяє зміцненню зв'язків між урядом та парламентом як на організаційному, так і функціональному рівні.

Парламентсько-президентську систему досить часто також називають змішаною, або напівпрезидентською. Класичним прикладом даного різновиду парламентаризму виступає політичний режим сучасної Франції, який поєднує у собі риси парламентсько-урядової та президентської системи. Вибори президента здійснюються у відповідності до механізму, характерного для президентської системи: президент обирається народом шляхом загального голосування і займає головний пост у країні. Президент виступає гарантом незалежності держави та її територіальної цілісності, незалежності судової гілки влади, стежить за дотриманням конституції, проводить переговори і ратифікує міжнародні угоди [4]. Президент очолює засідання кабінету міністрів, що стосуються питань, вирішення яких має першочергову значущість. Президент підписує постанови, прийняті під час засідань кабінету міністрів, затверджує кандидатури, висунуті на високопоставлені громадські та військові посади, здійснює контроль над армією тощо. Свідченням значного об'єму конституційних повноважень президента слугує те, що президент не відповідає перед парламентом і володіє деякими повноваженнями, для здійснення яких не потрібна згода парламенту чи уряду (контрасигнатура) [9, р. 165]. У випадку порушення конституції дії президента підлягатимуть юридичній відповідальності.

Не менш важливими в даній формі організації державного управління суспільством є риси парламентсько-урядової системи. Роботою уряду керує прем'єр-міністр, якого призначає глава держави. У Франції глава кабінету міністрів може виступати в парламенті у будь-який час з метою отримання вотуму довіри. Уряд співпрацює з адміністрацією та відповідальний перед парламентом і президентом. Глава держави може оголосити про розпуск парламенту до закінчення терміну його повноважень (12-та стаття Конституції

Французької республіки) [4]. Парламентсько-президентська владна модель, при якій президент володіє значним обсягом конституційних повноважень, повністю виключає принцип розподілу, хоча він є характерним для президентської форми правління. Більш того, виконавча гілка влади характеризується відособленістю та роздвоєністю в умовах послаблення законодавчої влади. Приклад втілення змішаної системи у Франції доводить, що даній формі правління властивий високий ступінь гнучкості. Кризова ситуація може бути усунута як стосовно парламенту, шляхом винесення уряду вотуму довіри, так і стосовно президента, шляхом розпуску кабінету міністрів або розформування представницького органу.

Парламентсько-комітетська система, що відома також під назвами Абатський уряд або Асамблея, в даний час існує тільки в Швейцарії і базується на домінуванні законодавчої гілки влади, що обирається народом шляхом вільних виборів. Дві інші гілки влади – виконавча та судова – формуються парламентом і залежать від нього. Головною перевагою даної форми організації державного управління суспільством є «система взаємодії між партіями» [8, р. 95]. У такій ситуації, відповідно, постає проблема оцінки рівня демократії, оскільки принцип розподілу влади традиційно виступає однією з основоположних ознак демократії. Однак у випадку Швейцарії відповідь на це питання є очевидною: демократія охороняється правителем, яким виступає народ, що має доступ до реалізації механізмів прямого народовладдя в будь-яких його проявах. Парламент практично постійно «відчуває пульс народу» і не може ризикувати, ухвалюючи невдалі або суперечливі рішення, оскільки народ може їх не підтримати. Парламентсько-комітетська системи забороняє поєднання функцій депутатів і членів уряду. Також не дозволяється розпуск парламенту до закінчення терміну його повноважень та не передбачено існування механізмів розпуску кабінету міністрів. При такій формі правління корективи можуть

вноситися тільки в процесі парламентських дискусій і на підставі їх результатів.

Підсумовуючи зауважимо, що парламентаризм є системою, яка характеризується внутрішнім різноманіттям. Саме тому важливим аспектом дослідження проблем парламентаризму виступає аналіз його форм та різновидів, виокремлення яких здійснюється на основі різних критеріїв. Це обумовлено постійним пошуком нових моделей парламентського правління, викликаним актуалізацією кризових явищ в рамках класичної форми парламентаризму і її наступних модифікацій. Однак, основою існування різних форм парламентаризму виступає, насамперед, характер відносин між законодавчою та виконавчою гілками влади, що визначається повнотою реалізації вищими органами влади цілого ряду чинників, серед яких провідна роль відводиться типу партійної системи та юридичним механізмам контролю діяльності гілок влади.

Список використаних джерел:

1. *Борщ А.* Парламентаризм: выборы, политическое соперничество и политическая борьба / А. Борщ [Текст] // Обозреватель. – 2011. – № 8 (259). – С. 46-56
2. *Керимов А. Д.* Парламентское право Франции / А. Керимов [Текст] – М.: Норма, 1998. – 176 с.
3. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть* / Отв. ред. Б.А. Страшун: В 2 т. 3-е изд. [Текст] – М.: БЕК, 1999. – Т. 1-2 – 757 с.
4. *Конституция Французской Республики.* 04.10.1958 г. // Конституции государств Европейского Союза. М.: Издательская группа ИНФРА ·М – Норма. 1997. – С.655- 682.
5. *Конституция Швеции.* Форма правления. 27.02.1974 г. // Конституции государств Европейского Союза. М.: Издательская группа ИНФРА ·М – Норма. 1997. – С.701-728.
6. *Могунова М.А.* Скандинавский парламентаризм. Теория и практика / М. Могунова [Текст]. – М.: Издательский центр РГГУ, 2001. – 350 с.

7. *Antoszewski A., Herbut R. Political Systems of Contemporary Europe* / A. Antoszewski, R. Herbut [Текст]. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006. – 353 str.

8. *Czajowski A. System organów władzy państwowej jako kryterium demokracji* / A. Czajowski [Текст] / *Studia z teorii polityki*; pod red. A. Czajowskiego i L. Sobkowiaka. – Wrocław, 2000. – Vol. 3. – 212 str.

9. *Gulczyński M. Panorama of Political Systems in the World* / M. Gulczyński [Текст]. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2004. – 492 str.

10. *Żebrowski W. Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata* (Wydanie 2) / W. Żebrowski [Текст]. – Olsztyn: Wydawnictwo Olsztyńskiej Szkoły Wyższej, 2007. – 288 str.

11. *Żebrowski W. Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata* (Wydanie 2) / W. Żebrowski [Текст]. – Olsztyn: Wydawnictwo Glob, 2002. – 136 str.

12. *Żywczyński M. Common History 1789 – 1870* / M. Żywczyński [Текст]. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN (Wydanie 11 poprawione i uzupełnione), 2002. – 656 str.

Ірина Цикул

ФОРМЫ И РАЗНОВИДНОСТИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА КАК СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВОМ

Парламентаризм являет собой действующую систему государственного управления, которая стремится обеспечить функционирование общественной жизни на правовых принципах. В статье автор анализирует формы и разновидности парламентаризма как системы государственного управления обществом. По мнению автора, определение форм парламентаризма может осуществляться с учетом различных критериев. В зависимости от конституционно определенного порядка взаимоотношений между парламентом и

другими высшими органами государственной власти выделяют рационализированный, министерский и разделенный парламентаризм. Принимая во внимание особенности политического режима, то есть исходя из фактической полноты реализации и силы действующих в нем элементов парламентаризма различают парламентаризм развитый, ограниченный и «имитационный». Как форма правления парламентаризм может быть представлен в виде парламентско-правительственной, правительственно-парламентской, парламентско-президентской (смешанной) и парламентско-комитетской систем. Автор приходит к выводу, что в основе существования различных форм парламентаризма лежит характер взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью, что определяется полнотой реализации высшими органами власти целого ряда факторов, среди которых ведущая роль отводится типу партийной системы и юридическим механизмам контроля деятельности ветвей власти.

Ключевые слова: политическая система, парламентаризм, парламент, правительство, президент, партийная система, вотум недоверия, вето.

Iryna Tsikul

FORMS AND TYPES OF PARLIAMENTARISM AS A SYSTEM OF STATE ADMINISTRATIVE SOCIETY

Parliamentarism is a functioning system of government that seeks to maintain a social life on legal principles. The author analyzes the forms and varieties of the parliamentary system of government as a society. The author believes that the definition of parliamentary forms can be carried out taking into account various criteria. Depending on the constitutional order of a certain relationship between the parliament and other senior government authorities allocate rationalized, ministerialny and divided

parliamentary system. Taking into account the peculiarities of the political regime that is based on the actual implementation of the completeness and strength of existing items in it are distinguished parliamentary developed, a limited and «imitation.» As a parliamentary form of government can be represented in the form of a parliamentary-governmental, governmental, parliamentary, parliamentary-presidential (mixed), and the committee, the parliamentary system. The author concludes that the basis for the existence of various forms of parliamentarism is the nature of the relationship between the legislative and executive power, which is determined by the full realization of the highest authorities of a number of factors, among which the leading role given to the type of party system and the legal mechanisms to control the activities of branches of government.

Key words: political system, parliamentarism, parliament, government, president, party system, vote of no confidence, veto

Ігор МОРОЗ

СИСТЕМА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА: НОВІТНІ ТЕНДЕНЦІЇ

Розвинене й інституціалізоване місцеве самоврядування, маючи реальну правову, організаційну, матеріальну, фінансову самостійність і певні умови для розвитку своєї діяльності, може сприяти демократизації суспільства, стримувати негативні впливи держави та забезпечує паритетні відносини між ними. Чим менша залежність місцевої влади від центральної, тим демократичніший стиль управління у державі і, відповідно, швидше завершується процес трансформаційних змін у політичній системі. У Польщі у другій половині 1990-х рр. було проведено чотири реформи, одна

з яких стосувалася адміністративно-територіального поділу; прийняли Малу Конституцію, яка чітко розділила повноваження всіх органів влади, провели демократичні вибори та економічну реформу. Згодом ці заходи дали позитивні результати – зріс добробут населення, врегульовані питання важливіших сфер його життєдіяльності. Реформа надала більше прав місцевим громадам, частково усунула ієрархію між гмінами, повітами та воєводствами і надала можливість розпоряджатися місцевими бюджетами. Наявність сильного місцевого самоврядування зменшила тиск і вплив центру на прийняття самостійних рішень, що позитивно відобразилось на демократичній діяльності всіх елементів політичної системи суспільства.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, реформа, політичний інститут, демократизація.*

Розподіл повноважень центральних органів влади та влади на місцях безпосередньо впливає на ступінь демократичності прийняття політичних рішень та рівень наближеності політичної системи до конкретного політичного режиму. Тенденція до надмірної централізації владних ресурсів свідчить про тяжіння системи до авторитарності і, навпаки, можливість вирішувати місцеві питання в межах територіальної громади, керувати коштами, що надходять у місцевий бюджет та виборність представників регіональних і локальних органів влади, свідчить про демократичні тенденції у даній системі. Перебування Республіки Польщі у складі країн соціалістичного табору, тобто її приналежність до авторитарних політичних режимів, зумовила наявність у неї чіткої вертикалі влади з представницькими органами на місцях, які виконували тільки атрибутивну функцію. Трансформація політичної системи даної країни зумовила перегляд ролі та місця інституту місцевого самоврядування. Демократизація суспільно-політичного життя

виявила неспроможність просування даного процесу без реформування місцевого самоврядування. Надання більших повноважень місцевим органам влади відбувалося в залежності від тих процесів, які проходили в державі. Зауважимо, що, натомість, наявність потужного самоврядування сприяло активізації процесу демократизації політичної системи та певного завершення системної трансформації в ній. У цьому контексті проблема піднята у дослідженні є актуальною.

Метою даної статті є аналіз системи органів місцевого самоврядування Республіки Польща та визначення новітніх тенденцій у ній.

Концептуальна основа публікації ґрунтується на працях Б. Герешека [1], С. Карасінського [2], І. Преснякова [4], Н. Шаповалової [7] та інших. Зокрема, Б. Герешек висвітлює взаємозалежність ступеня демократичності функціонування політичних інститутів та зовнішньополітичного курсу країни, С. Карасінський, Н. Шаповалові акцентують увагу у своїх дослідженнях на особливостях перебігу реформи місцевого самоврядування у Польщі. Аналіз окремих аспектів місцевого самоврядування Республіки Польща зустрічаємо у працях С. Міхалковські, П. Прокопа, Л. Стрільчук.

У період соціалізму влада на місцях у Польській Народній Республіці базувалася на концепції подвійного підпорядкування: її структури мали одночасно представляти і місцеві, і державні інтереси – які, як відомо, не є тотожними. Існувала ієрархічна вертикаль національних рад, на вершині якої стояла Державна Рада. Попри численність спроб реформування системи місцевої адміністрації у ПНР, жодна з них так і не запровадила у життя засад самоврядності. Проблематика місцевого самоврядування стала однією з важливих тем переговорів між представниками комуністичної влади і опозиції під час засідань «Круглого столу» (1989 р.). Незабаром після перемоги «Солідарності» на парламентських виборах 25 вересня 1989 р., було

засновано посаду уповноваженого уряду у справах територіального самоврядування. Цю подію можна вважати початком складної і копіткої науково-аналітичної, політичної і законотворчої роботи, успішним завершенням якої стало ухвалення 24 липня 1998 р. Закону про впровадження триступеневого територіального поділу країни і Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів, які визначають повноваження органів публічної адміністрації. Останній документ, замінивши 146 чинних законів, розділив основні завдання і компетенції поміж гмінами, повітами і воєводствами [2, с. 432]. Необхідно зауважити, що нова Конституція Польщі, ухвалена на засіданні Сейму 2 квітня 1997 р., визнала принципи територіального самоврядування і децентралізації публічної влади основними засадами устрою держави. Згадані законодавчі акти конкретизують ці положення Конституції. На їх підставі з 1 січня 1999 р. запроваджено трирівневий поділ країни на 2489 гмін, 308 сільських і 65 міських повітів та 16 воєводств. Гміна і повіт є структурами територіального самоврядування на локальному рівні, а воєводство – на регіональному [5]. Адміністративна реформа у Польщі мала два джерела натхнення: європейський досвід і практика та власні традиції. Принципи, закладені у проведення адміністративної реформи, базувалися на традиціях європейської цивілізації. Ці принципи також закладено в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Серед них слід вказати на наступні:

– *побудова громадянського суспільства* – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток громад, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності;

– *субсидіарність* – фундаментальний принцип функціонування Європейського Союзу, за яким шляхом деконцентрації, центральний уряд передає ряд функцій, що можуть ефективно здійснюватись на нижчому рівні, ближче до громадянина, місцевими органами вла-

ди, або делегує їх територіальним спільнотам, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції;

– *ефективність* – місце Польщі в Європейському Союзі значною мірою визначається ефективністю використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку;

– *прозорість, відкритість і підзвітність* – означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад;

– *гнучкість* – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості і встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою [7].

По суті, глибока структурна реформа публічної адміністрації складалася з двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно, – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації). Крім того, дещо пізніше було проведено певне реформування у центральному уряді. Важливо зазначити, що у кожній з цих сфер перед поляками стояв неоднаковий обсяг завдань. Так, якщо польські реформатори фактично реструктурували адміністративно-територіальний устрій держави, то система взаємин у трикутнику «уряд-парламент-президент» була вже викладена у польській Конституції і практикувалась раніше.

Щодо місцевого самоврядування, то варто наголосити, що реформа змінила досить багато, але певні базові принципи, такі як самоврядування на рівні гміни (найнижчої одиниці адміністративного поділу та місцевого самоврядування у Польщі, що об'єднує кілька невеликих територіальних громад) були прийняті задовго до реформи. Тож, очевидно, що проведення реформи місцевого самоврядування у Польщі готувалось заздалегідь, містило у собі певні етапи, тому й досягло значної ефективності. У більшості сфер

вона була радше завершенням еволюційних змін, що розпочалися раніше [5].

Важливим проявом самостійності місцевого самоврядування і водночас його гарантією є визнане державою право на фінансово-економічні ресурси, необхідні для здійснення функцій місцевого самоврядування. Самостійне рішення населенням питань місцевого значення припускає наявність системи ефективно функціонуючих демократичних інститутів, що дозволяють виражати інтереси і волю місцевого населення, а також волі ініціатив і вибору рішень органами місцевого самоврядування на підставі своїх повноважень, але в рамках діючих законів.

Урядовий проект Закону про запровадження основного – трирівневого – територіального поділу Польщі запропонував утворити 12 воєводств й уповноважити уряд видати розпорядження на утворення повітів. Найбільше суперечок виникло під час узгодження кількості та територіальних меж воєводств. Вихідним пунктом було питання про те, чи повинні воєводства бути великими одиницями, зі значним економічним і людським потенціалом, які могли б виконувати завдання регіонального характеру (10–17 воєводств), чи варто залишити більшу кількість воєводств (25–49), що б гарантувало їх містам-столицям кращі умови для розвитку. Зрештою, був ухвалений законопроект, що встановлював 16 воєводств [3, с. 410].

Зауважимо, що такий трирівневий поділ, хоч і з суттєвими модифікаціями, мав місце у Польщі у період між двома світовими війнами, – у 1939 р. Польща складалася тоді з 16 воєводств і столичного міста Варшави. До реформи було 49 воєводств, в кожному з яких виділялися такі одиниці як райони та громади. Відповідно до норм Конституції та згідно з принципами унітарності, субсидіарності, децентралізації та надання правосуб'єктності місцевим спільнотам було вирішено, що новий основний територіаль-

ний поділ повинен: по-перше, складатися з трьох щаблів – гміни, повіти і воєводства; по-друге, відповідати принципів, що кожна одиниця поділу повинна бути одночасно одиницею місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень [1, с. 217].

Місцеве самоврядування після реформи включає регіональні, повітові і спільноти гмін, які відповідають трьом різним рівням основного територіального поділу держави. Між трьома рівнями самоврядування немає відношення організаційної залежності. Вони є рівноправними, і різняться за поставленими перед ними завданнями. Завдання базового характеру перебувають у компетенції **гмін**. Мешканці гміни складають найменшу локальну самоврядну громаду. Гміна є юридичною особою, її самостійність підлягає судовій охороні. Устрій гміни визначається в її статуті, який після ухвалення радою гміни публікується у офіційній воєводській газеті. Проект статуту гміни з населенням понад 300.000 мешканців підлягає узгодженню із головою ради міністрів. Створення, об'єднання, розділення і скасування гмін, встановлення їх кордонів, назв і місцезнаходження влад здійснюється розпорядженням ради міністрів після консультації з мешканцями гміни [2, с. 437].

Питання функціонування гміни вирішуються самими її мешканцями, шляхом прямого загального голосування на виборах і референдумах, або органами гміни (рада гміни, ревізійна комісія, управа гміни, бюро гміни). Рада гміни є її представницьким і контрольним органом. Кількість радних (депутатів) пропорційна кількості мешканців гміни. Термін повноважень ради (до наступних виборів) становить 4 роки. На чолі ради гміни стоїть голова, який обирається разом із трьома заступниками абсолютною більшістю голосів радних за присутності, принаймні, половини її складу. Сесії ради гміни відбуваються за пропозицією голови не рідше, ніж раз на квартал. На вимогу управи гміни голова ради зобов'язаний скликати сесію впродовж 7 днів від отримання відповідного подання. Управа

(пол. «зажонд») є виконавчим органом гміни, що призначається радою і залежно від її волі може складатися із 3 – 7 осіб. Голова ради гміни не може входити до складу управи. На чолі управи стоїть вїйт чи – у містечках – бургомїстр (або президент міста), який обирається радою зі свого складу або з поза нього протягом 6 місяців від дня оголошення результатів виборів [5].

Вїйт організує роботу управи, керує поточними справами гміни та представляє її назовні. Гміна має власний бюджет, який опрацьовується управою і ухвалюється радою на календарний рік. Джерелами наповнення бюджету є податки, різноманітні оплати, доходи від майна гміни і державні субвенції. До їх обсягу належать усі публічні завдання, не передбачені для інших суб'єктів; задоволення колективних потреб спільноти належить до власних завдань гміни. Вони виконують також завдання, делеговані їм центральним урядом [2, с.438].

Другий рівень місцевого самоврядування – це **повіт**. На відміну від гміни повіт виконує ті публічні завдання, які надані йому законами. Повіт, як і гміна, є юридичною особою, і його самостійність підлягає судовому захисту (ст.1-4) [4]. Обсяг завдань і функцій повіту має комплементарний характер по відношенню до функцій гміни, тобто повіт виконує те, чого гміна виконати не може. Населення повіту, як і гміни, складає місцеву самоврядну громаду. Повіт наділений статусом юридичної особи і охоплює територію щонайменше 5 гмін, що межують між собою, або міста на правах повіту. Зміни кордонів повітів можливі за розпорядженням Ради Міністрів.

Повіт має законодавчо визначений обсяг компетенції понад гмінного характеру, що, однак, не дають йому права втручатися у сферу діяльності гмін. Повіт може делегувати гміні виконання певних завдань на її обґрунтоване подання, а також має право виконувати публічні функції зі сфери діяльності урядової адміністрації на основі відповідної домовленості з урядом. Питання функціонування

повіту вирішуються його мешканцями шляхом прямого загального голосування на виборах і референдумах, або органами повіту (радою і управою). Рада повіту обирається його мешканцями терміном на 4 роки і може бути відкликана (розпущена) рішенням повітового референдуму. Рішення ради повіту приймаються звичайною більшістю голосів у присутності щонайменше половини законодавчо визначеного складу ради (за винятком ухвалення і зміни бюджету, які вимагають абсолютної більшості від повного складу ради) [3, с. 412].

Голова ради і один чи два його заступники обираються абсолютною більшістю голосів за присутності щонайменше половини складу ради. Сесії ради скликає її голова не рідше, ніж раз на квартал. Радні не зв'язані інструкціями виборців; вони не можуть одночасно мати мандат ради гміни чи сеймику воєводства [5].

Управа повіту є його виконавчим органом. Вона очолюється старою, який приймає на роботу і звільняє всіх адміністративних співробітників повіту. Управа відповідає за належне виконання бюджету повіту. Фінанси повіту контролюються регіональною рахунковою палатою. Слід підкреслити, що перший не має жодних контрольних або керівних повноважень щодо останньої. Самоврядування на рівні **воєводства** покликане реалізовувати регіональні інтереси держави. Для цього було зменшено кількість воєводств, щоб вони могли бути конкурентоспроможними відносно регіонів Європи. Прихильники цієї концепції обґрунтовували таку роль воєводства, наголошуючи на глобалізації економічних і суспільних процесів, наслідках відкриття польської економіки, необхідності координування і раціоналізації регіональної політики напередодні вступу Польщі до Європейського Союзу [4].

Польський Закон затверджує самостійність і власну юрисдикцію воєводства як одиниці самоврядування, а також дуалістичну модель управління воєводством двома окремими структурами:

виконавчим органом регіонального самоврядування на чолі з маршалком воєводства, та урядовою адміністрацією на чолі з воєводою. Це забезпечує унітарність польської держави, взаємозв'язок регіональної політики зі стратегією державної політики. Основним полем діяльності воєводства, окресленим у законі, є економічний і цивілізаційний розвиток, міжнародна економічна співпраця, стимулювання ринкової конкуренції та інновацій, розвиток національної та локальної свідомості. Воєводство відповідає за створення стратегії всебічного розвитку регіону та проведення регіональної політики, яка складається із забезпечення умов економічного розвитку, розбудови соціальної і технічної інфраструктури, пошуку і поєднання публічних та приватних коштів, підтримки освіти й науки, забезпечення співпраці між наукою й промисловістю, охорони природи й культурної спадщини. Воєвода здійснює нагляд над органами гміни, повіту і воєводства (ст. 25). Сеймик воєводства є представницьким і контрольним органом, що обирається на прямих виборах терміном на 4 роки і може бути відкликаний (розпущений) рішенням місцевого референдуму. Голова сеймику та три його заступники обираються абсолютною більшістю голосів у присутності не менш ніж половини складу радних [7].

Голова сеймику і його заступники не можуть бути членами управи воєводства. Сеймик воєводства, за поданням свого голови, абсолютною більшістю голосів обирає маршала воєводства та інших членів управи. Сесії сеймику скликаються його головою не рідше, ніж раз на квартал, або за поданням управи воєводства; в останньому випадку голова сеймику зобов'язаний скликати сесію у семиденний термін. Перша сесія новообраного сеймику скликається головою сеймику попередньої каденції протягом 14 днів після оголошення результатів виборів до сеймиків на території цілої країни [2, с. 39].

Для здійснення контролю над діяльністю управи воєводства та організаційних структур воєводського самоврядування сеймик

утворює ревізійну комісію. Управа воєводства є виконавчим органом останнього. Вона складається із шести осіб на чолі із маршалом воєводства. Посаду члена воєводської управи не можна поєднувати з іншими постами у гміні, повіті чи у державній адміністрації, а також з мандатами депутата сейму чи сенатора. Крім воєводи, таке повноваження має Голова Ради Міністрів, а щодо фінансових питань – регіональні обрахункові палати (ст. 171) [3, с. 416].

Отже, у Польщі з початком періоду трансформації політичної системи відбувається зміна принципів діяльності інституту місцевого самоврядування. це зумовлено двома основними взаємозалежними тенденціями:

- демократизація політичної системи спричиняла діяльності на таких же засадах політичних інститутів;

- розширення прав та повноважень органів місцевої влади спричинило пришвидшення процесу трансформації даного суспільства.

У Польщі за період існування під егідою СРСР, органи місцевої влади втратили вплив та значимість, а після розпаду СРСР почали їх відновлювати. Попередній досвід місцевого самоврядування, що вже існував у міжвоєнний період, і внаслідок реформ другої половини 90-х рр. відбулося його відновлення. Перемога опозиційних сил у Польщі, поряд і іншими питаннями, дала змогу вирішити проблему статусу місцевих громад. Економічний шок, викликаний однойменною політикою серед польського населення, спричинив концентрацію більшою уваги на пошуку шляхів виходу з кризи. Прихід до влади й успішна політика лівих сил супроводжувалася покращенням добробуту населення та позитивними змінами процесу демократизації суспільства. Це уможливило розвиток європейської інтеграції Польщі та її вступ в Євросоюз. Але перед Президентом країни та парламентом постали нові завдання, потреба в функціонуванні такого місцевого самоврядування, яке б відповідало європейським стандартам, поряд з іншими напрямками роботи.

Уряд Є. Бузека розпочав реформи у польській державі, які закінчилися успішно. У кінці 90-х рр. XX ст. Польща мала стабільну політичну систему з політичними інститутами, які діяли здебільшого на демократичних засадах. Незалежність гмінних, повітових та воєводських органів влади один від одного, концентрація коштів на місцях спричинили посилення місцевої влади у владні вертикалі та обмежили рамки діяльності центральної влади. Безперечно даний процес не супроводжувався одними позитивами. Адже не зовсім сформований партійний спектр у Польщі, як зазначають деякі дослідники, ускладнював вибори до місцевих рад які проходили за партійними списками. Сама процедура голосування на місцях є непростою, що зумовлює деяку заплутаність у виборців. Хоча якщо зазначити загалом то адміністративно-територіальна реформа у Польщі відіграла значно більшу позитивну роль у процесі демократичної трансформації і пришвидшила вступ країни до ЄС.

Список використаних джерел:

1. *Герешек Б.* Государственное устройство и внешняя политика [Польша] / Б.Герешек // Европа. – 2001. – Т. 1 – № 1. – С. 213-226.
2. *Карасінський С.* Польська адміністративна реформа // Глобалізація. Регіоналізація. Регіональна політика. Хрестоматія з сучасної зарубіжної соціології регіонів / [Укладачі І. Кононов (науковий редактор), В. Бородачов, Д. Топольськов]. – Луганськ: Альма матер-Знання, 2002. – С. 431-440.
3. *Мороз І.* Регіональні аспекти самоврядування в Польщі: досвід для України // Політологічні та соціологічні студії. Зб. наук. праць. Політичний регіоналізм та регіоналістика: емпіричні та теоретичні аспекти. – Чернівці: Букрек. – 2010. – Т. IX. – С. 404-418.
4. *Пресняков І.* Адміністративна реформа в Польщі: напрямки змін та реальні результати [Електронний ресурс] / І.Пресняков, Н.Шаповалова. – Режим доступу: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636.
5. *Реформа місцевої адміністрації в Польщі* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk/index.php?op=view&t=84>.

6. *Стрільчук Л.* Польща – Україна: стан та перспективи розвитку міждержавних відносин у 90-х роках ХХ століття / Л.Стрільчук, Р. Стрільчук // Буковинський журнал. – 2005. – № 1. – С. 125-132.

7. *Шановалова Н.* Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати [Електронний ресурс] / Н. Шановалова, Л. Пресняков. – Режим доступу: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636.

8. *Michałowski S.* Państwo obywatelskie a przebudowa administracji publicznej w Polsce / Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne/ [Pod red. A.Pawłowskiej] – Lublin, 1999. – S.189.

9. *Populizm a demokracja* / [Redakcja naukowa Radosław Mazkowski]. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk Warszawa 2004.

10. *Prokop P.* Kadry w administracji publicznej / Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne/ [Pod red. A.Pawłowskiej] – Lublin, 1999. – S.154.

Ігорь Мороз

СИСТЕМА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША: НОВЕЙШИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Развитое местное самоуправление, имея реальную правовую, организационную, материальную, финансовую самостоятельность и определенные условия для развития своей деятельности, может способствовать демократизации общества, сдерживать негативные влияния государства и обеспечивает паритетные отношения между ними. Чем меньшая зависимость местной власти от центральной, тем более демократический стиль управления в государстве и, соответственно, быстрее завершается процесс трансформационных изменений в политической системе. В Польше во второй половине 1990-х гг. были проведены четыре реформы, одна из которых касалась административно-территориального разделения; приняли Малую Конституцию, которая четко разделила полномочия всех органов власти, провели

демократические выборы и экономическую реформу. Впоследствии эти мероприятия дали позитивные результаты – выросло благосостояние населения, урегулированные вопросы более важных сфер его жизнедеятельности. Реформа дала больше права местным общинам, частично устранила иерархию между гминами, уездами и воеводствами и предоставила возможность распоряжаться местными бюджетами. Наличие сильного местного самоуправления уменьшило давление и влияние центра на принятие самостоятельных решений, что положительно отобразилось на демократической деятельности всех элементов политической системы общества.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформа, политический институт, демократизация.

Igor Moroz

SYSTEM OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF REPUBLIC OF POLAND : THE NEWEST TENDENCIES

It is developed local self-government, having the real legal, organizational, material, financial independence and certain terms for development of the activity, can assist democratization of society, to restrain negative influences of the state and provides parity relations between them. Than less dependence of local-authority is on central, the more democratic style of management in the state and, accordingly, the process of transformation changes is quicker completed in the political system. In Poland four reforms were conducted in the second half 1990th, one of that touched an administrative-territorial division; accepted Small Constitution that divided plenary powers of all government bodies clearly, conducted democratic elections and economic reform. Afterwards these measures gave positive results – welfare of population, well-regulated questions of more important spheres of his vital functions, grew. Reform

gave more rights to local communities, partly removed a hierarchy between, districts and provinces and gave possibility to dispose of local budgets. The presence of strong local self-government decreased pressure and influence of center on the acceptance of independent decisions, that was positively represented on democratic activity of all elements of the political system of society.

Key words: local self-government, reform, political institute, democratization.

Яна МЕЛЬНИЧУК

УПРАВЛІНСЬКІ ТА ПСИХОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ СЛУЖБОВЦІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

В статті розглянуто управлінські та психологічні основи формування іміджу службовців місцевих органів виконавчої влади. Досліджено основні фактори впливу на формування іміджу державних службовців, визначено сучасний образ органу державної влади і його службовців у суспільній свідомості. Виділено головні структурні елементи становлення іміджу державних владних інституцій як чинника вдосконалення механізмів державного управління.

Ключові слова: імідж, імідж державного службовця, ознаки іміджу, стратегії та етапи формування іміджу.

В сучасних умовах політичної самоорганізації українського народу гостро постала проблема формування нової генерації високопрофесійної, патріотично налаштованої і по-європейски інтегративної еліти. Розгортання цього процесу збіглося за часом з

навальним поширенням в Україні політичних технологій та методів сучасної іміджології, що значно активізувало політичне життя, загострило суперництво між політичними силами. Відтак актуальним стає аналіз найзначущіших аспектів формування і становлення іміджу службовців місцевих органів виконавчої влади.

Аналіз наукових досліджень з питань формування іміджу дав змогу зробити висновок про існування різноманітних підходів до розуміння категорії «імідж», зокрема наголошується на економічних, політичних, соціальних аспектах.

Серед праць вітчизняних фахівців, які займаються дослідженням теоретико-методологічних засад іміджу, заслуговують уваги роботи В. Бебика, В. Королька, В. Мойсєєва, А. Москаленка, О. Панасюка, Г. Почепцева, С. Серьогіна, І. Слісаренка, І. Колосовської та ін. Значний вплив на формування сучасних теоретичних розробок та концепцій іміджу здійснили дослідження зарубіжних вчених, зокрема Р. Берта, Е. Бернейса, Д. Брустіна, Е. Вуд, Л. Гофмана, Б. Джи та ін.

Імідж є «живою» та «органічною» комунікативною основою позиціонування влади, яку можна спрямовувати, коригувати, уточнювати, переробляти аби вона відповідала очікуванням громадськості. Саме успішний імідж є запорукою успішності функціонування органу держаної влади, так і її керівної ланки, зокрема. Саме тому імідж має бути чітко структурованим, керованим, а відтак розроблятися та реалізовуватись за відповідною схемою позитивного сприйняття залежно від обставин.

Імідж державної влади формується шляхом практичних дій (прийнятих рішень) (10%), усних заяв (40 %), чуток (20 %), стереотипного сприйняття (10 %), репутації (20 %). Виходячи із цього, застосовуються технології іміджмейкерства, спрямовані на те, аби:

- залучати та утримувати увагу громадськості;
- формувати установки на досягнення довіри;

- застосовувати психологічні методики самопрезентації;
- розвивати комунікативні здібності управлінця, аби йому вдалося завоювати аудиторію.

Побудова іміджу чиновника центрального та місцевого рівня влади включає такі основні елементи:

- ступніть відповідності: психологічний типаж, мова, вчинки, манера триматись, стиль діяльності;
- ініціативність: здатність до модернізації, орієнтація на перспективу;
- реалізація ініціатив громадян: перетворення інтересів та потреб громадськості на зміст творення державної політики;
- вміння налагоджувати взаємодію із різними групами громадськості: з політичними партіями та релігійними організаціями;
- вміння бути гнучким: у стосунках із політичними партіями та опозиційними силами (уникаючи загострення відносин з ними) у процесі реалізації власної політики.

Позитивний імідж необхідний у будь-якій сфері діяльності. Імідж є важливою складовою діяльності владних структур (забезпечує підтримку серед населення, бізнесових структур, громадських організацій, засобів масової інформації). На нашу думку, імідж владних інституцій формують такі складові: імідж послуг – органи влади надають послуги вчасно та якісно; імідж управлінський – визначає, чи ефективна система управління і чи приймаються оптимальні управлінські рішення; імідж громадський визначає, чи прозора діяльність органів влади і чи активні вони у громадському житті; імідж державної служби – визначає, чи престижна посада державного службовця і як психологічний клімат у владних структурах впливає на працівників.

Виходячи із представлених вченими ознак іміджу, можемо зазначити, що І. Колосовська запропонувала виокремити такі загальні ознаки іміджу:

– імідж повинен бути спрощеним. Це пов'язано із стереотипним сприйняттям. Імідж має бути простіший, ніж об'єкт, який він репрезентує, тобто простим, таким, що швидко запам'ятовується;

– імідж має бути яскравим і конкретним. Зважаючи на першочерговість візуального сприйняття дійсності людиною, він краще спрацьовує тоді, коли стосується почуттів, швидше сприймається, коли яскраво висвітлює одну або декілька типових рис;

– імідж повинен бути правдоподібним та вірогідним. Нікому не потрібен імідж, якщо він не викликає довіри у людей. Якщо імідж вже сформований, він стає важливою реальністю, що зумовлює поведінку організації, а не навпаки;

– імідж може формуватися із використанням різноманітних видів діяльності: маркетингової, рекламної, пропаганди тощо;

– до процесу формування іміджу обов'язково повинна належати як внутрішня, так і зовнішня складова, тому важливий комплексний підхід до його формування;

– імідж повинен бути синтетичним, плануватися для створення певного враження з допомогою використання певного атрибуту;

– формування іміджу організації чи владної структури пов'язане із формуванням іміджу її керівника чи лідера. Імідж людини обумовлений уявленнями суспільства про форму його діяльності і складається ще й із індивідуальних якостей;

– якщо владна інституція не буде займатися своїм іміджем, він все ж виникатиме у свідомості оточення, але вже стихійно, і, можливо, не на користь інституції.

Загалом, процес формування іміджу складається із двох основних компонентів: із розробки стратегії формування іміджу та її реалізації. Окрім цього, зазначимо, що цей процес потребує ефективного управління.

Система управління процесом формування іміджу визначає такі основні складові як суб'єкт, об'єкт управління та наявність

зворотного зв'язку. На формування іміджу впливають як зовнішні, так і внутрішні об'єкти впливу. Зовнішні об'єкти впливу – це ті групи людей, які безпосередньо не пов'язані із владною інституцією, але перебувають з нею у певних відносинах. Внутрішні об'єкти впливу – це групи людей що належать до складу органу влади, керівники та службовці місцевих державних адміністрацій. Потрібно пам'ятати, що будь-яка група особливого інтересу на сьогодні є складним соціальним явищем. Тому гармонійне узгодження дій для одержання підтримки, позитивного сприйняття можливе за продуманої та виваженої програми формування іміджу.

Серед засобів впливу на формування іміджу доцільно, насамперед, виділити комунікацію, до якої належать різноманітні види:

- безпосереднє спілкування, особисті контакти;
- спілкування за допомогою засобів зв'язку (телефон, факс, електронна пошта);
- опосередковане спілкування через засоби масової інформації (преса, телебачення, радіо тощо).

З огляду на теорію та досвід управління, можна визначити наступні ***етапи процесу формування іміджу*** службовців місцевих органів виконавчої влади.

Аналіз ситуації – це перший етап будь-якого управлінського процесу, до якого належить аналіз ситуації, встановлення та дослідження проблем, важливих для формування іміджу, а також з'ясування різних поглядів та визначення цільових груп. Ця аналітична функція організації, яка є основою для наступних напрямів процесу, з'ясовує: «що відбувається в певний момент».

Планування заходів. Зібрана на першому етапі інформація використовується для прийняття рішень щодо програм роботи із різними цільовими групами, визначення мети, цілей, змісту практичних кроків, стратегії і тактики комунікації із створення як внутрішнього, так і зовнішнього іміджу. Тобто, на цьому етапі

відбувається трансформація зібраної інформації в політичні та практичні програми діяльності органів влади.

Дія і комунікація. До третього етапу належить реалізація програми дій і комунікацій, спрямована на досягнення певних змін у визначених заздалегідь цільових групах задля досягнення сформованої мети.

Оцінка програми формування іміджу. Це останній етап процесу управління, до якого належить оцінка підготовки, реалізації та оцінки одержаних результатів програми формування іміджу. В процесі реалізації програми, як правило, відбуваються постійні коригування етапів із врахуванням зворотної інформації про те, що спрацьовує, а що ні.

Кожен із зазначених етапів процесу формування іміджу має важливе значення. Звичайно, що поділ на зазначені вище етапи є досить умовним, оскільки процес формування підтримки іміджу повинен бути безперервним, циклічним, відбуватися в умовах мінливого середовища та динамічних подій, на які постійно необхідно реагувати.

Важливою складовою ефективності іміджу службовців є рівень довіри до нього з боку громадськості. Далекоглядність (стратегічність) органів державної влади характеризує їх здатність запропонувати громадянам перспективні та ефективні програми розв'язання суспільно-політичних та економічних проблем. В протилежному випадку, якщо влада не здатна до стратегічних кроків у своїй діяльності, а тим більше до їх реалізації, то вона навряд чи буде користуватись довірою своїх громадян.

Справедливість органів державної влади передусім пов'язується із законністю, відкритістю та прозорістю їх діяльності, а головне із дотриманням чітких етичних та правових стандартів суспільної життєдіяльності, в протилежному випадку влада ризикує

виглядати в очах громадськості, беззаконною, безвідповідальною і висококорумпованою.

Стабільність функціонування органів державної влади створює ефект передбачуваності та перспективності процесів реалізації державної політики. Саме стабільність, яка характеризує ефективну реалізацію функцій державного управління є важливою складовою формування рівня довіри до влади з боку громадськості. Від того наскільки влада є стабільною залежить тривалість комунікативного зв'язку влади та громадськості.

Довіра до органів державної влади може бути досягнута лише за тих умов, якщо остання доводить свою стратегічну спрямованість надавати об'єктивну інформацію громадськості про свої рішення, декларуючи тим самим відкритість та прозорість своїх дій.

Загалом основним критерієм ефективної діяльності службовців є здатність нести відповідальність за прийняті рішення, а також і за його бездіяльність. Як показує практика, чим гучніші заяви роблять державно-управлінські структури і чим менш рішучими виявляються їх дії, тим меншу ефективність вони декларують, тим негативніший імідж вони мають в очах громадськості. Важлива роль при позиціонуванні такої діяльності належить державно-управлінським службам зв'язків з громадськістю, які таку неадекватність заяв та дій можуть намагатися спростовувати іншими комунікативними засобами, зокрема шляхом зосередження уваги громадськості на позитивних рішеннях влади, а подекуди і шляхом переключення уваги громадськості на інші, які за таких умов можуть створюватись штучно.

Імідж, який формується фахівцями у сфері паблік рілейшнз, має відповідати таким основним критеріям:

- змінюватись відповідно до умов соціально-політичної та економічної ситуації;
- перебувати у стані постійного формування;

– постійно переробляться (уточнюватись, модифікуватись за допомогою окремих дій, вчинків, рішень).

У системі державного управління найбільш небезпечним є радикальна зміна іміджу, яка на практиці зустрічається дуже рідко, адже це негативно може позначитись на сприйнятті діяльності чиновника. Водночас імідж не може бути «закостенілою комунікативною конструкцією», адже його ефективність проявляється у здатності налагодження зворотного зв'язку. Результативність однієї і тієї ж моделі іміджу в умовах зміни суспільно-політичної ситуації може знижуватись.

На формування позитивного іміджу чиновника також впливають його стосунки з опозицією, соратниками, послідовниками, командою в цілому. Досить часто негативний імідж членів команди перших осіб може поширюватись і на ставлення до них. До прикладу корупційні скандали в оточенні перших осіб найбільш негативно позначаються на ставленні до них з боку громадськості, підриваючи їх кредит довіри. Це безпосередньо не може не позначуватись на ставленні до діяльності органів державної влади в цілому.

Основною рисою службовця яка як правило пріоритетно визначає позитивне ставлення до нього є харизматичність, завдяки якій він може заявити про результативність своєї діяльності. Як показує практика більше громадяни довіряють харизматичним лідерам (подекуди і популістам), адже основними іміджевими рисами їх є: «народний заступник», «ображений», «страждалець та непохитний борець за правду», «герой-мученик».

На формування позитивного іміджу влади впливають: внутрішня та зовнішня складова позиціонування влади. Внутрішня складова характеризує відповідність змісту політики установи реальним потребам та інтересам громадськості, адже лише своєчасна реакція влади на звернення громадян створює сприятливе уявлення про діяльність владних структур в цілому. Зовнішня складова стосується

зовнішньої форми сприйняття влади, а саме стиль одягу управлінців (дотримання ділового стилю в одязі), інтер'єр приміщення і т.п., які забезпечують позитивне сприйняття діяльності влади. Наприклад, якщо чиновник працює в «обшарпаному кабінеті, в якому панує безлад», чи якщо управлінець декларує не достатньо етичну поведінку по відношенню до громадянина, недостатньо привітний, то такого чиновника відповідно і сприймають, як не господарника, людину, котра не здатна приймати ефективні рішення, неспроможна забезпечити ефективність здійснення державно-управлінської діяльності.

Імідж влади в даному відношенні формується через безпосередню взаємодію із громадськістю. Тут принципово важливо звертати увагу на наступні складові діяльності, які безпосередньо формують ставлення громадськості до влади:

- первинний контакт (привітність, стиль управління, що формує уявлення про діяльність організації);
- ефективність послуг (вказує на те, що влада діє заради обслуговування інтересів громадян);
- узгодженість дій влади та громадянина (влада є своєю для громадянина, заради чого вона зобов'язана діяти так, як того від неї вимагає громадськість);
- результативність влади (конкретні кроки на шляху до покращення умов життя громадян).

Важливою складовою успішності іміджу є його здатність самопрезентації: як він себе подає громадськості і наскільки він хоча б зовні може поступитись своїми інтересами заради інтересів громадськості. Простіше кажучи наскільки він вміє «грати» та діяти за інтересами громадськості, в протилежному випадку його шанси досягнути позитивного сприйняття лишаються мінімальними. Завдяки відповідним технологіям іміджмейкерства самопрезентація чиновника також може піддаватись корективам,

змінюватись відповідно до стратегії його позиціонування. У більшості випадків (десь приблизно 72%) позитивне або ж і негативне сприйняття чиновника залежить від першого враження: погляд, жести, міміка, посмішка, рухи, інтонації, тембр голосу, стиль одягу. Саме тому він має бути готовим до постійного та системного завоювання позитивного сприйняття з боку громадськості, адже якщо це сприйняття є негативним, то і його політика не може бути у жодному із випадків успішною.

Важливою складовою успішності іміджу представників державно-управлінських структур є їх особистісний фактор та розвинені комунікативні здібності. В умовах виборчої кампанії важливим критерієм завжди є особистісний фактор, який як показує практика, спрацьовує у більшості випадків, а тому ми завжди голосуємо за конкретну людину, чи політичну силу, яку представляє дана людина. Як показує досвід, лише 10 % виборців знайомляться із виборчою програмою політика, чи цікавляться рішеннями, які він приймає, все інше 90 % – це особистісний фактор. Саме тому принципово важливо аби чиновник у процесах взаємодії з громадськістю дотримувався погляду «очі-в-очі», свою комунікацію завжди супроводжував посмішкою, що сприяє становленню довіри, декларував упевненість у собі та справедливість прийнятих ним рішень.

Чиновник аби виглядати успішним в очах громадськості має достатню увагу приділяти своєму зовнішньому вигляду. Сучасний управлінець у системі державної влади має виглядати зовнішньо підтягнутим, охайним та упевненим у собі.

Важливим критерієм успішності іміджу управлінця є його надзвичайні моральні цінності. Саме його здатність постійно доводити громадськості прагнення жити її інтересами, у більшості випадків гарантує можливість формування позитивного іміджу. Однією із найбільш важливих складових успішності позитивного іміджу є розвинені комунікативні здібності, які забезпечують

успішність його державно-управлінської комунікації, за допомогою якої чиновник не лише передає свої думки, але й конструює свій образ (позитивний/негативний).

Отже, процес формування позитивного іміджу органів державної влади і влади як такої повинен здійснюватися *поступово, цілеспрямовано, постійно*.

Позитивних характеристик іміджу органів влади може надати їх «презентація» суспільству як компетентних структур, укомплектованих професіоналами, людьми знаючими, інноваційно мислячими, такими, що мають досвід практичної ефективної діяльності у сферах, пов'язаних або близьких до того чи іншого державного органу.

Влада та її установи для «сприйняття» суспільством мають бути представлені як органи відкриті, прозорі, доступні для дискусій, пропозицій, співпраці. З точки зору відносин з громадянами органи державної влади мають демонструвати доступність, уникати бюрократичних методів роботи, показуючи натомість демократичний стиль діяльності державних служб.

Судження про органи державної влади складаються в громадській думці не в останню чергу через їх персоніфікацію, тобто імідж державних посад.

Важливою умовою симпатії і довіри з боку громадян до представників органів державної влади є їх відповідна взаємодентифікація, наявність у представників влади крім професійних, організаційних навичок уміння спілкуватися, здатності відчувати й розуміти людей.

Із психологічної точки зору, уявлення про організацію є одним із структурних компонентів свідомості, що має специфічні особливості, без урахування яких неможливо правильно зрозуміти уявлення і цілеспрямовано впливати на них. До таких особливостей належать:

– індивідуально-психологічна спрямованість. Це свідчить, що уявлення належать кожному конкретному індивіду і, на відміну від наукових знань, які завжди можна перевірити на істинність, відображають його особистісне бачення світу;

– відносна мінливість і нереклексивність уявлень;

– безпосередній зв'язок з емоціями. Уявлення існують на перетині свідомості та емоцій, переживань;

– уявлення є не безпосереднім відображенням світу, а інтерпретацією наявних фактів.

З іншого боку, імідж є враженням, яке справляє особистість або організація на окремих людей, групи. Це означає, що знання процесу сприйняття, інтерпретації будь-яких фактів, відомостей про особистість, організацію певною групою людей є однією з найважливіших передумов управління іміджем.

Формування іміджу особистості як члена організації та іміджу організації відбувається завдяки використанню психологічних механізмів взаємин індивіда і групи: наскільки особистість, ідентифікуючи себе з організацією, стає елементом системи «Ми – організація», настільки її імідж відповідає іміджу організації і навпаки. Тому імідж представників організації не менш важливий, ніж імідж організації в цілому. І хоч один без одного вони не існують, безпосереднього зв'язку між ними немає (у непопулярній партії можливий популярний лідер, і навпаки). Ідеальним є збіг обох типів іміджів.

Відчутно впливають на імідж такі складові:

– професіоналізм і компетентність. Кожен керівник повинен мати знання, володіти методами реалізації своїх обов'язків. Джерелом знань є книги, власний і чужий досвід. Здобути їх можна завдяки особистій старанності, проникливості, самокритичності, сприйнятливості. Важливим при цьому є твердження, що управлінець не може дозволити собі вчитися тільки на власних помилках;

– динамізм, швидка реакція на ситуацію, активність. Керівник повинен уміти вчасно відреагувати на подію і прийняти відповідне рішення;

– моральна надійність керівника. Це є необхідною умовою для того, щоб співробітники організації могли довіряти керівникові і водночас відчувати його підтримку;

– уміння впливати на людей справою, словом і зовнішнім виглядом. Виховний вплив справою реалізується у формі особистого прикладу, активного залучення людей до трудової діяльності, вплив словом – завдяки вмілому користуванню засобами ділової риторики. Вплив зовнішнім виглядом передбачає ефективну самопрезентацію (етика спілкування, естетика одягу, приваблива манера поведінки тощо);

– гуманітарна освіченість. Основу світоглядних засад керівника можуть становити такі гуманітарні цінності: соціальна захищеність, здоров'я, духовне багатство, екологічна безпека людей. Отже, позитивний імідж створюють турбота про процвітання організації, інтереси підлеглих, належні умови праці, відкритість для співробітників, широке коло спілкування та ін;

– психологічна культура. Знання психології працівника, уміння підбирати собі команду згідно з вимогами організації та індивідуальними особливостями кадрів, їх характерологічними рисами є передумовами успішної діяльності організації.

Основою персоніфікованого іміджу є довіра до людини. Імідж керівника виявляється в його популярності, вмінні сприяти позитивній психологічній атмосфері в колективі, здатності підтримувати цінності організації тощо. Підвищення соціально-психологічної компетентності – важливий аспект роботи керівника над своїм іміджем. Тому серед найважливіших завдань імідж – мейкерів (спеціалістів, які формують і підтримують імідж фізичної, юридичної особи) є навчання особистості професійного

спілкування, орієнтування в будь-яких ситуаціях взаємодії, складання психологічних портретів та ін. Технологія створення іміджу враховує такі складові:

- рух до відмінностей, які виокремлюють певний об'єкт серед інших;
- підкреслення особистісних характеристик;
- вписування особистості у символічне уявлення про лідера, відбір його характеристик, які відповідають цій ідеалізації;
- вписування особистості у модель вже реалізованого лідера;
- вписування особистості в модель поведінки актора, тобто в контекст символічно насиченого суб'єкта;
- активне використання супутніх символів щодо створення візуальних характеристик;
- активне управління засобами масової комунікації;
- боротьба з автономними потоками комунікації (чутки та ін.);
- символізація автономних сфер (одяг, зачіска, погляд тощо).

Формування іміджу традиційно відбувається за наступними принципами:

1. Принцип повторення. Спирається він на властивості людської пам'яті: добре запам'ятовується та інформація, що повторюється. Для того щоб сприйняте повідомлення людина вважала своїм, потрібен певний час, а багаторазове повторення, як відомо, адаптує психіку людини до інформації, яка повідомляється.

2. Принцип безперервного посилення впливу. Цей принцип обґрунтовує підсилення аргументованого й емоційного звернення, наприклад: «Це тільки для вас» чи «Я – для вас» тощо. Доведено, що поступове (а не вибухове) нарощування впливу сприймається більш позитивно. Це зумовлено тим, що людський сенсорний апарат протиставляється сплескам інформації. Коли інформація переходить межу можливого, відбувається блокування каналів її сприйняття

та перероблення. Поступове й безупинне підсилення впливу є передумовою очікуваних результатів.

3. Принцип «подвійного виклику». Згідно з ним повідомлення сприймається не тільки й не стільки розумом. Найважливішу роль відіграють підсвідомі психічні процеси, емоційна сфера психіки людини.

Отже, в ході дослідження встановлено, що важливим аспектом загального сприйняття й оцінки органів державної влади є враження, яке вони справляють, тобто їх імідж. Це об'єктивний фактор, який відіграє велику роль в оцінці будь-якого соціального явища чи процесу. Значення іміджу в досягненні політичного успіху є дуже важливим, тому що імідж – один з механізмів впливу на інших, можливість психологічного впливу на юрбу. Аби забезпечити ефективність іміджу органів державної влади доцільно враховувати основні складові його формування, які мають забезпечити успішність як позиціонування, так і вироблення позитивного ставлення до нього з боку громадськості.

Список використаних джерел :

1. *Дзвінчук Д.* Психологічні основи державного управління / Д. Дзвінчук . – К.: ЗАТ «НІЧЛАВА», 2000. – С. 28.
2. *Колосовська І.І.* Управління процесом формування іміджу владних інституцій / І. Колосовська // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. А.О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 4. – С. 237.
3. *Логунова М. М.* Практикум з психології ділового спілкування / М. Логунова . – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 18 с.
4. *Малімон В. І.* Комунікаційна політика в діяльності державного службовця: Навч. посібник. / В. Малімон . – Івано-Франківськ: ІФОЦППК; Сімік, 2007. – С. 75.

5. *Оливер Сандра*. Стратегия в публік рилейшнз / С. Оливер / Пер. с англ. Под ред. А.Н. Андреевой. – СПб.: ИД «Нева», 2003. – С.106.
6. *Перельгина О. Б.* Имиджология. / О. Перельгина. – М.: Дело, 2002. – С. 36.
7. *Політична іміджологія*: Метод. рек. до дисципліни / Уклад. М.М. Логунова. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – С. 72-104.
8. *Почепцов Г.Г.* Паблік рилейшнз: Навч. Посіб. / Г. Почепцов. – К.: Т-во «Знання», КОО, 2000. – С. 56.
9. *Психологія управління*. Навчальний посібник / Орбан-Лембрик Л.Е. –К. : Академвидав, 2003. – С. 543.
10. *Серьогін С. М.* Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія / С. Серьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, – 2003. – С. 46.

Яна Мельничук

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ И ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИМИДЖА СЛУЖАЩИХ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В статье рассмотрены управленческие и психологические основы формирования имиджа служащих местных органов исполнительной власти. Исследованы основные факторы влияния на формирование имиджа государственных служащих, определены современный образ органа государственной власти и его служащих в общественном сознании. Выделены основные структурные элементы становления имиджа государственных институтов власти как фактора совершенствования механизмов государственного управления.

Ключевые слова: имидж, имидж государственного служащего, признаки имиджа, стратегии и этапы формирования имиджа.

Yana Melnychuk

ADMINISTRATIVE AND PSYCHOLOGICAL BASIS OF IMAGE FORMATION OF LOCAL GOVERNMENT EMPLOYEES

Article reviewed the management and the psychological basis of image formation of local government employees. Were examined main factors of influence on the formation the image of public servants, defined the modern image of a government agency and its employees in the public consciousness. Were selected main structural elements of the image formation of state authority institutions as an improving factor of governance mechanisms.

Key words: image, the image of public servant, features of the image, strategies and phases of image formation.

Розділ II

ПОЛІТОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ніна РЖЕВСЬКА

ПРОГНОЗУВАННЯ ПОЛІТИЧНЕ ТА СТРАТЕГІЧНЕ: КРИТЕРІЇ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ

Стаття присвячена визначенню тих характеристик прогнозування в політиці, що роблять його впливовим у підвищенні ефективності та результативності прийнятих політичних рішень і дають можливість запобігати небажаному розвитку політичних процесів. Також зазначено, що прогноз є складним явищем не тільки за своїм створенням, а, можливо більшою мірою, за наслідками і пошуком методів, що використовуються при їхньому складанні. Однак, прогноз не є типовою сформованою структурою, а такою, що відрізняється за багатьма критеріями. Зроблено висновок, що спільним для всіх прогнозів є характеристика майбутнього.

Ключові слова: політичне прогнозування, стратегічне прогнозування, принципи політичного прогнозування, політичне рішення.

Наукове визначення прогнозу вказує, що це – «імовірнісне науково обгрунтоване судження про перспективи, можливі стани того чи іншого явища у майбутньому чи про альтернативні терміни його існування» [15, с. 5]. Звідси, за аналогією, політичне прогнозування – це процес науково-обгрунтованого припущення про

можливі шляхи розвитку політичних подій у майбутньому, розробки рекомендацій для практичної діяльності в умовах дійсності. У прогнозі висловлюється точка зору щодо можливості настання тієї або іншої події та дається кількісна оцінка його ймовірності. Прогноз у політиці обґрунтовано аналізом та порівнянням реальних фактів, оцінкою діяльності у політиці сил і тенденцій їхньої взаємодії.

Дослідження останнього є досить поширеним у політичних дослідженнях. Його, зокрема, із застосуванням різних моделей використовували: С Прайс, Д. Бартолом'ю (модель соціальної мобільності); Ван Гіг, П. Чекленд (модель м'яких систем); Дж. Річардсон (модель гонки озброєнь); М. Кондратьєв, С. Маслоу (модель «довгих хвиль»); В. Тихомиров (модель «вісім коліс»); Б. Гаврилишин та інші теоретики Римського клубу (моделі глобального розвитку); Д. Істон, Г. Спіро, Г. Алмонд, Т. Парсонс (моделі функціонування політичних систем).

Особливого значення в ключі досліджуваної проблематики набуває вирішення питання співвідношення політичного і стратегічного прогнозування і впливу змісту прогнозних документів на прийняття політичних рішень. Окрім цього нез'ясованою остаточно на сучасному етапі залишається проблема критеріального аналізу і принципів здійснення прогнозів у політиці.

Основна мета, якій підпорядкована наше дослідження – визнання тих характеристик прогнозування в політиці, що роблять його впливовим у підвищенні ефективності та результативності прийнятих політичних рішень і дають можливість запобігати небажаному розвитку політичних процесів.

У контексті прогнозування політичної сфери доцільно розрізняти два типи прогнозування: політичне та стратегічне. Перше пов'язане з ситуативним аналізом тенденцій, процесів, інтересів акторів та їх взаємодії, і виражає можливий стан у короткотерміновій перспективі. Політичний прогноз дуже часто межує з політичними коментарями,

що прогнозують разове прийняття політичного рішення або тимчасову поведінку акторів. Для цього виду прогнозування найчастішою є характерна екстраполяція існуючих тенденцій.

Стратегічне прогнозування суттєво відрізняється від політичного. Першочергово воно зумовлене часовим горизонтом. Цей вид прогнозування враховує довгострокові глобальні тенденції та загальну динаміку системи, не прив'язану до одиничних проявів політичної поведінки. Стратегічний прогноз передбачає бажаний майбутній стан та містить перелік принципів і моделей поведінки, що сприятимуть його досягненню. Він виділяє необхідні політичні чи економічні наголоси, що теж у довгостроковій перспективі сприятимуть досягненню бажаного майбутнього. Визначене в стратегічному прогнозі майбутнє, або є наслідком існуючих цілей та інтересів, або сприяє їх формуванню. Цінність даного прогнозу полягає саме в характеристиці його можливостей досягнення бажаного майбутнього, що відрізняє стратегічний прогноз від політичного, де пріоритетом є сам кінцевий прогноз.

Утім, недоцільно протиставляти політичний та стратегічний прогнози, оскільки останній мусить включати перший. Прогнозування короткотермінових кризових ситуацій сприяє кращому розумінню того, якою має бути поведінка актора в довгостроковій перспективі і дає можливості для її поступової кореляції. Стратегічний прогноз перебуває в постійній залежності від політичних коливань. Довгострокові тенденції та тренди можуть знайти своє завершення або сприяти несподівано і не прогнозовано появі нових. За таких умов, стратегічний прогноз мусить володіти великим ступенем адаптивності. Водночас, саме прогнозування має включати аналіз ризиків невідповідності та несподіваності.

Стратегічний прогноз також відрізняється від стратегічного плану. Останній виходить із чітких зафіксованих і перевірених тенденцій, а у своїй основі містить конкретні завдання та чіткі моделі

поведінки. План зазвичай володіє низьким рівнем адаптивності і потребує нової розробки за зміни умов. Стратегічний прогноз є більш абстрактним і скоріше задає межі можливої поведінки акторів, ніж їх чітку модель. Це дає можливість вносити корекцію на різних етапах не змінюючи кінцевий результат – бажане майбутнє. Взаємопов'язаність та взаємозалежність в політиці стирають чіткі межі предмету прогнозування.

Стратегічні прогнози залежно від специфіки завдань охоплюють передбачення довгострокових загальних тенденцій розвитку міжнародних відносин, загальних тенденцій зовнішньої політики окремих держав, груп держав, співвідношення сил між ними, визначення ймовірних та оптимальних зовнішньополітичних рішень у межах політичного року та інше.

Процеси глобалізації зумовили розвиток геополітичного прогнозування, де полем аналізу є глобальна політико-економічна картина в певному історичному та інформаційному розрізі. Геополітичне прогнозування, як осмислення результатів основних напрямів розвитку людства, не може бути регулятивною концепцією наднаціонального характеру. Його головна функція – забезпечення системи всезагальної, глобальної або регіональної безпеки. Результати геополітичних прогнозів втілюються в глобальних прогнозах, що стосуються Землі і всього людства.[11, с.31]

Політичне прогнозування передбачає два основні моменти: по-перше, проектування в політичній сфері, розроблення політичних сценаріїв – проектів майбутнього політичного буття, за якими передбачається або планується розвиток подій у певному суспільстві; по-друге, здатність до політичного передбачення окремо взятої особи або групи індивідів за допомогою інтуїції, знання, інтелектуального чи соціального проектування на основі сукупного досвіду.

Важливу роль у складанні політичних прогнозів відіграють дослідження громадської думки, соціологічні опитування, дані яких є особливо важливими в періоди політичних виборів на різних етапах їхнього проведення. Враховуючи здатність громадської думки різнобічно впливати на свідомість і практичну діяльність людей, регулювати їхню соціальну поведінку, в контексті політичного прогнозування велике значення має опанування майстерністю її формування. Для цього, на думку В. М. Шевченка, необхідно насамперед правильно і своєчасно визначити завдання, проблеми, потреби колективу і сприяти їх обговоренню [18, с. 200-203]. Залежно від наявної в політичних прогнозах картини майбутнього вони спонукають людину або активно прагнути до нього, або протидіяти йому, або пасивно на нього чекати. Тому, будь-який політичний прогноз містить у собі як науково-пізнавальний зміст, так і певне ідеологічне призначення.

Слід додати, що ефективне політичне прогнозування можливе лише за умови постійного коригування прогнозів з урахуванням найновішої інформації. Прогнозування не можна розглядати як безумовну констатацію, що характеризується дієсловами «буде», «станеться». Його необхідно розглядати як умовну, інструментальну діяльність, що вкладається у формулу: «може бути або станеться за певних умов». Такий підхід відображений у працях Д. Белла, І. Бестужева-Лади, А. Уткіна та інших учених [1; 2; 16].

Отже, прогноз у галузі політики виступає не стільки в ролі традиційного пророцтва, скільки як технологія, що вказує, за яких саме умов і за допомогою яких засобів можна досягнути певного бажаного стану майбутнього.

Практика сучасного політичного прогнозування досить різноманітна відносно його цілей і напрямів, строків, підґрунть та інструментарію. Відповідно до основних завдань політичної діяльності прогнози можуть бути спрямовані на виявлення основних

тенденцій міжнародних відносин; пізнання механізму виникнення й еволюції можливих міжнародних конфліктів; пророкування результату виборчих кампаній; встановлення динаміки впливу основних політичних сил у тій або іншій країні; визначення ступеня популярності політичного лідера і його впливів на зміну політичної ситуації в тій або іншій країні; аналіз можливих наслідків того або іншого політичного рішення й т.д.

Інструментарій політичного і стратегічного прогнозування містить у собі різні види анкетування, якісні й кількісні методи оцінки даних опитувань суспільної думки, спеціальні системи пророкування.

До проблематики прогнозування майбутнього належать як глобальні питання, що охоплюють великі регіони й людство загалом, так і локальні, але не менш складні проблеми в різних сферах людської діяльності. Відповідно зазначене прогнозування включає: проектування в політичній сфері, розроблення політичних сценаріїв, проєктів майбутнього політичного буття, за яким передбачається або планується розвиток подій у певному суспільстві; здатність до політичного передбачення окремо взятої особи чи групи індивідів за допомогою інтуїції, знання, інтелектуального чи соціального проектування на основі сукупного досвіду. Значною мірою остання складова прогнозування характеризує його як невід'ємний компонент процесу вироблення та прийняття будь-якого рішення, що за наслідками є значущим для особи, що його приймає. Організації приймають рішення, передбачаючи розподіл ресурсів, розміщення об'єктів інфраструктури, добір персоналу, укладання контрактів з поставниками та споживачами тощо. Індивіди приймають рішення з приводу інвестицій у своє майбутнє, вибору типу кар'єри, висування своєї кандидатури на виборні посади, протистояння ворогам та залучення союзників тощо. Кожного разу принагідно корисно уявляти собі характер можливих наслідків таких рішень [2].

У політичній науці та практиці аналіз та прогнозування йдуть поруч, тому предмет прогнозування можна окреслити, включивши предмети, характерні для політичного аналізу. До них, зокрема, можна віднести: політичний процес, трансформацію інститутів, прийняття політичних рішень, порядок денний, політичну кризу.

Нарешті, об'єктивно, предметом політичного аналізу теж виступає певний стан політичного явища, як наприклад, інституту чи процесу. Втім, оскільки знову ж таки складно розмежувати політичний процес і діяльність (взаємодію) інститутів, необхідно вибрати прогнозування стану центрального елемента системи. Зокрема, саме таким і виступають політичні інститути, що формують, трансформують і підтримують політичну систему. Отже, найбільш доцільним видається прогнозування майбутнього стану певного політичного інституту, що в свою чергу враховує прогнозування політичних рішень, криз, процесів тощо.

Однак, на характер та спосіб прогнозу впливає політична система. Тут ми можемо розмежувати прогноз у політичній системі, формується і, що сформована. Для останньої притаманні чіткі тривалі в часі тенденції, тому закономірним способом прогнозування в таких системах виступає екстраполяція. Стабільність і злагодженість системи дають можливість для здійснення точних прогнозів майбутніх станів політичних інститутів та їх можливих загроз. Особливістю прогнозів в стабільних системах є їх довгостроковість.

Значно складніше прогнозувати в умовах не сформованої хаотичної політичної системи. Амплітуда коливань тут надзвичайно висока, і діапазон ймовірностей надзвичайно широкий. Це безперечно ускладнює розробку можливих сценаріїв майбутнього розвитку. В хаотичній системі більш доречно говорити не про точний прогноз, а про точно спрогнозований діапазон можливих майбутніх станів.

«У сучасних дослідженнях майбутнього застосовується широкий і багатоманітний арсенал наукових загальних і спеціальних методик, логічних і технічних засобів пізнання. Відповідно до цього політичне прогнозування як важливий елемент управління суспільством має базуватися на певних принципах, що дають змогу оптимально підійти до розуміння сегментів політичного життя», – зазначає вітчизняний дослідник В.П.Горбатенко [4, с.140].

Серед них виділяють наступні: принцип альтернативності прогнозування, принцип системності, системно-плюралістичний принцип, синергетичний принцип, принцип безперервності прогнозування, принцип верифікації (перевірки). Оптимальне врахування та органічне поєднання зазначених вище принципів сприятимуть забезпеченню достовірності поглядів у сфері політичних відносин та прийняття політичних рішень.

Ми переконані, що принципи повинні застосовуватись у всіх без винятку видах політичного прогнозу, а методологічні підходи можуть бути як взаємодоповнювальними, так і альтернативними. Водночас поділяємо точку зору К.Вашенка щодо розширення згаданого переліку принципів: синтетично-плюралістичний принцип; принцип єдності і комплексності; принцип доцільності; принцип адекватності; принцип об'єктивності; принцип рівності принцип наукової обґрунтованості.

Окрім доповнення іншими, виділені В.Горбатенком принципи, потребують певних коректив і уточнень.

Принцип альтернативності, на його думку [5, с. 46], пов'язаний із можливістю розвитку політичного життя за різними траєкторіями, за умови наявності різних взаємозв'язків і структурних відносин. Цю думку обґрунтовує на фундаментальному рівні Н. Луман, коли розглядає владу як засіб здійснення комунікації, покликаний збільшувати її варіативність, а саме «підвищувати ймовірність виникнення раніше неймовірних селективних зв'язків» [8, с. 24].

Альтернативність, водночас, у жодному разі не можна плутати з вірогідністю, що теж виходить із передбачення можливості якісно різних варіантів розвитку політичних подій. Але якщо, на думку В. Горбатенка, саме принцип альтернативності обумовлений таким якісним розмаїттям, то вірогідність також його не заперечує. Інша річ, що доволі відносну характеристику якісного розмаїття (наприклад, китайцям усі європейці видаються на одне обличчя і навпаки, хоча всередині кожної групи є суттєві зовнішні відмінності) принцип альтернативності висуває на перший план і підкреслює відмінності, подаючи їх як майже несумісні, а принцип вірогідності вводить інший критерій – наприклад, опору на відомі закономірності розвитку (чим вона очевидніша, тим імовірніші майбутні події). Ось чому головне завдання реалізації принципу вірогідності полягає у відмежуванні здійснених варіантів від явно утопічних, адже, на наш погляд, він допомагає серед усіх можливих альтернатив обрати найбільш реальні.

Принцип вірогідності також допомагає звернути увагу на те, що принцип альтернативності відсилає також до вивчення реальних закономірностей. Тому В. Горбатенко справедливо зауважує, що джерелом появи альтернатив можуть бути якісні зрушення в умовах різних соціально-політичних змін, наприклад, у процесі переходу до нового політичного курсу. В складних перехідних політичних ситуаціях необхідно пам'ятати, що один і той самий результат може бути викликаний різними причинами. А отже, необхідно враховувати плюралістичність причин і плюралістичність наслідків. Ці думки підтверджуються аналізом плюралістичності причин і наслідків кожної події як основи соціального детермінізму, запропонованого Н. Луманом як універсального для всіх суспільств [19, с. 29–32]. Це дає додаткові підстави погодитись із висновком В. Горбатенка, що принцип альтернативності діє не тільки як загальнодемократичний, плюралістичний, а й як цілеспрямований засіб досягнення

нормативно визначеної мети або пошуку певних тенденцій суспільно-політичного розвитку.

Принцип системності прогнозування В. Горбатенко розглядає як такий, що подає політику, з одного боку, як єдиний об'єкт, а, з іншого – як сукупність відносно самостійних напрямів (блоків) прогнозування [5, с. 46–47]. Цей принцип дає змогу отримати цілісну модель досліджуваного об'єкта в усій сукупності його прямих і зворотних, ієрархічних та координаційних зв'язків, визначити й виділити його основні системні ознаки: елементний склад, структуру, мету, зміст, функціонування, способи реалізації. Слід усе ж проблематизувати цю, безумовно, слушну думку згаданого автора: адже існує декілька моделей самої системності у соціальному пізнанні – зокрема, Н. Луман виявляє щонайменше економічну, правову, кібернетичну та декілька політичних системних моделей [19, с. 55–165]. Одна з найважливіших вимог системного принципу щодо аналізу соціально-політичних процесів – дослідження певної соціальної системи в сучасних умовах, на думку В. Горбатенка, є неможливою без виходу за її межі. Такий підхід може змінити не тільки спосіб мислення, а й практичні дії у процесі реформування суспільного організму. Невиконання принципу виходу за межі старої системи, небажання подолання відомого набору стереотипних уявлень зумовлюють, як правило, замість модернізації суспільства її видимість. Варто доповнити і продовжити думку В. Горбатенка у тому сенсі, що вихід за межі певної системи не означає виходу за межі системного мислення, оскільки реальну альтернативу певній соціальній, і в тому числі політичній, системі може представляти лише інша соціальна (політична) система. В усіх інших випадках матимемо або ж руйнування самого соціального (політичного) організму, або повернення до старої системи – явне чи приховане.

Саме тому справедливим є зауваження В. Горбатенко [5, с. 47], що прогнозування соціально-політичних процесів потребує, з одного

боку, врахування історичного досвіду і традицій конкретно взятого суспільства, а з іншого – логіка застосування системного методу пов'язана з урахуванням системних характеристик суспільства, передусім – цивілізаційного досвіду, який свідчить, що модернізація охоплює всі сфери суспільства. Останньому аспектові присвячені спеціальні роботи вітчизняних дослідників [9; 6, с. 35–56; 3, с. 3–13; 14, с. 269]. Сучасні теоретики разом із політичним, виділяють соціальний, економічний, культурно-духовний та інші різновиди модернізації. Політична модернізація із притаманною їй власною специфікою, на думку В. Горбатенка, виступає синтезуючою щодо названих типів [5, с. 47], тоді як М. Михальченко вважає, що вона може мати як цілісносистемний, так і внутрішньосистемний характер, торкаючись або всієї політичної системи, або лише її частин [9, с. 47], доволі стримано висловлюючись щодо загальносуспільного характеру політичної модернізації. В. Горбатенко звертається до того аргументу, де однією з основних її характеристик є забезпечення структурних та якісних змін не лише в політиці, а й у соціальній, економічній, культурно-духовній та інших сферах, створюючи цим самим умови для збереження стабільності та внутрішньої консолідації суспільства як політичного чинника.

Синтетично-плюралістичний принцип, на нашу думку, слід ввести для доповнення принципу системності. В. Горбатенко не виділяє його як принцип, фактично надаючи властиві йому функції принципу системності. Водночас тут містяться характеристики, які сам автор визначає як такі, що виходять за межі класичної уяви про системність [5, с. 47]. Так, щоб передбачити пріоритети й основні параметри модернізаційного процесу конкретного (в даному разі українського) суспільства, слід, на його думку, неодмінно вийти за межі політичної сфери й спробувати розглянути цей процес значно ширше, скоріше за все – уніфіковано. А це, як

він справедливо зауважує, об'єктивно передбачає суттєве підкріплення політологічного аналізу матеріалами з інших наук – історії, економічної теорії, правознавства, філософії, соціології, адже плюралізм у даному разі полягає в намаганні якомога ширше охопити наукові здобутки.

Якою ж може бути основа для такого міждисциплінарного і наддисциплінарного підходу? На наш погляд, лише філософською. Адже плюралістичний характер будь-якого підходу, як слушно підкреслює О. Погорелов, ґрунтується на засадах філософії, що «є плюралістичною з моменту свого виникнення» [13, с. 5].

Яскравим прикладом із сфери політичного аналізу і прогнозування, як точно зазначив В. Горбатенко, є методологічний підхід М. Дюверже, який у своїх дослідженнях держави й суспільства пропонує поєднати юридичний і політичний види аналізу. Таке поєднання не лише дає змогу вивчати політичні інститути, регламентовані правом, і ті, що правом повністю або частково ігноруються, а й уможливорює вивчення політичних інститутів, регламентованих конституцією, законами, не тільки в юридичному, а й у політологічному аспекті [5, с. 47]. Таким чином, від поєднання властивого двом наукам видів аналізу виграють обидві.

Водночас неможливо розглядати суспільство та його інститути як предмет однієї окремої науки і навіть як предмет науки в цілому. Надзвичайно важливо чітко визначити межі, що відокремлюють різні суспільні та гуманітарні дисципліни. Тим самим наука досягає гарантованості досягнутих нею даних у певному предметному полі. Значну увагу цьому питанню приділив К. Поппер, який увів надзвичайно важливий з цієї точки зору принцип фальсифікації наукових знань, що виявляє їхню неадекватність за межами власного предметного поля [17, с. 159]. Багато зусиль доклав К. Поппер для того, щоб адаптувати цю свою наукову позицію до публічного політичного дискурсу.

Не піддаючи сумніву важливість юридичних феноменів серед суспільних явищ, наголошує В. Горбатенко, слід звернути увагу на те, що у праві слід розрізняти те, що є ефективним для застосування, і те, що не є таким. Закон, юридична норма, конституція є не відображенням реального, а спробою впорядкування реального, спробою, що ніколи не вдається повністю [6, с. 35–56]. Тим самим сфери застосування політичного і правового ніколи не збігаються повністю, а особливо – у часи трансформацій.

Принцип безперервності прогнозування [5, с. 49–50], передбачає корегування прогнозних розробок з надходженням нової інформації, а також контроль за домінуванням певних тенденцій у розвитку політичних подій та політичної ситуації. Він у процесі здійснення прогнозу передбачає процедуру так званого проміжного огляду, необхідну для забезпечення своєчасної зміни оперативної політики, заснованої на безпомилковому прогнозі. Такий проміжний огляд не є простою емпіричною процедурою, а передбачає, з одного боку, наявність необхідності методичних і методологічних навичок, знання базової концептуальної моделі, на основі чого здійснюється попередній (базовий) політичний аналіз. З іншого боку, проміжний огляд передбачає наявність достатньої теоретичної компетентності для того, щоб мати належні уявлення щодо можливих альтернатив здійснення політики і адекватної оцінки ступеня необхідності зміни наявного політичного курсу на інший. Для здійснення цих завдань і наукового забезпечення проміжного прогнозного огляду необхідні ґрунтовні наукові розробки на зразок тих, що пропонують А. Моль [10] та Ю. М. Плотинський [12].

Виділяють різні умови, за яких проміжний огляд може потребувати коректив у здійсненні політики: передусім розрізняють роботу з короткостроковими і довгостроковими прогнозами. Суттєва модернізація як короткострокового, так і довгострокового прогнозу, як справедливо зауважує В. Горбатенко [5, с. 50], відбувається за умови

надходження нової інформації або виникнення певної надзвичайної події. Перегляд довгострокових прогнозів здійснюється в разі зміни базових даних, офіційної статистики, несподіваного руху вперед або відкоту назад унаслідок політичного реформування суспільства. Гнучке реагування на зміни у наслідок проміжного огляду дає можливість виправляти помилки й забезпечувати результативність політичних прогнозів, передбачати реальні наслідки політичних рішень. Таким чином, принцип безперервності прогнозування, хоча й реалізується переважно через процедуру проміжного огляду, залучає в себе також елементи практично усіх інших принципів аналізу і прогнозування.

Принцип верифікації (перевірки) спрямований, насамперед, на визначення достовірності напрацьованого прогнозу. Втім, достовірність є лише метою застосування цього принципу, тоді як для його розуміння слід звертати увагу на теоретичні засоби досягнення цієї мети. Так, відомі українські дослідники С. Кримський, В. Пилюпенко і Ю. Салюк стверджують, що цей принцип ґрунтується на трьох методологічних засадах прогнозування – достовірності, точності й обґрунтованості. Досягти надійних висновків про майбутнє можна тільки тоді, коли вдасться верифікувати достатньо широко багато окремих аспектів розробленого прогнозу [7]. Варто додати, що важливий не лише обсяг опрацьованого матеріалу, а і вдалий добір критеріїв верифікації.

Відносна (попередня) верифікація здійснюється переважно на заключних етапах розроблення прогнозу. До основних способів верифікації політичних прогнозів, [5, с. 50], належать: перевірка отриманих результатів повторними або паралельними дослідженнями; опитування експертів-фахівців у певній специфічній галузі, якої найбільше стосуються здійснений аналіз і прогноз; зіставлення вихідних положень із реальною політичною ситуацією; паралельне розроблення прогнозу методом, відмінним

від первісного; виявлення і врахування джерел можливих помилок; опосередкована верифікація прогнозу шляхом його зіставлення з прогнозами, отриманими з інших джерел інформації.

Принцип єдності і комплексності забезпечується розробкою взаємоузгоджених документів прогнозування і стратегічного планування розвитку політичної ситуації, окремих суб'єктів політичного життя та їх взаємодії на довго-, середньо- та короткостроковий періоди.

Принцип доцільності передбачає, що усі заходи та дії, заплановані вжити для забезпечення інтересів об'єкта прогнозування та його ефективного і якісного розвитку, повинні мати єдиний вектор спрямування, тобто єдину стратегічну ціль.

Попередній принцип тісно пов'язаний з наступним принципом політичного прогнозування, що пропонується нами – принципом адекватності. Його застосування має на увазі відповідність заходів із забезпечення розвитку об'єкта прогнозування відповідно до його політичних інтересів та національних інтересів держави.

Принцип об'єктивності полягає у тому, що політичне і стратегічне прогнозування здійснюється на основі соціологічних досліджень, статистичних даних, експертних опитувань, звітних даних політичного суб'єкта (якщо йдеться, наприклад, про політичну партію) тощо. Такий підхід, по-перше, дає аналітику глибоке емпіричне підґрунтя для здійснення прогнозу, і, по-друге, за рахунок поєднання його (аналітика) суб'єктивних оцінок із наявними об'єктивними даними робить сам прогноз якіснішим та об'єктивнішим.

Принцип рівності полягає в усвідомленні та врахуванні інтересів інших політичних суб'єктів. Очевидно, що ухвалення ефективного політичного рішення як ключового продукту політичного аналізу і прогнозу можливе лише за умов чіткого позиціонування об'єкта прогнозування у політичному часі та просторі.

Принцип наукової обґрунтованості спрямований на запобігання «вulgаризації» та примітивізації прогнозу. Він забезпечується розробленням документів політичного та стратегічного прогнозування на науковій основі, завдяки постійному вдосконаленню методології та використанню світового досвіду в галузі прогнозування.

Оптимальне врахування та органічне поєднання зазначених вище принципів сприятимуть забезпеченню достовірності поглядів у сфері політичних відносин та прийняття правильних політичних рішень.

Успішні прогнози, на відміну від успішних методологій, існують (З.Бжезінський, Дж. Міршеймер, Б.Гаврилишин). На жаль, жодні підходи, теорії та синтези не сприяли наближенню вчених до цілком узгоджених методів політичного та стратегічного прогнозування.

Значною перешкодою цьому є саме практична реалізація прогнозу. Вже самим фактом своєї появи він може мотивувати поведінку акторів. Відповідно, тут можна розглядати два сприйняття політичними акторами прогнозу: як бажаного стану, і як альтернативного. Дилема полягає в тому, що прогноз бажаного стану мотивує поведінку акторів на його досягнення, тоді як альтернативний мотивує їх до дій, спрямованих на отримання бажаного і запобігання не бажаному стану. Таким чином, прогнозуючи бажаний стан, а не альтернативу, дослідник зберігає більше шансів на його практичне втілення.

Важливо вказати на суттєву різницю між прогнозуванням у політиці та економіці. В останній існує загальний перелік можливих криз та інструменти їх розв'язання. Якщо економісти прогнозують інфляцію, то актори вдаються до відповідної цінової та монетарної політики, спрямованої на запобігання даній кризі, або її можливому розвитку. Прогноз у політиці в більшості випадків не має відносно сталого набору можливих криз і вже точно не має сталих інструментів їх вирішення.

Як бачимо, прогноз є складним явищем не тільки за своїм створенням, а, можливо більшою мірою, за наслідками і пошуком мето-

дів, що використовуються при їхньому складінні. Однак, прогноз не є типовою сформованою структурою, а відрізняється за багатьма критеріями. Спільним для всіх прогнозів є характеристика майбутнього.

Практика сучасного політичного прогнозування досить різноманітна відносно його цілей і напрямів, строків, підґрунть та інструментарію. Відповідно до основних завдань політичної діяльності прогнози можуть бути спрямовані на виявлення основних тенденцій міжнародних відносин; пізнання механізму виникнення й еволюції можливих міжнародних конфліктів; пророкування результату виборчих кампаній; встановлення динаміки впливу основних політичних сил у тій або іншій країні; визначення ступеня популярності політичного лідера і його впливів на зміну політичної ситуації в тій або іншій країні; аналіз можливих наслідків того або іншого політичного рішення й т.д.

Інструментарій політичного і стратегічного прогнозування містить у собі різні види анкетування, якісні й кількісні методи оцінки даних опитувань суспільної думки, спеціальні системи пророкування, автори яких прагнуть погодити ритми політичних змін з економічними і демографічними процесами.

Поза всю незаперечність необхідності здійснення прогнозів у сфері політики, з погляду досягнення реальних результатів прогнозування їх не можна та й не слід абсолютизувати. Особливості способів розроблення прогнозів накладають принципові обмеження на їх можливості: в діапазоні часу результативність і ефективність здійснення прогнозів, як правило, обмежуються 5-10 роками. Водночас слід зважати на те, що далеко не всі політичні процеси однаковою мірою піддаються прогнозним оцінкам. Крім того, в рамках кожного методу існують десятки способів розроблення прогнозів. Найкращий ефект дає поєднання різних методів.

Список використаних джерел:

1. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Д. Белл ; [пер. с англ.]. – М. : Academia, 1999. – 956 с.
2. Бестужев-Лада И. В. Методика долгосрочного упреждающего анализа данных в технологическом прогнозировании / И. Бестужев-Лада // Социологические исследования. – 2000. – № 1. – С. 37 - 41.
3. Гидденс Э. Девять тезисов о будущем социологии: теория и история экономических и социальных институтов и систем / Э. Гидденс // THESIS. – М. : ИГИТИ ГУ-ВШЭ, 1993. – Т. 1. – Вып. 1. – С. 57–82.
4. Горбатенко В. П. Політичне прогнозування: Навч. Посібник / В. Горбатенко, І. Бутовська . К.: МАУП, 2005. –152 с.
5. Горбатенко В. П. Принципи, методи і основні етапи політичного прогнозування / В. Горбатенко // Людина і політика. – 2003. – № 5. – С. 46–55.
6. Горбатенко В. П. У смисловому полі модернізаційного дискурсу / В. Горбатенко // Філософська думка. – 1999. – № 4. – С. 35–56.
7. Кримский С. Б. Верификация социальных прогнозов (методологический аспект) / С. Кримский , В. Пилипенко , Ю. Салюк . – К. : Наукова думка, 1992. – 160 с. – (НАН Украины. Ин-т социологии).
8. Луман Н. Власть / Н. Луман – М. : Праксис, 2001. – 256 с.
9. Михальченко М. І. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи / М. Михальченко . – Дрогобич. : ВФ «Відродження», 2004. – 488 с.
10. Моль А. Социодинамика культуры / А. Моль. – М. : Прогресс, 1973. – 406 с.
11. Панарин А. С. Глобальное политическое прогнозирование: учебник для студентов вузов / А. Панарин. – М.: Алгоритм, 2000. – 213 с.
12. Плотинский Ю. М. Модели социальных процессов / Ю. Плотинский. – М. : Логос, 2001. – 296 с.
13. Погосрєлов О. Ф. Природа філософського плюралізму / О. Погосрєлов // Філософська думка. – 2001. – № 5. – С. 5–18.
14. Предборська І. Модернізація / І. Предборська // Політологічні читання. – 1993. – № 3. – С. 269.
15. Рабочая книга по прогнозированию / [ред. И.В. Бестужев-Лада]. – М. : Мысль, 1982. – 320 с.

16. Уткин А. И. Мировой порядок XXI века / А. Уткин . – М. : Изд-во Эксмо, 2002. – 512 с.
17. Швырев В. С. Фальсификация / В. Швырев // Новая философская энциклопедия : в 4 т. – М. : Мысль, 2000–2001. – Т. 4. – 2001. – С. 42–44.
18. Шевченко В. М. Опитування громадської думки з політичних питань: можливості та обмеження / В. Шевченко // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства : зб. наук. праць. – Харків : Видавничий центр Харківського нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна, 2002. – С. 200–203.
19. Luhman N. Zweckbegriff und Systemrationalität: über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen. – Frankfurt am Main : Suhrkamp, 1999. – 400 s.

Нина Ржевская

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ И СТРАТЕГИЧЕСКОЕ: КРИТЕРИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПРИНЦИПЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Статья посвящена раскрытию содержания тех характеристик прогнозирования в политике, которые дают ему возможность влиять на повышение эффективности и результативности политических решений и обходить нежелательное развитие политических процессов. Также отмечено, что прогноз является сложным явлением не только по своему происхождению и за своими последствиями, но и за поиском используемых методов. Сделано вывод, что общим для всех прогнозов является характеристика будущего.

Ключевые слова: политическое прогнозирование, стратегическое прогнозирование, принципы политического прогнозирования, политическое решение.

Nina Rzhavska

POLITICAL AND STRATEGIC FORECASTING: CRITERIA OF DETERMINATION AND PRINCIPLES OF REALIZATION

This article highlights the main sense of such prognostication characteristics in politics that give a possibility to influence on efficiency increase and effectiveness in terms political decision of taking. . As well as, avoiding the objectionable political process development. There is also mentioned such a fact as that the prognosis itself is a complex fact not only because of its origin but also because of its consequences and the way of searching for utilized methods. As a result, it becomes clear that the main point for all the prognoses is a detail description of the future.

Key words: political prognostication, strategical prognostication, the principles of political prognostication, political decision.

Анатолій КРУГЛАШОВ, Тарас ХАЛАВКА

ВПЛИВ ЕТНІЧНОГО ТА РЕЛІГІЙНОГО ФАКТОРІВ НА ЕЛЕКТОРАЛЬНІ ВПОДОБАННЯ ВИБОРЦІВ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

В статті проаналізовано вплив етнічного та релігійного факторів на електоральні уподобання виборців Чернівецької області на прикладі президентських виборів 2010 року. Автори розглянули підсумки цих виборів, здійснили порівняння їх результатів за виокремленими ними субрегіональними поділами, перевірили певні припущення, що

висловлюються окремими дослідниками при інтерпретації перебігу та наслідків виборчих кампаній в обраній для вивчення області.

Ключові слова: *електоральні уподобання, президентські вибори 2010 р., етнічний фактор, конфесійний чинник.*

У вивченні факторів, що обумовлюють відмінності в електоральній географії, провідну роль відіграє використання досвіду зарубіжних дослідників, в якому основна дискусія ведеться навколо ключового питання: чи залежить політичний вибір більшою мірою від об'єктивних факторів (як-то, наприклад, рівень життя, освіти, величина доходу і т.п. виборців), або ж від суб'єктивних факторів (сприйняття людиною свого соціального статусу та місця у політичних процесах). Дослідник електоральної географії А.Г. Мінаков виділяє етнонаціональний чинник серед шести основних факторів, що визначають відмінності політичних уподобань мешканців різних територій: «в багатонаціональних регіонах етнічна структура населення може вийти на перше місце серед чинників, що визначають політичну поведінку населення» [6, с.2].

В Україні не бракує сучасних досліджень, що звертаються до широкого спектру вивчення електоральних процесів. Зокрема до цієї проблематики звертались такі науковці, як, наприклад, Р.Балабан, О.Шпортко, Ю.Лихач з Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І.Ф.Кураса НАН України та С.Білоусова з Інституту держави і права ім. В.М.Корецького. Проте їх увага переважно зосереджена на вивченні як розвитку виборчих процесів, так і виборчої системи у загальнонаціональному масштабі, за рахунок значно меншої уваги до аналізу регіональних та місцевих виборів. При цьому, чималою мірою осторонь цієї уваги залишається розгляд вітчизняними науковцями таких електоральних факторів, як вплив етнічної ідентичності та конфесійної належності на вибір громадян у певних виборчих кампаніях чи на їх електоральну поведінку та відповідні

преференції, що виявляють своє значення упродовж тривалішого часу. Певною мірою цей недолік починає усуватись зусиллями регіональних дослідників, у таких центрах, як наприклад, Харкові, Донецьку, Львові, Ужгороді. Все більш активно звертаються до цієї тематики і чернівецькі науковці, зокрема, Ротар Н.Ю., Буркут І.Г., Гуйтор М.М., Колесников О.В., Круглашов А.М., Гев'юк У.Ю. та інші. Разом із цим, вивчення впливу чинників виборчої поведінки громадян України в цілому, окремих її територій зокрема лише набуває все більшої актуальності та вимагає нових дослідницьких підходів та аналітичних зусиль.

Виходячи з цього, автори статті ставлять собі за мету вивчити вплив і етнічних та конфесійних факторів на електоральну поведінку виборців Чернівецької області під час останніх президентських виборів 2010 року та виявити їх значення у виборчому процесі на регіональному рівні.

Дослідники, які раніше звертались до аналізу перебігу президентських виборів 2004 і 2010 рр. у Чернівецькій області, вже відзначили вирішальний вплив декількох факторів на успіх, якщо не виборчого процесу в цілому, то принаймні, виборчих технологій на його результати в цьому регіоні, а саме:

- наявність національної меншини та національних традицій;
- демографічна ситуація;
- особливості медіапростору та рівень доступу до каналів інформації;
- релігія та церква;
- специфіка еліт;
- міжнародний фактор [1, с.150].

Специфіку виборчих процесів саме у Чернівецької області становить істотний вплив на динаміку політичних відносин поліетнічність регіону та релігійно-конфесійна належність її населення. На її території, за даними перепису 2001 р., проживали представники 76 національностей та народностей. Найчисельнішими на території області є представники

п'яти етнічних груп: українці (75,0%), румуни (12,5%), молдовани (7,3 %), росіяни (4,1 %) та, зі значним відривом від них, поляки (0,3 %) [9, с.4]. Ще важливішим і впливовішим є той факт, що перші чотири з цих національностей свого часу виступали і виступають націоутворюючими для тих держав, які володіли Буковиною.

Іншим і все більш важливим чинником розвитку виборчих, та електоральних процесів у краї виступає його конфесійна структура та відповідна ідентичність мешканців області. Традиційно більшість віруючих буковинців сповідує православ'я. Історично позиції православної церкви були досить сильними на Буковині. Католики складають невелику частину місцевого населення, зокрема греко-католикам в Чернівецькій області належить 24 громад, римо-католикам – 33 громади. Окреме місце серед конфесій Чернівецької області посідають протестанти. Попри те, що більша частина населення області вважає себе православними, сукупна кількість активно віруючих членів різних протестантських громад в області перебуває майже на рівні з кількістю активно віруючих православних УПЦ та УПЦ КП [5].

Таблиця 1

**Кількість релігійних громад різних течій Світових релігій,
зареєстрованих в Чернівецькій області станом
на 1 квітня 2011 року [8]**

Релігійні течії	Православ'я	Католицизм	Протестантизм	Іудаїзм	Інші
К-сть релігійних громад	614	57	451	12	5

Результати першого туру президентських виборів 2010 року в Чернівецькій області засвідчили плюралізм думок виборців та не виявили чіткої електорально-етнічної їх поляризації. Українці

області голосували в першому турі переважно за Ю.Тимошенко та А.Яценюка, молдовани – В.Януковича та Ю.Тимошенко, румуни – В.Януковича. Так, Ю.Тимошенко в нашій області набрала в першому турі 32,3% голосів і перемогла в 3 з 4 виборчих округів, А.Яценюк набрав 19,3% голосів (найбільше в Чернівцях – 21,7%), В.Янукович – 19,1% (переміг в Новоселицькому виборчому окрузі з результатом в 30,2%), С.Тігіпко – 8,8% (найбільше в м.Чернівцях – 14,7%) [10].

Авторами статті для детальнішого аналізу було обрано результати другого туру президентських виборів 2010 року в Чернівецькій області. При цьому виборі нами враховувався той факт, що саме під час другого туру президентських виборів (в президентсько-парламентських республіках) відбувається максимальне розмежування суспільства та сприйняття кандидатів через призму «свій-чужий». Нажаль, нерідко в цій поляризації використовуються та відіграють значну роль етнічний і релігійні чинники.

Це підтверджує висновок деяких вчених, згідно з яким, за умов президентсько-парламентської форми правління домінуючою електоральною мотивацією на парламентських виборах є інструментальна, тоді як на президентських (при обранні до більш вагомого політичного інституту) – переважає ідеологічна мотивація. Це означає, що в сучасному українському суспільстві політичний вибір населення має визначатися не стільки факторами економічного статусу, скільки ціннісними перевагами кандидатів в очах виборців. Це явище засвідчують дослідження, які показують, що в сучасній Україні етнічні, регіональні та мовні чинники більше впливають на результати голосування, аніж показники віку, статі, рівня освіти тощо [7, с.6].

При конкретному аналізі електоральної ситуації в Чернівецькій області потрібно враховувати також, що до її території входять частини трьох історико-культурних регіонів: Буковини, Бессарабії та Герцаївський район, який належав до складу Дорогойщини. Довгий час

ці землі перебували в складі різних держав, що відрізнялись різними політичними, адміністративними та соціально-економічними устроями та політичними практиками. Такі довготривалі відмінності не могли не залишити відбитку на системі колективних цінностей, а відповідно й на електоральних уподобаннях виборців різних районів краю. Так, наприклад, склалась усталена думка, яка підтверджується результатами виборів, що населення бессарабських районів області (Хотинський, Кельменецький, Сокирянський, Новоселицький райони) активно підтримують представників лівих, або «проросійських» політичних сил, аніж мешканці буковинських районів (м. Чернівці, Заставнівський, Кіцманський, Стrojинецький, Вижницький та Путильський райони області). Навпаки, буковинці підтримують праві, або «прозахідні» політичні течії. Очевидно своє значення має той колективний досвід та історична пам'ять місцевого населення, які були сформовані перебуванням Бессарабії в складі Російської імперії, а Буковини – Австро-Угорщини, а пізніше, до 1940 р., також у складі різних держав – СРСР та Румунії.

Зважаючи на ці історичні передумови, а також враховуючи їх етнічну структуру, райони області можна поділити на три групи за своїми специфічними електоральними характеристиками:

1. Поліетнічні райони колишньої Буковини (Глибоцький та Стrojинецький райони) та Бессарабії (Новоселицький район), до виборчих преференцій мешканців яких найбільш близькі виборці моноетнічного, переважно населеного румунами, Герцаївського району.

2. Моноетнічні українські райони колишньої Буковини. До цієї групи слід віднести Вижницький, Кіцманський, Заставнівський та Путильський райони.

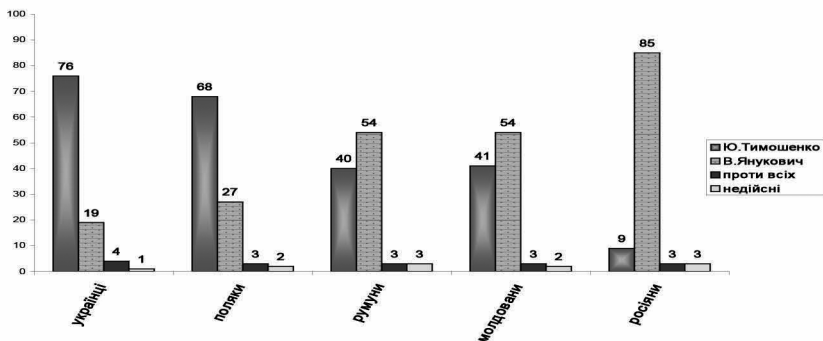
3. Моноетнічні українські райони колишньої Бессарабії. До цієї групи варто віднести Кельменецький, Сокирянський та Хотинський райони. Як можна побачити, за етнічними характеристиками групу-

вання цих субрегіонів певною мірою відрізняється від раніше наведеного поділу за історико-політичними регіональними ознаками.

Розпочнемо аналіз із розгляду ситуації в першій групі, до якої належать чотири вище перераховані райони області. З метою виявлення виборчих преференцій окремих етнічних груп ми згрупували дані голосування по виборчим дільницям тих населених пунктів Герцаївського, Глибоцького, Новоселицького та Сторожинецького районів, в яких чисельність певних національностей перевищує 75% від усього населення. Дані результатів виборів взяті з офіційного сайту ЦВК, а етнічний склад населення враховує данні перепису 2001р. В результаті отримані дані, які можуть характеризувати електоральні уподобання п'яти етнічних груп: українців (дані взяті по 55 населеним пунктам), румунів (по 46), молдаван (по 21), росіян (по 2) і поляків (по 1). Проведений аналіз дає змогу оцінити в кількісному вимірі вплив етнічного фактору на результати виборів у 2010 році (рис.1).

Рис. 1.

Розподіл електоральних уподобань виборців населених пунктів Герцаївського, Глибоцького, Новоселицького та Сторожинецького районів, де частка відповідного населення перевищує 75% (II тур 2010 року) (%) [3, с.63]



У населених пунктах цих чотирьох районів, що досліджуються, і в яких переважають українці, В.Янукович набрав в середньому 19% голосів, зокрема в Герцаївському та Новоселицькому районах – по 20%, в Глибоцькому – 19%, в Сторожинецькому – 18%. Така підтримка кандидата у Президенти В.Януковича серед українського населення цих чотирьох районів знаходиться в межах електоральних уподобань українських моноетнічних районів Буковини, зокрема у Вижницькому та Заставнівському районах В.Янукович отримав у другому турі 2010 року по 15% підтримки від виборців.

Натомість, у тих населених пунктах, де переважає румунське населення, В.Янукович у другому турі 2010 р. набрав у середньому 54% голосів виборців, зокрема серед румунських сіл Герцаївського району – 64%, Глибоцького району – 42%, Сторожинецького району – 50%, а в трьох румунських селах Новоселицького району – 67% [3, с.62].

В населених пунктах, де переважає молдавська етнічна група, В.Янукович в другому турі 2010 р. теж набрав в середньому 54% голосів.

У Глибоцькому та Сокирянському районах є два населені пункти, де більшість становлять росіяни-липовани, це села Біла Криниця та Грубна. В другому турі президентських виборів В.Янукович набрав у цих населених пунктах відповідно 62 % і 88% .

У Сторожинецькому районі також компактно проживає польська громада. Поляки складають більшість у с.Стара Красношора (58%) та мають значну частку в селах Аршиця (21%), Панка (6%), Давидівка (4%). У селі Стара Красношора Ю.Тимошенко набрала в другому турі понад 65% голосів, у селі Аршиця (де 52% населення становлять румуни) – 40%, у с.Панка (де 86% населення становлять українці) – 82% виборців. Порівняння сумарної частки польського та українського населення у згаданих вище селах з кількістю поданих голосів за Ю.Тимошенко дає підставу стверджувати, що її підтримала більшість польського населення [3, с.60].

Щодо результатів голосування виборців із районів, які входять до другої та третьої групи, слід зазначити, що тут прослідковується наступна тенденція: в бесарабських районах області В.Янукович отримав в середньому в 1,5 -2 рази більше електоральної підтримки, ніж у буковинських (табл.2).

Таблиця 2

**Результати II туру президентських виборів
2010 року по районах Чернівецької області (%) [10]**

Назва районів, міст обласного значення	Відсоток виборців які взяли участь у голосуван- ні	Відсоток тих хто проголо- сував за Ю.Тимо- шенко	Відсоток тих хто проголосу- вав за В.Януко- вича	Виборці, які не підтримали жодного кандидата
Вижницький район	64,60	80,71	14,22	3,24
Герцаївський район	63,41	31,76	63,43	2,26
Глибоцький район	62,52	65,06	28,76	3,90
Заставнівський район	69,09	81,39	14,57	2,81
Кельменецький район	62,47	70,69	24,80	3,31
Кіцманський район	71,13	83,29	12,62	3,07
Новоселицький район	56,38	49,68	44,75	2,98
Путильський район	70,40	70,83	23,73	3,98
Сокирянський район	65,79	58,82	35,78	3,29
Сторожинецький район	55,09	67,81	27,19	3,27

Хотинський район	60,92	65,87	28,30	3,74
м.Новодністровськ	60,25	63,73	30,16	4,64
м.Чернівці	61,52	63,99	28,08	6,31
Всього	61,58	66,47	27,64	4,09

Отже, за електоральними уподобаннями виборців сільських районів Чернівецької області можна розділити на три групи:

1. Населені пункти Буковини (за виключенням Путильського району), де переважають українці. Результат В.Януковича тут наближався до результатів у більшості західноукраїнських областей і коливався в межах 13-20%. До цієї групи можна віднести населені пункти Вижицького, Кіцманського, Заставнівського районів, а також українські села Глибоцького, Герцаївського, Сторожинецького та Новоселицького районів.

2. Населені пункти Путильщини та Бессарабії, де переважають українці, до яких наближаються також населені пункти, в яких переважають поляки. Тут результат В.Януковича в другому турі 2010 року коливався в межах 23-30%, цей показник близький до результатів, отриманих ним в областях Центральної України.

3. Населені пункти, де переважають румуни, молдавани та росіяни, в більшості населених пунктів яких переміг В.Янукович. Особливо відчутна ця перемога в селах, населених росіянами, а також у Герцаївському районі. В багатьох випадках результат В.Януковича в цих населених пунктах наближався до результатів в областях Південної України.

Отже, більшість українців та поляків нашої області проголосували в другому турі 2010 року за Ю.Тимошенко, а більшість румунів, росіян і молдован – за В.Януковича.

Звернемось тепер до конфесійного чинника та його електоральних проявів. Під час президентської виборчої кампанії 2010

року ряд відомих представників протестантських церков публічно підтримували кандидата у Президенти Ю.Тимошенко. Зокрема, ректор Християнського гуманітарно-економічного відкритого університету, керівник Українського Євангелістичного альянсу Р.Крижановський в своїй статті «Християнський вибір і вибори» закликав підтримати Ю.Тимошенко як «глибоко духовну людину» [4]. Також в ЗМІ було поширено інформацію про те, що один з лідерів ВО «Батьківщина» О.Турчинов є протестантським проповідником. Натомість представники громадських організацій, близьких до Української православної церкви підтримували в 2010 році В.Януковича. Так, Ю.Єгоров, керівник Всеукраїнської громадської організації «Православний вибір», в своїй статті «Дух православ'я та президентські вибори в Україні» виступив на підтримку В.Януковича, який є «прихильником канонічного Православ'я, і про це знають всі» [2]. Чи вплинули такі заклики на послідовників відповідних християнських течій розглянемо на прикладі сіл Герцаївського та Глибоцького районів, в яких проживає румунське населення.

Ю.Тимошенко перемогла у трьох румуномовних населених пунктах Герцаївського району – Великий Буді, Малій Буді та Куликівці, в яких окрім протестантських громад Християн Віри Євангельської – п'ятидесятників (ХВЄП), діють також не менш впливові громади Української православної церкви (УПЦ). Більше того, в Герцаївському районі разом зареєстровано вісімнадцять протестантських громад, які діють у десяти населених пунктах. У більшості цих сіл відчутну перемогу отримав В.Янукович як, наприклад, в селі Остриця, де зареєстровано аж три протестантські громади. Тому вважати конфесійний чинник вирішальним в електоральних вподобаннях мешканців Герцаївського району немає достатніх підстав.

Як в Герцаївському, так і в Глибоцькому районі релігійний фактор теж не був визначальним при формуванні електоральних симпатій виборців. Так, в селах Волока, Нижні Синівці та Станівці, де переміг В.Янукович, окрім православних громад, діють і протестантські. А в рідному селі благочинного УПЦ Глибоцького району (мова йде про с.Валя Кузьмина) Ю.Тимошенко набрала понад 67% голосів виборців. Ю.Тимошенко отримала найбільшу підтримку в селах Димка, Йорданешти, Карапчів, Сучевени, де зареєстровані тільки громади УПЦ. Таку ж перемогу Ю.Тимошенко здобула в селах Купка, Опришени, Верхні Синівці, Просіка, Поляна, в яких зареєстровані та діють, окрім громад ХВСП, також і громади УПЦ, в селі Просикиряни, де, що важливо підкреслити, немає жодної зареєстрованої релігійної громади.

Проведений нами аналіз результатів президентських виборів 2010 р. дозволяє спростувати твердження про те, що більшість вірних УПЦ голосували за В.Януковича, а прихильники протестантських конфесій – навпаки, за Ю.Тимошенко. Натомість, вплив релігійного чинника на електоральні уподобання не мав вирішального значення практично в жодному районі нашої області.

Узагальнюючи вищевикладене, можемо зробити декілька висновків та важливих, на наш погляд, узагальнень. Перше й головне – етнічна ідентичність виборців Чернівецької області суттєво впливає на результати їх електоральних уподобань і має значно більше значення, ніж конфесійна належність. По-друге, зважаючи на те, що результати голосування представників румунської, молдавської та російської громад області досить значно (більш, аніж на третину) відрізняються від преференцій виборців - українців, процес формування української політичної нації, хоча і набуває певних позитивних ознак руху до більшої громадянської консолідації, ще далеко не завершився. По-третє, прослідковується чітка кореляція мовно-культурної ідентичності виборців із

їх політичною ідентифікацією. Так, наприклад, за даними перепису 2001 р. більшість представників польської громади рідною мовою визнало українську, тому не дивними виглядають тотожні з українськими громадами результати їх голосування. І, навпаки, за даними цього ж перепису, 55% молдаван та 59% румун області не володіли державною мовою (у Герцаївському районі цей відсоток ще більший – 62%) [9, с.136]. Відповідно, результати голосування виборців, які представляють ці дві останні етнокультурні спільноти помітно відрізняються від електоральних переваг виборців українського походження. Насамкінець, останні президентські вибори потребують подальшої перевірки гіпотези, що Чернівецька область за своєю електоральною географією близька до того, щоби слугувати зменшеною моделлю України. Отримані авторами результати та виявлені тенденції щодо впливу етнічного та релігійно-конфесійного фактору потребують подальших наукових досліджень і, перш за все, у розрізі порівняльного аналізу виборчих процесів у різних поліетнічних та поліконфесійних регіонах України (АРК, Закарпаття, Донецька область тощо).

Список використаних джерел:

1. Буркут І.Г. Виборчі технології: регіональний досвід/ І.Буркут, О.Колесников. – Чернівці: БукРек, 2009. – 240 с.
2. Егоров Ю. Дух Православия и президентские выборы на Украине //Релігійно-інформаційна служба України – 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://risu.org.ua/ua/index/monitoring/society_digest/33837/
3. Етнічна мапа буковинського прикордоння на зламі тисячоліть/ [В.Джаман, Н.Заблотовська, І.Косташук та ін.]. – Чернівці: Прут, 2011. – 64 с.
4. Крыжановский Р. Христианский выбор и выборы//Релігійно-інформаційна служба України – 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://risu.org.ua/ua/index/expert_thought/open_theme/33812/

5. *Круглашов А.М.* Особливості політичного процесу в Чернівецькій області/ А.Круглашов, М.Гуйтор// Політичні студії в Україні – 2007. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://postua.info/news.php?nid=16> (10.11.2007)

6. *Лихач Ю.* Електоральна поведінка етнічних меншин в посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи// Вісник НТУУ «КПІ». Серія Політологія. Соціологія. Право. – 2010. – №3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://visnyk-ppsp.kpi.ua/uk/2010-3/10%20-%203%287%29%20-%203.pdf>

7. *Михайлич О.В.* Етнорегіональний та лінгвістичний чинники електоральних орієнтацій виборців сучасної України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. соц. наук: спец. 22.00.04 «Спеціальні та галузеві соціології»/ О.В.Михайлич. – К., 2007. – 15 с.

8. *На Буковині зростає кількість релігійних організацій.* – 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oda.cv.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=1142&Itemid=0

9. *Національний склад населення Чернівецької області та його мовні ознаки:* за даними Всеукраїнського перепису населення 2001р. / Чернівецьке обл. управ. статистики; ред. В.Камінська. – Чернівці, 2003. – 164 с.

10. *Результати виборів Президента України в 2010 році*// Офіційний сайт Центральної виборчої комісії. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2010/WP0011>

Анатолій Круглашов, Тарас Халавка

ВЛИЯНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО И РЕЛИГИОЗНОГО ФАКТОРОВ НА ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЕ ПРЕДПОЧТЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ ЧЕРНОВИЦКОЙ ОБЛАСТИ

В статье рассмотрена роль этнического и религиозного факторов, их значение для формирования электоральных предпочтений избирателей Черновицкой области, на примере президент-

ской кампании 2010 года. Авторы проанализировали основные итоги этих выборов, сравнили их результаты по выделенным ими субрегиональными признакам, осуществили проверку отдельных предположений и гипотез, которые высказываются исследователями при анализе избирательных процессов и их итогов в избранной авторами для изучения области.

Ключевые слова: электоральные предпочтения, президентские выборы 2010 г., этнический фактор, конфессиональная идентичность.

Anatoliy Kruglashov, Taras Khalavka

ETHNIC AND CONFESSIONAL FACTORS OF CHERNVISTI REGION VOTERS' ELECTORAL PREFERENCES

This article outlines the results of the 2010 Presidential election in Ukraine while taking into account authors mainly ethnic and confessional factors of regional voters behavior. Most important data of the last election have been observed, systematized and analyzed. Authors revisited popular hypothesis about Chernvisti region as a might-be model of all-Ukrainian electoral map. They outlined and analyzed respective figures and point out into more important ethnic than confessional identity factor which influenced voters' final preferences and choice made.

Key words: Presidential elections of 2010, ethnic factor, confessional identity.

Георгій БОДНАРАШ

УРЯДОВА ДИНАМІКА ЯК ОДИН З ЧИННИКІВ ЕВОЛЮЦІЇ ПАРТІЙНИХ СИСТЕМ УКРАЇНИ ТА РУМУНІЇ: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ

У статті здійснюється комплексний порівняльний аналіз впливу трансформації партійних систем України та Румунії на урядову динаміку, урядову конфігурацію та доступу партій до урядування в цих країнах. Автор проаналізував особливості укладання парламентсько-урядових коаліцій, а також вплив правлячої партійної еліти на стабільність партійних систем.

Ключові слова: порівняльний аналіз, теорії коаліцій, урядова динаміка, урядова конфігурація, доступ партій до урядування, Україна, Румунія.

Актуальність цього дослідження зумовлена потребою у комплексному аналізі однієї з найважливіших проблем політичної практики – функціонування та вплив трансформації партійних систем на конфігурацію правлячого уряду в Україні та Румунії у компаративному вимірі на основі застосування нових методів дослідження. Після розпаду соціалістичних режимів у цих країнах мають місце такі явища як надзвичайна не-прогнозованість результатів виборчих кампаній, непублічна міжпартійна конкуренція, недієвий плюралізм і слабкі урядові коаліції, що змінювали одна одну з неймовірною швидкістю. Тому врахування особливостей конкурентоспроможності політичних партій та конфігурації урядових коаліцій інших постсоціалістичних країн може стати вагомим інструментом для побудови в Україні

плюралістичної, демократичної та правової держави з стабільною парламентською більшістю.

Дана робота розглядає досвід формування та функціонування урядів впродовж останніх трьох електоральних циклів в Україні та Румунії. У дослідженні здійснюється детальний порівняльний аналіз урядового виміру функціонування партійних систем України та Румунії з метою більш глибокого визначення спільних та відмінних рис тенденцій розвитку їх партійних систем.

На жаль, українська політологічна література не достатньо комплектована дослідженнями, які розглядають проблеми урядової конфігурації, динаміки та доступу партій до урядування. Проте, закордонна порівняльна політологія більш глибоко досліджує цю проблематику. Румунський дослідник І.Чобану в працях *Stabilitatea sistemelor de partide din Europa de Est – un parcurs imprevizibil* [19] та *Sistemul românesc de partide: de la competiție spre coluziune* [20], здійснив порівняльний аналіз урядової динаміки, конфігурації та доступу партій до урядування в Болгарії, Естонії, Латвії Польщі, Румунії, Угорщини та Чехії. На пострадянському просторі цією проблематикою займаються ряд дослідників як В.Ачкасов [1], М.Лахиж [9-11], А.Романюк [13, 14], С.Серьогіна [15], Н. Нижник [12], Н.Вінничук [4] та В.Галишев [5, 6]. Однак, вони не розглядають закономірності впливу урядової еволюції на функціонування партійних систем України та Румунії у порівняльному вимірі.

Мета даного дослідження полягає у виявленні особливостей та вивченні закономірностей формування і функціонування урядів та впливу урядової еволюції на функціонування партійних систем України та Румунії у порівняльному вимірі. *Завдання* цього дослідження зумовлені його метою і полягають у здійсненні комплексного порівняльного аналізу урядової динаміки, конфігурації та доступу партій до урядування в Україні та Румунії. *Предметом дослідження* є порівняльний аналіз впливу запро-

понованих показників на еволюційну динаміку партійних систем досліджуваних країн.

Дослідження урядової динаміки, конфігурації та доступу партій до урядування було запропоновано сучасним компаративістом П.Мейром як незалежні змінні вимірювання рівня стабілізації партійної системи (Табл. 1).

Таблиця 1

**Модель дослідження стабільності
партійних систем П.Мейра**

індекси	стабільні партійні системи	нестабільні партійні системи
урядова змінність	абсолютна/ нульова	часткова
урядова конфігурація	коаліційна (фамілізована)	інноваційна
доступ партій до урядування	закритий	відкритий

Джерело: складено за: [22, р. 444].

Урядова динаміка – рівень зміни партійного складу урядів після проведення чергових виборів. *Урядова конфігурація* є коаліційною (фаміліарною) якщо правляча коаліція політичних партій після перемоги на чергових виборах зберігає той же формат коаліції, або урядова партія заново утворює новий уряд. *Доступ партій до урядування* – коли всі (або більшість) партій, які отримали парламентське представництво беруть участь у формуванні уряду.

Після виборів до Верховної Ради України 2002 р. урядова змінність була нульовою (Табл. 2), оскільки при владі залишилася пропрезидентська партія За «Єдину Україну».

Таблиця 2

Еволюція урядової динаміки в Україні

Рік/ Зміна	2002	07/07/ 2006	23/11/ 2007	2008	2010	Тип системи
Урядова змінність	Нульова	Часткова	Абсолют-на	Часткова	Абсолют-на	Середньо стабільна
Ознаки системи	Стабіль- ної	Нестабільної	Стабіль- ної	Нестабіль- ної	Стабільної	

Після виборів 2006 р. офіційно було оголошено про утворення *помаранчевої урядової коаліції* у складі 239 депутатів, але 6 липня 2006 р. зачитано 30 персональних заяв депутатів-соціалістів про вихід з коаліції, що стало основою для утворення коаліції в іншому форматі [3]. Вже 7 липня 2006 р. оголошено про утворення *«антикризової коаліції»* у складі Соціалістичної Партії України (СПУ), Партії Регіонів (ПР) та Комуністичної Партії України (КПУ). Але на перших порах у складі коаліційного уряду працювали п'ять представників «Нашої України», які займали міністерські посади, що були віднесені до компетенції коаліції депутатських фракцій. Жодна політична угода при цьому не підписувалася, що дає певні підстави називати таку співпрацю *«фактичною розширеною коаліцією»*. Таким чином, урядова динаміка була *частковою*. 27 травня 2007 р. підписано Спільну заяву Президента України, Голови Верховної Ради України і Прем'єр-Міністра України щодо невідкладних заходів, спрямованих на розв'язання політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України у 2007 р. Після цих виборів урядова динаміка була

абсолютною, оскільки новий уряд був утворений із Блоку Юлії Тимошенко (БЮТ) та Нашої України-Народної Самооборони (НУНС). Після проведення президентських виборів 2010 р., в парламенті утворена нова коаліція «Стабільність та реформи» у складі Партії Регіонів, Партії Литвина та комуністів, яка сформувала новий уряд. Вище проаналізовані зміни демонструють *перманентну ротаційну часткову урядову динаміку* у період одного скликання Верховної Ради, адже цього разу Блок Литвина приєднався вже до опозиційного блоку політичних сил.

Еволюцію урядової динаміки у Румунії можна проаналізувати починаючи з 1996 р., коли до влади прийшла коаліція партій на чолі з Демократичною Конвенцією Румунії (ДКР) та Національно-Царанистсько Християнсько-Демократичною Партією (НЦХДП), яка замінила уряд сформований Демократичним Фронтом Національного Порятунку (ДФНП) – Партією Соціальної Демократії Румунії (ПСДР). У зв'язку з тим, що після 1996 р. конфігурація уряду двічі змінилась, в результаті виборів 2000 р. ПСДР в новому форматі – Соціально-Демократична Партія (СДП) знову утворила уряд. Це дозволяє нам стверджувати про *абсолютну урядову динаміку* (Табл. 3).

Таблиця 3

Еволюція урядової динаміки у Румунії

Рік / Змінна	2000	2004	2008/2009	Тип системи
Урядова змінність	Абсолютна	Абсолютна	Часткова	Середньо стабільна
Ознака системи	Стабільної	Стабільної	Нестабільної	

Джерело: складено за: [17, р. 43; 18, с. 266-271; 23].

У результаті парламентських виборів 2004 р. уряд сформований коаліцією із Ліберально-Національної Партії (ЛНП) та Ліберально-

Демократичної Партії (ЛДП) за підтримкою Демократичного Союзу Угорців Румунії (ДСУР) та Гуманістичної Партії (ГП). Незважаючи на те, що ГП сформувала уряд разом з СДП у 2000 р., *урядова динаміка* була *абсолютною*, оскільки ГП та ЛДП перейшли в опозицію у 2007 р. Таким чином, до влади прийшов абсолютно інший блок партій. Це дозволяє констатувати перманентне чергування при владі двох протилежних політичних сил, що є рисою стабілізації партійної системи. Проте, після парламентських виборів 2008 р. *урядова динаміка* була *частковою*, оскільки до влади знову прийшла ЛДП, але тепер вже у коаліції зі СДП. Цей уряд проіснував лише рік, оскільки у 2009 р. сформований новий уряд, але також під керівництвом ЛДП.

Отже, як для України, так і для Румунії, урядова змінність у більшості випадків відповідає характеристикам стабільних партійних систем. Однак, якщо в Румунії у перших проаналізованих електоральних циклах урядова змінність була абсолютною, що є характерним для стабільних партійних систем, то в період останнього – частковою, що свідчить про тенденцію дестабілізації партійної системи. Для урядової змінності в Україні зафіксовані дещо відмінні показники, адже цей вимір функціонування партійної системи еволюціонував від нульової урядової змінності до абсолютної, що є позитивним явищем, проте вже у 2010 р. ситуація змінюється у протилежному напрямку.

Щодо дослідження урядової конфігурації в Україні, то варто зауважити, що на парламентських виборах 2006 р. в Україні, «помаранчеві сили» сукупно отримали 243 депутатські мандати, що дозволило їм приступати до формування парламентської коаліції у складі НУНС, БЮТ та СПУ. Але, очевидно, що домінуючим чинником при цьому було не єднання політично споріднених сил, а брутальний торг та розподіл портфелів. Врешті, «*портфельна демократія*» призвела до ліквідації тодішньої помаранчевої

«коаліціади». У боротьбі за бренд «захисників ідеалів Майдану» БЮТ виявився переконливішим. Хоча 22 червня 2006 р. навіть було офіційно оголошено про її утворення у складі 239 депутатів, але 6 липня 2006 р. було зачитано 30 заяв депутатів від СПУ про вихід з коаліції, що стало основою для утворення коаліції в іншому форматі [3]. Таким чином, новий уряд був сформований на основі коаліційної угоди між Партією регіонів, СПУ та комуністами (Табл. 4).

Таблиця 4

Склад коаліцій Верховної Ради України

Скликання ВР	Учасники коаліції	Ідеологічна належність	Сумісність	Успішність коаліції
ВР V скл. 2006-07 рр.	ПР, СПУ, КПУ «Антикризова коаліція»	Лівий центр, ліві	Слабка	Значна
ВР VI скл. 2007	1.БЮТ, НУНС	Лівий центр, правий центр	Сильна	Незначна
	2.БЮТ, НУНС, Блок Литвина «Коаліція демократичних сил»	Лівий центр правий центр, лівий центр	Середня	Значна
2010 р.	Коаліція «Стабільність та реформи» у складі Партії Регіонів, Партії Литвина та Комуністів	Лівий центр, ліві	Сильна	-

Джерело: складено за: [3; 8; 16, с. 3; 7, с. 1-4].

Але, на перших порах, у складі уряду працювали п'ять представників «Нашої України», які займали міністерські поса-

ди, що були віднесені до компетенції коаліції депутатських фракцій. Це дає певні підстави називати таку співпрацю *«фактичною розширеною коаліцією»*. Таким чином, *урядова конфігурація* була *інноваційною* (Табл. 5).

Таблиця 5

Зміна урядової конфігурації в Україні

Рік / Змінна	2002	07/07/ 2006	23/11/ 2007	2008	2010	Тип системи
Урядова конфігурація	Інноваційна	Інноваційна	Інноваційна	Інноваційна	Інноваційна	Середньо стабільна

Джерело: складено за: [3; 7, с. 1-4; 8; 16, с. 3; 17, р. 43].

Початок діяльності ВР України VI скликання (на основі виборів 30 вересня 2007 р.) позначився декількома позитивними тенденціями. Зокрема, 23 листопада 2007 р. оголошено про створення парламентської коаліції відповідними фракціями БЮТ та НУНС у складі 227 депутатів (класичний приклад *мінімально-переможної коаліції*), а вже 18 грудня відбулось позитивне голосування за кандидатуру Прем'єр – Міністра (Ю.Тимошенко). У даному випадку *урядова конфігурація* також є *інновативною* (без СПУ). Восени 2008 р. суперечності між основним політичними гравцями призвели до гострої політичної кризи, яка в черговий раз позначилася на роботі всіх владних інституцій. Не витримала напруження й парламентська коаліція. 2 вересня 2007 р. за участі БЮТ і ПР та інших представників різних фракцій проголошена низка «антипрезидентських» законів, а вже наступного дня оголошено рішення фракції НУНС про вихід з коаліції. Тодішній голова Верховної Ради А.Яценюк назвав події 2 вересня 2007 р. «політичним шантажем» і «змовою» [3]. Проте, після цього уряд

Ю.Тимошенко не подав у відставку, ставши *«урядом меншості»* в своєрідному українському варіанті, без стабільної підтримки жодної парламентської фракції, крім власне фракції БЮТ. Обрання 9 грудня 2008 р. Головою ВР України В.Литвина й оголошення ним нової коаліції у складі БЮТ, НУНС та Блоку Литвина також не привело до якісних зрушень у відповідній сфері внутрішньо-парламентських відносин. З огляду на загальну чисельність фракцій нова коаліція формально підпадає під характеристики *«надмірної коаліції»*, але під час голосування кандидатури спікера позитивно проголосували 214 представників названих фракцій. У даному випадку *урядова конфігурація* стала *інноваційною*. Після проведення президентських виборів 2010 р., у парламенті була утворена нова коаліція *«Стабільність та реформи»* у складі ПР, Партії Литвина та комуністів, яка сформувала новий уряд. Вище проаналізовані зміни демонструють *перманентну ротаційну часткову урядову динаміку та інноваційну урядову конфігурацію* у період одного скликання Верховної Ради, адже цього разу Блок Литвина приєднався вже до опозиційного блоку політичних сил. У перспективі, коаліційний або фамілізований формат урядової конфігурації призведе до стабілізації партійної системи, а відтак і політичної системи України, оскільки це залежить від характеру поведінки та стратегії української політичної еліти.

Урядову конфігурацію у Румунії варто проаналізувати з моменту, коли СДП повторно здобула перемогу на парламентських виборах 2000 р. Ще у 90-х рр., її попередник, ДФНП утворював *уряди меншості*, який, фактично, був сформованим на основі *коаліції маскованої більшості*. Після парламентських виборів 2000 р., СДП в альянсі з ГП сформували *двопартійний уряд меншості*. На практиці, підтримка цього альянсу ДСУР, надає йому характер *маскованої коаліції*. Зважаючи на те, що СДП змінила коаліційних партнерів, *урядова конфігурація* була *інноваційною* (Табл. 6).

Таблиця 6

Зміна урядової конфігурації у Румунії

Рік / Змінна	2001	2004	2008 - 2009	2010	Тип системи
Урядова конфігура- ція	Іннова- ційна	Іннова- ційна	Іннова- ційна	Іннова- ційна	Середньо стабільна
Ознака системи	Неста- більної	Неста- більної	Неста- більної	Неста- більної	

Джерело: складено за: [17, р. 43; 18, с. 266-271; 23].

У результаті парламентських виборів 2004 р., уряд К.Попеску-Теричану був сформований на основі парламентської більшості забезпеченою коаліцією ЛНП (92 мандати) та Демократичної Партії (ДП) (69 мандатів) (Альянс «Правдивість та Справедливість»), ДСУР (32 мандати), ГП (30 мандатів) та представників національних меншин (28 мандатів). Ситуація була достатньо складною, адже цей тип коаліції був *«переможним»*, оскільки сформована парламентська більшість (53%), проте модель коаліції не була *«мінімальною»*, адже складаються аж з 5 партій-суб'єктів коаліції та представників національних меншин. Вихід найменшого суб'єкта з коаліції – ГП, призвів б до зникнення більшості та появи меншості у 47%. У випадку, коли поведінка та стратегії еліт є конфронтаційними, а не коаліційними, як у розвинених консоціальних демократіях Бельгії, Нідерландів та Фінляндії, такі широкі коаліції часто дестабілізують партійні системи. В періоді цього електорального циклу *урядова конфігурація* залишалася абсолютно *інноваційною*.

Умовно можна запропонувати декілька варіантів ефективних партійно-парламентських коаліцій, які могли б сформувати ефективно-дієвий уряд. Після виборів 2004 р., одним із ефективних гіпотетичних варіантів конфігурації парламентської коаліції могла

б бути угода між наступними політичними силами: Партія Велика Румунія (ПВР) (69 мандати) + СДП (159 мандати) + ГП (30 мандати) + ЛНП (92 мандати) = 351 = 74%.

Є очевидним той факт, що цей тип коаліції не відповідає вимогам *мінімально-переможної*, а є *широкою коаліцією* в прямому розумінні, проте вихід з неї: (1) ПВР– (351-60 = 291 = 60%) не призводить до зникнення парламентської більшості; (2) ГП– (351-30 = 321 = 68%) не призводить до зникнення парламентської більшості; (3) ЛНП – (351-92 = 259 = 55%) не призводить до зникнення парламентської більшості.

Цей гіпотетичний тип парламентської коаліції був би цілком реальним через спільність в ідеологічному спектрі. Адже ці партії є *«історичними партіями»* в історії політичного життя румунського суспільства та неодноразово брали участь у формуванні урядів. Без участі ЛНП, ця конфігурація політичних сил повністю відповідала б критеріям *мінімально-переможної коаліції*. Склад парламентської більшості 2004 р. змінився у результаті відставки з уряду міністрів ДП у 2007 р. Новий уряд меншості був сформований на основі коаліції між ЛНП та ДСУР з зовнішньою підтримкою СДП.

Кабінет Е.Бока, який сформований у результаті парламентських виборів 2008 р., був *частково інноваційним*, адже складався з представників двох основних гравців політичного життя Румунії – ЛДП та СДП+Консервативна Партія (колишня ГП), які отримали 329 депутатських та сенаторських мандатів, тобто 75% всіх парламентських місць, що дає змогу констатувати про існування двопартійної коаліції. В інтерпретації А.Ліппхарта, з однієї сторони, цей формат уряду відповідає *кабінету, який спирається на максимальну (45-80%) кількість місць у парламенті (надмірна коаліція) («cabinete supradimensionate»)* [21, р. 98], але, з іншого боку, є *кабінетом мінімально-переможної коаліції (за В.Райкером)*, адже він є *«переможним»*, оскільки партії, які утворюють уряд контролюють

більшість парламентських місць, проте є й «*мінімальним*», адже не включає жодної зайвої партії для отримання парламентської більшості. Складність класифікації цього типу уряду полягає ще й у тому, що ця коаліція є «*мінімальною*» з точки зору кількості суб'єктів, але не є «*мінімальною*» з точки зору розмірів, оскільки контролює аж 72% парламентських місць.

Цей формат коаліції ситуативно відповідає й моделі *мінімально зв'язаної коаліції* Р.Аксельрода [21, р. 102]. Відповідно до його теорії ефективна коаліція утворюється на основі критеріїв, які «пов'язують» членів партій, тобто коаліція утворена партіями, які є «сусідніми» в політичному спектрі та не включають зайві параметри. Аналіз «сусідства» партій в ідеологічному спектрі можна здійснювати вимірюючи *індекс електоральної вирішуваності* передвиборчих програм політичних партій запропонованим С.Бартоліні за допомогою *кількісного методу І.Будже та Д.Клінгеманн* [18, р. 13].

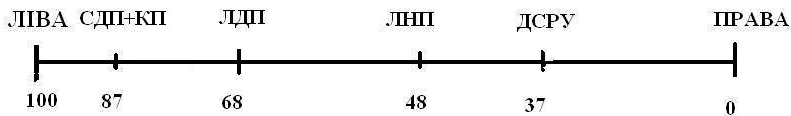


Рис.1. Вимірювання електоральної вирішуваності політичних партій Румунії на основі передвиборчих програм 2008 р.

Електоральна вирішуваність – спроможність виборців розрізняти запропоновані партіями політичні доктрини, бачити між ними різницю та здатність партій запропонувати різні політичні програми [18, р. 13]. Проведений аналіз показав, що ЛНП та СДП+КП по шкалі від 0 до 100 є максимально наближеними, в ідеологічному спектрі, одна до одної. Проте, варто врахувати той факт, що ЛДП у передвиборчій кампанії 2008 р., запропонувала

антикризову програму, яка носила максимально соціальний характер. «Сусідство» партій в ідеологічному спектрі носило ситуативний характер, тому й парламентська коаліція виявилася нежиттєздатною та розпалася у 2009 р.

На нашу думку, набагато ефективнішою буде діяльність уряду, якщо формат коаліції справді відповідає типу «*мінімальної*» та «*переможної*». У такому випадку, найефективнішою конфігурацією румунської парламентської коаліції після виборів 2008 р. була б коаліція між СДП+КП (163 мандати) та Ліберально-Національною Партією (ЛНП) (93 мандати), яка б контролювала 56% парламентських місць, проте немає ніяких гарантій того, що вона була б життєздатною, адже вихід однієї з партій зі складу коаліції призводить до розпаду коаліційної більшості. Нова коаліція 2009 р. сформована на основі угоди між ЛДП, ДСУР з депутатською групою від національних меншин та новоутвореною парламентською партією Національний Альянс Прогресу Румунії (НАПР). Однак, і ця коаліція виявилася не життєздатною, адже після подання у відставку уряду Е.Бока, новим прем'єром став М.Резван-Унгуряну, який також був змушений подати у відставку в результаті втрати довіри до уряду. 7 травня 2012 р. в Румунії утворена нова парламентська більшість на основі новоствореного Соціально-Ліберального Союзу (СЛС) у складі СДП та Центристсько-Правого Альянсу (ЛНП+КП). Таким чином, *урядова конфігурація знову стала інноваційною.*

Таким чином, незважаючи на особливості суб'єктів парламентської більшості як для України, так і для Румунії для всіх електоральних циклів урядова конфігурація є інноваційною, що є характерною ознакою нестабільних партійних систем. Це спричинено тим, що жодна політична сила, яка сформувала попередній уряд не була спроможною утримати владу після проведення чергових виборів. Більше того, в обох країнах існують так звані *нішові партії*, які беруть участь у формуванні майже всіх

виборів. Для України – це СПУ та Блок Литвина, а для Румунії – ДСУР. Особливістю політичної практики Румунії є набагато стабільніші уряди, ніж в Україні. Практика показала, що урядові коаліції в цій країні є життєздатніші, що спричинено консенсусною поведінкою партійної еліти та стабільною коаліційною політикою партій.

У випадку України, від того, чи буде в українських партій коаліційна політика стабільною, багато в чому залежить ставлення населення до політичних реформ та до демократичної системи врядування взагалі. На перший погляд, для нас питання стабільності парламентської коаліції не є першочерговим: коаліція у складі Партії Регіонів, СПУ та КПУ демонструє дива стабільності при найбільш несприятливих зовнішніх умовах. Однак, стабільність цієї коаліції має природу, не схожу з іншими демократичними країнами. При її створенні не йшлося про жодну деталізовану програму дій («Програму подолання кризових явищ в економіці» важко назвати такою); про незвичайність коаліції свідчить також і склад уряду, в якому домінують представники лише Партії Регіонів. Існуюча коаліція є стабільною лише тому, що ніхто з молодших коаліційних партнерів не висуває значних програмних вимог до уряду, коаліція створюється не для реалізації спільної програми дій. Але це не означає, що так буде завжди. Самовпевненість лідерів теперішньої коаліції у власній успішності продиктована лише відсутністю коаліційного досвіду та незнанням проблем, з якими стикаються коаліції у інших країнах.

Останній показник – *доступ партій до урядування* вимірюється показником, який враховує наскільки всі (або більшість) партії, які отримали парламентське представництво беруть участь у формуванні нового уряду [22, р. 444].

Після виборів 2002 р. до Верховної Ради України *доступ партій до урядування* був *закритого типу* (Табл. 7), адже владу зберігають пропрезидентські, тобто прокучмівські політичні сили.

Таблиця 7

Динаміка доступу партій до урядування в Україні

Рік/Змінна	2002	07/07/ 2006	23/11/ 2007	2008	2010	Тип системи
Доступ до уряду вання	Закритий	Відкритий	Закритий	Відкри- тий	Відкри- тий	Середньо стабільна
Ознака системи	Стабільної	Нестабіль- ної	Стабільної	Неста- більної	Неста- більної	

Джерело: складено за: [3; 7, с. 1-48; 16, с. 3; 17, р. 43].

Ситуація змінюється у протилежному напрямку після парламентських виборів 2006 р., коли уряд був сформованим 3 політичними силами з 11 (враховуючи й партії-суб'єкти політичних блоків). У результаті дострокових виборів до Верховної Ради України 2007 р. укладена коаліційна угода між БЮТ та НУНС, а згодом до «коаліції демократичних сил» долучився і Блок Литвина. Таким чином, уряд сформували більшість парламентських політичних сил, що дозволяє стверджувати не тільки про *відкритий доступ партій до урядування*, що є рисою нестабільних партійних систем, а і підтверджує тенденцію дестабілізації партійної системи України.

Після загальних виборів 2001 р. у Румунії, *доступ партій до урядування* був *закритим* (Табл. 8), адже новий уряд був сформований СДП разом з ГП, тобто двома партіями з 6 маючи зовнішню підтримку ДСУР. Більше того, перемога І.Ілієску на президентських виборах цього ж року сприяла встановленню «синдрому домінуючої влади» СДП.

Таблиця 8

Динаміка доступу партій до урядування у Румунії

Рік / Змінна	2001	2004	2008	Тип системи
Доступ до урядування	Закритий	Відкритий	Відкритий	Середньо стабільна
Ознака системи	Стабільної	Нестабільної	Нестабільної	

Джерело: складено за: [17, р. 43; 18, с. 266-271; 23].

Ситуація змінилася після виборів 2004 р., адже до влади прийшли опозиційні сили – ДП, ЛНП, до яких долучилися й ДСУР, ГП та парламентська група від національних меншин. Таким чином, *доступ партій до урядування став відкритим*. Після парламентських виборів 2008 р. новий уряд був сформований трьома політичними силами з п'яти (ПСД+КП та ЛДП), проте у жовтні 2009 р. уряд подав у відставку і новий кабінет сформували ЛДП, ДСУР та новоутворена політична сила Національний Союз за Прогрес Румунії. Отже, *доступ партій до урядування залишався відкритим*, що вплинув на подальшу дестабілізацію партійної системи, адже вже у 2012 р. парламентська більшість розпалася і новий уряд був утворений на основі СЛС. Однак, незважаючи на те, що до складу нового уряду увійшли і незалежні політики, *доступ партій до урядування став закритим*, оскільки більшість була сформована лише на основі СЛС, як єдиної політичної сили, а ДСУР, НАПР та ЛДП не входять до неї.

Таким чином, доступу партій до урядування в Україні є більш закритим, ніж в Румунії, адже цей показник еволюціонував від закритого до відкритого і знову до закритого типу, а для партійної системи Румунії в продовж двох електоральних циклів, ми зафіксували відкритий доступ партій до урядування, що є ознакою

дестабілізації партійної системи. Однак, в Україні після дострокових виборів 2007 р. також були укладені нові урядові коаліції з відкритим доступом партій до урядування. Закритий доступ партій до урядування є характерним для стабільних партійних систем, однак у випадку України, це має більше негативних наслідків, адже за умов «замороження» партійної системи нові партії не отримують доступ до утворення парламентської більшості. Більше того, дестабілізуючим елементом є постелекторальна поведінка партійних еліт, постійні «*коаліціади*», що спричинюють партійно-парламентську кризу, а відтак і урядову кризу.

На основі проведеного порівняльного аналізу *урядової конфігурації, динаміки та доступу партій до урядування* в Україні та Румунії можна констатувати, що значним наслідком нестабільних результатів парламентських виборів в нашій країні є слабкі урядові коаліції, що часто змінюються. Майже в результаті кожних виборів до Верховної Ради, урядування коаліції сталого формату не триває до наступних виборів. За останні три електоральні цикли виборці вже принаймні один раз випробували практично всі альтернативи. Нам потрібно запозичити досвід Румунії 2001 р. в укладанні урядової коаліції, коли до влади прийшла СДП, урядування якої характеризувалося стабільністю. Саме після виборів 2001 р. у цій країні урядова змінність була абсолютною, доступ партій до урядування закритим, що є рисами стабільних партійних систем. Незважаючи на так званий «синдром домінуючої влади» СДП після 2001 р. в Румунії стабільно функціонували політичні інститути, поведінка політичних еліт була консенсусною щодо питань зовнішньої політики, що позитивно вплинуло на здійснення політичних реформ. Як показує румунський досвід утворення коаліційного уряду між ЛДП та ЛНП 2004 р., ключовим під час створення коаліції має бути детальне узгодження програми діяльності майбутньої коаліції між усіма її учасниками. Розподіл посад має відбуватися лише після погодження

програми та досягнення принципового рішення про створення коаліції. При цьому, він відбувається пропорційно до представництва тієї чи іншої партії у парламенті. Однак, погоджена програма дій не може бути гарантією стабільної діяльності коаліції на довго. Зі створенням коаліційного уряду, крім проведення всередині нього функціональної координації, виникає потреба ведення політичної координації між партіями-членами коаліції та всередині них. Адже, виникають нові питання політики і позицію щодо них треба щоразу узгоджувати. Саме тому коаліція «Правдивість та Справедливість» 2004 р. зазнала кризи у 2007 р.

Щодо України можна стверджувати, що на сьогоднішній день існують лише два підходи до створення коаліції: «розподіл посад», або ж створення коаліції із визначення «ключових принципів» її коаліції. Однак, жодна політична сила на разі не обговорює можливість створення спільної програми дій уряду до моменту затвердження його кадрового складу, а тим більше, не заглиблюється у ризики створення коаліції, тобто спірні питання державної політики.

Позитивним моментом у частій зміні урядів є те, що демократичні зміни правлячих кіл стали природними, нормальним явищем, що укорінилися урядові системи з подібною черговістю урядів, що кожна партія вже була принаймні один раз і в уряді, і в опозиції, що більше не існує спадкоємної пре-домінантності однієї політичної партії.

У частій зміні урядів ми повинні бачити основну проблему якості урядування. Негативні фактори зростають: коротка тривалість урядової політики змушує уряд ставити акцент на досягнення короткотермінового успіху і надає йому популістських рис; якщо уряд і ризикує проводити структурні реформи, він наражається на небезпеку бути швидко відстороненим, оскільки успіх від таких реформ не приходить відразу; короткі терміни урядування провокують на пошук «легкої здобичі», тобто призводять до

посилення корупції. Відсутність безперервності урядування має також багато негативних наслідків. Для того, щоб справді щось досягти і довести реформи до успіху, необхідні, як правило, мінімум дві урядових каденції поспіль.

Від того, чи буде в Україні стабільна коаліційна політика та стабільні уряди, багато в чому залежатиме від поведінки партійної еліти та типу урядової змінності, урядової конфігурації та типу доступу партій до урядування в результаті наступних парламентських виборів. Відповідно до двох концепцій електоральної політології – раціонально-теоретичної та культурно-модернізаційної, – можна виділити два основних напрямки розвитку тематики даного дослідження. По-перше, існує потреба у спостереженні за подальшим розвитком тенденцій і впливів виборів на конфігурацію парламентської більшості для підтвердження існуючих та виділення нових закономірностей у функціонуванні урядових коаліцій та розвитку партійних систем. Часовий чинник та кількість незалежних виборів, проведених в країні, відіграють ключову роль у виявленні цих закономірностей. По-друге, необхідне постійне дослідження впливу на неінституційні змінні трансформації партійних систем – поведінка електорату та політичних еліт сегментів багатоскладового суспільства в Україні, задля чіткого виділення потреб суспільства та розуміння контексту розвитку урядових, партійних і політичних систем.

Список використаних джерел:

1. *Ачкасов В.А.* Россия как разрушающееся традиционное общество [Текст] / В. Ачкасов // Полис. – 2001. – № 3. – С.83–92.
2. *Боднараш Г.В.* Индекс електоральної уразливості урядів України та Румунії: компаративний аналіз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org/bodnarash-gv-indeks-elektoralnoyi-urazlivosti-uryadiv-ukrayini-ta-rumuniyi-komparativniy-analiz/>
3. *Верховна Рада України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/site/p_fractions/

4. *Вінничук Н.* Типологія політичної опозиції [Текст] / Н.Вінничук // Політ.менеджмент. – 2007. – № 3. – С.51-59.
5. *Голишев В.* Коаліції партій у парламентах [Текст] / В.Голишев // Політика і час. – 2003. – № 5 – С.15-21.
6. *Голишев В.* Феномен парламентської більшості [Текст] / В.Голишев // Політика і час. – 2003. – № 3. – С.3-10.
7. *Карасьов В.* Фабрика влади : Політична більшість : сфальсифікують? Чи виберемо?: [Пробл. формування поствиборної більшості на протязі вибор. циклу в Україні 2002-2004-2006 рр. (парлам. вибори, вибори Президента України)] [Текст] / В.Карасьов, У. Кирієнко // День. – 2005. – 2 лип. – С.1-4.
8. *Лячинський С.* Вибори та формування коаліції в Україні і Польщі. Порівняльний аналіз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://polityka.in.ua/info/35.htm/>
9. *Лахижа М. І.* Респонсивність як умова модернізації суспільства [Текст] / М. І. Лахижа // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – Вип. 1 (24). – С.41–45
10. *Лахижа М. І.* Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : [монографія] / М. І. Лахижа. - Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.;
11. *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. – С.101–126.
12. *Лахижа М. І.* Умови та причини трансформації урядів у республіці Польща (1989-2008 роки) [Текст] / М. Лахижа // Вісник НАДУ. – 2009. – № 1. – С.16–24.
13. *Нижник Н.Р.* Впровадження моделі «парламентська більшість – коаліційний уряд»: аналіз проблеми [Текст] / Н.Нижник // Стратегічна парадигма. – 2004. – № 4. – С.54-60.
14. *Романюк А.* Типологія урядових кабінетів в країнах Західної Європи: порівняльний аналіз [Текст] / А.Романюк // Вісник Львівського університету. Серія : Філософські науки. – 2007. – Вип. 10. – С.235 – 244.
15. *Романюк А.* Уряди меншості у системі урядів країн Західної Європи [Текст] / А.Романюк // Вісник Львівського університету. Серія : Міжнародні відносини. – 2006. – Вип.17. – С.88 – 94.

16. *Серьогіна С.Г.* Порядок формування уряду за різних форм правління [Текст] / С.Серьогіна // Пробл. законності. – 2004. – № 12. – С.3-8.
17. *Чи буде парламентська більшість?:* [Коментарі Голови Верховної Ради України В.Литвина щодо проблематики формування нової парламентської більшості] [Текст] // Демократична Україна. – 2005. – 28 лип. – С.3.
18. *Bodnaraş G.* Dinamica şi «îngheţarea» temporară a sistemelor de partide din Europa Centrală şi de Est (studiu comparativ) [Текст] / G.Bodnaraş // Glasul Bucovinei. – 2010. – № 3. P.18–53.
19. *Boboc I.* Conflict istoric şi e-conflict între partidele politice din România [Текст] / I. Boboc // Sfera politicii. – 2006. – № 14. P.40–46.
20. *Ciobanu I.* Stabilitatea sistemelor de partide din Europa de Est : Un parcurs imprevizibil [Текст] / I. Ciobanu // Sfera politicii. – 2004. – № 112. – P.33-38.
21. *Ciobanu I.* Sistemul românesc de partide : de la competiţie spre coluziune [Текст] / I. Ciobanu // Sfera politicii. – 2006. – № 123-124. – P.5-20.
22. *Lijphart A.* Modele ale democraţiei : Forme de guvernare şi funcţionare în treizeci şi şase de ţări [Текст] / A. Lijphart. – Iaşi : Polirom, 2006. – 319 p.
23. *Toole J.* Government formation and party systems stabilization in east central Europe [Текст] / J. Toole // Party politics. – 2000. – № 6. – P. 444.
24. *Zarate* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zarate.com/>

Георгий Боднараш

**ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ ДИНАМИКА КАК ОДИН ИЗ
ФАКТОРОВ ЭВОЛЮЦИИ ПАРТИЙНЫХ
СИСТЕМ УКРАИНЫ И РУМЫНИИ:
КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ**

В статье осуществляется комплексный сравнительный анализ влияния трансформации партийных систем Украины и Румынии на правительственную динамику, правительственную конфигурацию и доступ партий к управлению. Автор проанализировал особенности создания парламентско-правительственных коалиций, а также

влияние правящей партийной элиты на стабильность партийных систем. Он делает выводы, что последствиями нестабильных результатов парламентских выборов в нашей стране являются слабые часто меняющиеся правительственные коалиции. Причиной кризиса правительств в нашей стране является неправильная процедура создания парламентско-правительственных коалиций.

Ключевые слова: сравнительный анализ, теории коалиций, правительственная динамика, правительственная конфигурация, доступ партий к управлению, Украина, Румыния.

George Bodnarash

GOVERNMENTAL DYNAMICS AS ONE OF FACTORS OF EVOLUTION OF THE UKRAINIAN AND ROMANIAN POLITICAL SYSTEMS: COMPARATIVE ANALYSIS

This article deals with a comprehensive comparative analysis of parties' access to the government in Ukraine and Romania as well as the impact of party system's transformation on the governmental dynamics, governmental conformation in these countries. The research concerns the review of peculiarities to make up the parliamentary and governmental coalitions and the impact of the ruling party elite on the stability of party systems. The author has jumped into such a conclusion that weak variable governmental coalitions result in unsteady outcome of parliamentary elections in our country, and the cause of the government crisis is a wrong procedure of concluding the parliamentary and governmental coalitions.

Keywords: comparative analysis, theories of coalitions, governmental dynamics, governmental conformation, parties' access to the government, Ukraine, Romania.

Ярослав МЕЛЬНИК, Наталія КРИВОРУЧКО

КЛІЄНТИЗМ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОГО СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО ПРОСТОРУ

Стаття присвячена висвітленню клієнтизму як явища та однієї з форм суспільної девіації, яка інтенсивно розвивалася в часи СРСР та продовжує прогресувати у посткомуністичному просторі. Клієнтизм як один із фреймів поведінки, що передбачає пряму та опосередковану залежність «клієнта» від «господаря», «патрона», несе загрозу у побудові ефективного та життєздатного суспільного внутрішньополітичного діалогу. На основі опрацьованого матеріалу запропоновано класифікацію клієнтальних відносин і проаналізовано подальші перспективи та можливі негативні наслідки їх розвитку.

Ключові слова: клієнтелізм, девіація, клієнтела, суспільна залежність.

Трансформаційні процеси на шляху до модернізації держав, які утворились на руїнах Радянського Союзу, внаслідок постійного зміщення в бік авторитарного типу правління доводять свою нежиттєздатність та безперспективність. Відсутність єдиної стратегії, суспільного діалогу, узгодження спільної аксіологічної моделі призводить до явищ, які перешкоджають повноцінному розвитку політичних систем та побудові ефективного механізму державного управління. Власне вони сприяють побудові відносин взаємної залежності за схемою «патрон» – «клієнт». З точки зору соціокультурного підходу формальні та неформальні практики розвитку таких відносин є наслідком минулої тоталітарної формації, коли групи взаємної підтримки і взаємодопомоги, які по суті були оновленими формами рабовласництва у XX столітті, відігравали

ключову роль у державній системі. Щоправда, часто ці відносини набували завуальованих форм та «цементувались» і маскувались під родинні чи дружні зв'язки.

Модернізаційні процеси, які зазвичай служать добрим інструментом змін у переході до демократії, на пострадянському просторі перетворюють державну систему на олігархічно-кланову модель переплєтених між собою відносин та зв'язків, які здійснюються за формулою «користі для обраних». «Шариковізм» (тут: від Шариков – М. Булгаков, «Собаке серце») – як залежність від господаря та спосіб мислення «чужими мізками» – сучасного політичного авангарду призводить до взаємозалежності від окремих процесів та гравців, що насамперед породжує внутрішні розбіжності, тривіальні політичні конфлікти і кризи, нарощує девіантні явища як у політичному, так і в соціальному середовищах (у формі «робитиму так, як інші», «не відрізнятимусь»). Як зазначає В. Степаненко, «наявність та стійкість неформальних відносин у пострадянських країнах, зокрема в Україні, були (та й досі є) об'єктивною раціональною життєвою стратегією виживання у колі «своїх людей» у період болісної соціальної трансформації» [12].

Основним завданням статті є: показати актуальність проблеми залежних відносин між громадянами; систематизувати та класифікувати основні форми та анатомію розвитку досліджуваного явища; дослідити об'єктивні причини та результати і надати безпосередні рекомендації із застосування на практиці захисних механізмів щодо клієнтальних відносин.

У західній політичній науці, а раніше в політичній антропології та соціології опис і дослідження клієнтизму вже давно стали самостійним науковим напрямом. Дослідниками накопичений багатий матеріал для масштабних порівнянь в історичному, регіональному, цивілізаційному, структурно-функціональному аспектах. Доцільно

згадати праці Ш. Ейзенштадта, Л. Ронігера, К. Ланде, Е. Геллнера, Дж. Вотербері, Р. Лемаршана, Л. Граціано, К. Легга, М. Хіггінса, К. Клепема, Дж. Пітта-Ріверса, Кори дю Буа, Я. Станішкіс та ін. Разом з тим, тематика клієнтелізму не належить до числа найбільш розроблених напрямів у російській та українській політичній науці. Патронат розглядали у своїх працях такі російські історики як: С. Соловйов, В. Ключевський, В. Сергійович, А. Лаппо-Данилевський, П. Мілюков, Г. Гаман-Голутвина, І. Забеліна, Н. Загоскін, А. Федотов та ін.

У сучасному інформаційному просторі термін «клієнтизм» тлумачиться як соціальне явище, яке характеризується формуванням домінування, панування і підпорядкування, залежності та незалежності за принципом патрон-клієнтських відносин [5, с. 465]. У цих відносинах одна зі сторін – патрон – є панівною, а друга – клієнт – залежною. Стійкий відновлюваний зразок поведінки керівників та підлеглих. Особистісні взаємини «патронів» та «клієнтів», код їх взаємодії.

У політологічному словнику знаходимо дещо інше тлумачення цього поняття: клієнтизм (лат. *cliens* – підопічний, слухняний) – модель політичної структури суспільства, заснована на особливому типі взаємин лідера (патрона) з його послідовниками (клієнтами), котрі залежать від нього. Знаходить вираження у формі персональних клієнтел – особистих «команд» окремих лідерів, клієнталізованих інститутів, політико-фінансових груп (від великих підприємств до органів державної влади), що опираються на патронажно-клієнтельні зв'язки. Основними характеристиками таких груп виступають замкнутість та ієрархічність структури, а також неформальний характер взаємодії в боротьбі за право контролю над ресурсами [8; с. 243]. С. Голев розглядає клієнтизм як зовнішню форму вожизму – функціонування політичної системи як ієрархії кланів, всередині яких переважають відносини типу «клієнт–патрон» [4; с. 198].

Дещо інше тлумачення подає Е. Хейвуд: клієнтизм – це система відносин, за яких урядові агентства починають служити інтересам тих клієнтальних груп, діяльність яких вони покликані регламентувати [14; с. 96].

Найширше поняття клієнтизму тлумачиться як «розшарування між двома особами чи групами осіб з нерівним соціально-економічним та суспільним статусом. Це система управління, в якій рішення приймаються на основі самовільних критеріїв та оцінок «патрона» стосовно «клієнта» [1, с. 59].

Таким чином, клієнтистські відносини можна розглядати як усталену систему взаємин суб'єктів, які володіють диференційованою ресурсною забезпеченістю внаслідок приналежності до різних рівнів ієрархії. Ці взаємини відіграють ключову об'єднуючу роль. Патрон у контексті ресурсних можливостей, якими він оперує, вибудовує стосунки з клієнтом. Клієнтські мережі можуть виходити далеко за межі вузьких практико-меркантильних і контролювати розподільчі механізми широкого профілю – від розподілу матеріальних благ, робочих місць, землі до розподілу дозволів, посад, соціальних можливостей, ступеня відповідальності, санкцій, привілеїв тощо. Ресурсна залежність є тією прихованою пружиною примусу, яка за умов свого розвитку та вдосконалення набуває вигляду добровільних актів. Зовнішньо добровільний обмін ієрархічно організованих суб'єктів не породжує відносин реципрокності – в сучасній західній соціології – взаємообмін «подарунками» між членами горизонтальної соціальної гілки [2, с. 22]. При цьому подарунок – не річ, а ситуація, вплетена в контекст соціальних відносин, елементом якої є акт дарування. Починає розвиватись мімікрія взаємин та циркуляція їх у формі данини, яку «патрон» збирає зі своїх «клієнтів».

Клієнтизм ґрунтується на паразитарній природі свого виникнення: зосереджується на розподілі, але не на виробництві суспільних благ. У соціологічно-психологічних та політологічних розвідках

домінантним є аналіз ролі та взаємин «патрона» і «клієнта» та чинників, що зумовлюють зміну цих взаємин. Автор праці про клієнтизм в його історичній ретроспективі А. Мончак звертає увагу на ризик сприйняття світу у клієнтистському ключі. На його думку, з властивою клієнтизму заплутаністю формується віртуальна пастка, і вийти з неї можуть лише актори-імітатори чи віртуозні лицедії, пов'язані з владою, привілеями, корупцією.

Матеріальна та духовна бідність, відсутність власної аристократії та еліти, низький рівень політичної культури та самосвідомості населення є одними з головних причин виникнення такого типу відносин, які ґрунтуються на системі узалежнень. Щоб зрозуміти зміст клієнтальних відносин, виділимо кілька сутнісних рис, серед яких: 1) нерівність суб'єктів, що вступають у зв'язок задля захисту своїх інтересів та задоволення потреб; 2) надання двостороннім стосункам форми патріотизму, фаворизму, що ззовні може видатись як форма опіки незахищеної людини; 3) зв'язок між патроном і клієнтом на підставі особистих зобов'язань або общинної солідарності; 4) боротьба за контроль над політичними та економічними ресурсами як першопричина та істинна інтенція патрона; 5) використання патроном незаконних форм контролю за рухом ресурсів; 6) партикуляризм інтересів; 7) недотримання громадянських прав, активна і пасивна протидія їх застосуванню; 8) формування специфічної культури залежності, коли широкий загал мовчить і все покриває, імітуючи відсутність цих стосунків, зв'язків і залежності.

Наслідками таких клієнтальних відносин стають соціальна та політична неефективність, що призводить до поширення цинізму, різкої зміни (деградації) суспільної моралі та інших явищ аномального характеру. Суть існування постійної залежності полягає у насильницькому обмеженні, нівелюванні, конкуренції та звуженні вільного поля діяльності для інших соціальних груп населення, зна-

чну частину якого очікує статус аутсайдерів. Вертикальні канали постачання інформації «згори вниз» є імітаційними, точніше, практично атрофовані – нижчі рівні прагнуть приховати або спотворити інформацію, що є формою захисту та самозбереження. В умовах інституціональної відносності та хиткості особисті зв'язки формують клієнтурно організовані соціальні мережі, доповнюючи «дефіцит держави», і підривають офіційні публічні інститути, позбавляючи їх громадського правового змісту. Саме тому консолідація окремої клієнтальної соціально-політичної моделі впливає на розвиток антиправової свідомості як управлінського класу, так і решти суспільства, призводить до ствердження партикулярних норм замість універсальних [10].

Звісно, охопити усі сфери суспільства, пронизані типом відносин за схемою «патрон – клієнт», досить складно. Тому спробуємо побудувати класифікацію клієнтальних зв'язків. Першим критерієм класифікації візьмемо доступність зовнішніх джерел інформації до досліджуваних відносин. Відповідно до цього розрізняють відкриті (під час виборів та у тоталітарних державах) та закриті (неофіційні, так звані групи тиску). Такі відносини складаються та впорядковуються як формально, так і неформально, в залежності від історичного досвіду та «груп тиску», впливу, типу партійної системи тощо. Якщо в одних державних системах клієнтальна залежність є неприйнятною, в інших – закономірною, то в Україні, як і в інших країнах Східної Європи, такі відносини маскуються, стають невід'ємними та органічними, але максимально прихованими. З одного боку, це сприяє налагодженню неформальних контактів, структурних одиниць цієї системи, а з іншого – поглиблюється фактична «замкнутість», закритість політичних кіл та «закритість» економіки. Ці відносини характеризуються легальним, напівлегальним та нелегальним критеріями існування, де два останніх набувають незрівнянно більшої функціональної ваги, ніж перший. Тобто закулісні домовленості,

тіньова політика та економіка є більш актуальними та вагомими, ніж офіційні та загальноприйняті задекларовані форми співіснування.

За призначенням, метою налагодження та функціонування клієнтальні відносини поділяються на: цільові (побудовані на систематичних взаємозв'язках та взаємообумовленостях, сприяють розширенню «мережі» клієнтел) та ситуативні (частіше від випадку до випадку, з різними типами суб'єктів). Цільові відносини можуть поділятися на позитивні (створені задля власної вигоди чи вигоди певної соціальної групи, однак результат не передбачає насильства над іншими) та негативні (насамперед передбачають можливість застосування жорстких методів у випадку неможливості реалізації власних ідей).

За кількістю суб'єктів клієнтальні відносини можна поділити на індивідуальні (коли домовленості укладаються на рівні двох-трьох осіб з особистою відповідальністю один перед одним), колективні (між невеликою групою людей, до прикладу, парламентарями одного скликання), масові (коли клієнтами стають «маси», що прагнуть «хліба і видовищ»).

За часом виникнення та існування можна виділяти постійний (який склався впродовж певного історичного проміжку часу) та тимчасовий (під час виборчої кампанії) клієнтизм; за широтою охоплення: на рівні центральних органів державної влади, регіональний та місцевий.

Зазвичай про клієнтелізм говорять у контексті виборів та електоральної залежності. У постколоніальному світі виборці, беручи участь в актах народного волевиявлення, голосують не за тих, хто запропонує їм кращу програму дій, а за тих, перед ким вони – в силу ментальних традицій – мають внутрішні зобов'язання, хто дає їм певні блага – матеріальні та соціальні – в обмін на політичну лояльність. Така форма відносин не є новітньою, оскільки вибудовувалася протягом тривалого часу функціонування у різних державно-

політичних системах і була чи залишається представленою достатньо широким спектром. У цьому контексті зазначимо, що мислення української політичної верхівки сформувалося в радянську епоху, яка будувала стосунки між членами соціуму за схемою жорсткого і непроникного, по суті, рабського служіння партійним ідеалам, що в кінцевому результаті призвело до формування невірницького, залежного менталітету, який може бути представлений у формі антиномії «рабовласник» – «невільник». Останній є носієм страху та вірогідного обслуговування ієрархічно вище позиціонованих соціальних прошарків. За твердженням М. Афанасьєва, феномен радянського клієнтизму полягав у тому, що з ним офіційно боролися та вважали аномальним явищем, а фактично він був перманентним та діяв на всіх рівнях державної і суспільної ієрархії [1, с. 36].

Апелюючи до поданого вище, зазначимо, що українська модель клієнтальних зв'язків, побудована на системі закритих та корупційних відносин, тягне за собою практично всі різновиди суспільних відхилень: корупцію, формування мафіозних структур, злочинність, наркоманію, бандитизм тощо. За словами соціолога Є. Головахи, «Україна просувається у напрямку від залишкової радянської системи до феодалізму, який характеризується такими рисами, як відтворення президентської вертикалі за партійною, а то й царсько-феодальною системою... Владні привілеї істотно розширилися порівняно з радянськими. Вони перетворилися на феодальні владні привілеї. Тобто все це кроки назад від радянської системи» [6]. Хоча назвати їх «феодальними» важко, оскільки феодалізм передбачає формування у ментальному полі моделі власника та господаря, який несе відповідальність за створену ним структуру. І відповідальність тут є однією з системотворчих ознак.

Поширенню політичного клієнтизму немалою мірою сприяла чинна виборча система, яка функціонувала у 90-х роках минулого століття і впродовж років незалежності вже змінила три основні

форми. Саме така система, коли кожен депутат безпосередньо «прив'язувався» до виборчого округу, призвела до того, що у ряді регіонів сформувались групи, клани депутатів та чиновників різного рангу, які вважались «своїми» для певної системи регіональних клієнтел.

Український політичний простір, який характеризується нерівномірним розподілом влади між трьома гілками і президентом та періодичним виникненням політичних криз і парламентських конфліктів, не формує нові (відмінні від радянських) моделі співіснування своїх громадян. Домінанта категорій узалежненості та аналогічний стиль суспільної поведінки, які набувають системних характеристик, сприяють наростанню у політичній верхівки усвідомлення своєї винятковості та харизматичності. Крім того, варто враховувати історичні обставини, фактор політичного часу і простору, в рамках якого розвиваються клієнтальні відносини. До прикладу, на початку незалежності Української держави відносини залежності будувались по лініях «парламент» – «президент», «парламент» – «партії», «парламент» – «бізнес» тощо. Натомість нині джерелом залежності та клієнтальності усіх гілок влади та сфер бізнесу стає президентська вертикаль.

Клієнтизм є одним із основних факторів не лише виборчого, а й політичного, економічного, приватного та бізнесового процесів у країнах пострадянського простору. Суспільний механізм зв'язку політики, економіки та влади і розподілу прибуткових позицій та трофеїв з великою точністю копіює політичні машини минулих часів – не лише радянського простору, але й інших країн. Щоправда, в історії європейських культур ці явища були відносно короткотривалими, не наділеними стійкими ознаками і виконували зазвичай синергетичну функцію. Натомість клієнтальна модель відносин в Україні набула ознак стійкості та адаптаційного потенціалу, глибоко проникла своїми метастазами в державну систему, ментальність, сві-

домість та підсвідомість її громадян. У результаті цього вся система всупереч логіці починає відстоювати та захищати цю модель відносин. Тому викорінення цих явищ та реабілітація державної системи стає надзвичайно складною проблемою. Більше того, клієнтизм (як і інші соціальні явища, наприклад, корупція), набуваючи адаптаційно-мімікрійних властивостей, стає здатним ужитись у будь-яку оновлену чи нову систему.

Клієнтальні відносини у державно-політичній системі абсолютно нівелюють ключові принципи і норми прав громадян. По-перше, ігнорується рівність перед законом – обрані в сенсі народного представництва вважаються «обраними» перед законом. По-друге, згідно з міжнародними стандартами прав і свобод ніхто не може бути залежним від іншого чи бути примушеним до тих чи інших дій. Відносини ж клієнтизму, прямо чи опосередковано, передбачають виключно сугестивно-імперативну форму вибору та взаємин. По-третє, страх перед «патроном», «державцем», «начальником» і т.д. призводить до утворення внутрішнього замкнутого та статичного кола, де громадянин не здатен впливати на політичні процеси. Це стає причиною виборчого (і не лише виборчого) нігілізму та відкритого ігнорування політичного та громадського життя.

Таким чином, побудова відносин – як суспільних, так і державно-політичних – на основі залежності одних індивідів від інших чи від груп інших у цілому гальмує повноцінний розвиток громадянського суспільства, формування громадянської солідарності та соціальної довіри. Саме тому є підстави говорити, що клієнтелізм – це патологія, яку потрібно досліджувати з метою її викорінення.

Пострадянський досвід державотворення свідчить про те, що існує особливий механізм функціонування довіри, який обмежується клієнтальними та родинно-клановими стратегіями. Брак історичної традиції нагромадження та розвитку соціального капіталу

у горизонтальних мережах суспільної активності і співробітництва створює певний соціальний вакуум. В Україні на регіональному та загальнодержавному рівнях будуються відносини залежності громадян (виборців) від народних обранців, а не навпаки, як це повинно відбуватись у демократичних державах. Бюрократичний апарат з усталеним розподілом груп впливу і тиску не дозволяє впроваджувати новітні методи державного управління. Через це відбувається деградація не лише державної системи, а й суспільної моралі, зникає взаємозв'язок суспільства і держави, що неминуче веде до глобальної соціальної катастрофи.

Список використаних джерел:

1. *Афанасьев М.* Клиентелизм: историко-социологический очерк (1) / М. Афанасьев // ПОЛИС. – № 6. – 1996.
2. *Барсукова С. Ю.* Реципрокные взаимодействия. Сущность, функции, специфика / С. Барсукова // Социс. – № 9. – 2004. – С. 20–30.
3. *Бирюков С. В.* Клиентела как модель политического порядка и политических изменений: Монография. – М.: ТЕИС, 2009. – 245 с.
4. *Голев С. В.* Политическая психология / С. Голев // Словарь-справочник. – М.: СОФИЯ, 2004. – 420 с.
5. *Головаха Є.* Феномен «аморальної більшості» в українському суспільстві: пострадянська трансформація масових уявлень про норми соціальної поведінки // Україна-2002. Моніторинг соціальних змін / За ред. д.е.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. – К.: Ін-т соціології НАН України, 2002. – С. 460–468.
6. *Головаха Є.* Якщо суспільство ще кілька років залишатиметься напівфеодальним-напівєвропейським, це може призвести до його розколу [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/comentar/gqkg0iq0i>
7. *Новейший политологический словарь* / авт.-сост. Д. Е. Погорелый, В. Ю. Фесенко, К. В. Филиппов. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. – 318 с.
8. *Лясота Л.* Соціальні мережі та неформальні практики у політичному дизайні пострадянських суспільств / Політичний менеджмент. [Електронний

ресурс]. Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=59&c=1312>

9. *Паніна Н. В.* Українське суспільство 1994–2005: Соціологічний моніторинг. – К.: ТОВ Вид-во «Софія», 2005. – 130 с.

10. *Попова І.* Моральне виправдання і нормативна складова тіньових практик (спроба порушити проблему) / І. Попова // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – № 1. – 2004. – С. 30–50.

11. *Сергеев В. М.* Механизмы эволюции политической структуры общества: социальные иерархии и социальные сети / В.Сергеев, К. Сергеев // ПОЛИС. – 2003. – № 3. – С. 6–8.

12. *Степаненко В.* Суспільство громадянське і «негромадянське»: дискурси та моделі взаємодії / В. Степаненко // Українське суспільство 1994–2004. Моніторинг соціальних змін / За ред. д.е.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. – К.: Ін-т соціології НАН України, 2004. – С. 198–211.

13. *Фисун А.* Постсоветские политические режимы: неопатримониальная интерпретация / А. Фисун // Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. – 2004. – Вып. 2. – С. 130–140.

14. *Хейвуд Э.* Политология: глоссарий по книге. – М.: Юнити-Дана, 2005. – 544 с.

15. *Rigby T.H.* A Conceptual Approach to Authority, Power and Policy in the Soviet Union. – In: Authority, Power and Policy in the USSR: Essays dedicated to Leonardo Shapiro. London, 1980.

Ярослав Мельник, Наталья Криворучко
КЛИЕНТИЗМ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ
УКРАИНСКОГО СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО
ПРОСТРАНСТВА

Статья посвящена освещению клиентизма как явления и одной из форм общественной девиации, которая интенсивно развивалась во времена Советского Союза и продолжает прогрессировать

в посткоммунистическом пространстве. Клиентизм как один из фреймов поведения, который предусматривает прямую и непосредственную зависимость «клиента» от «хозяина», «патрона», несет угрозу построению эффективного жизнеспособного общественного внутривнутриполитического диалога. На основе обработанного материала предложена классификация клиентальных отношений и проанализированы дальнейшие перспективы и возможные негативные последствия их развития.

Ключевые слова: клиентизм, девиация, клиентелла, общественная зависимость.

Yaroslav Mel'nik, Natalia Krivoruchko

CLIENTAGE IN THE PROCESS OF FORMING OF THE UKRAINIAN SOCIO-POLITICAL SPACE

The article is devoted to coverage of events and clientage as a form of social deviation, intensively developed in the Soviet times and continues to progress in the postcommunist world. Clientage as one of the frames of conduct that provides direct and indirect dependence of «client» on «host» and «patron», threatens to build an effective internal social dialogue. Based on the processed material, the classification clientele relations, is given further analysis of the prospects and possible negative consequences of their development is done.

Keywords: *clientage, deviation, clientele, social dependence.*

Р о з д і л ІІІ

ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА І ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Віра БУРДЯК, Руслана КЛИМ

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті досліджена сучасна державна кадрова політика в Україні, вказані її досягнення та прорахунки, дано визначення основних понять. Автори підкреслюють, що державна кадрова політика повинна бути науково обґрунтованою, історично конкретною, враховувати нагальні потреби суспільства в кадрах, мати плановий і перспективний характер. В Україні необхідно створити нову концепцію роботи з людьми, які перебувають на державній службі, та визначити основні підходи до кадрової стратегії. Нині в Україні формується сучасний апарат державної служби, поступово створюється система спеціалізованих навчальних закладів для підготовки державних службовців.

Ключові слова: державна служба, кадрова політика, Україна.

Державна кадрова політика є одним із важливих напрямків державної політики як сукупності сформованих і законодавчо закріплених цілей, завдань, функцій державного управління та визначає місце і роль кваліфікованих людських ресурсів у державі, принципи й способи підготовки та розстановки кадрів. Державна кадрова політика – політика держави у сфері державної служби,

головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно здійснювати завдання та функції Української держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень [5, с.42]. Вона призначена визначати стратегічне бачення формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, а також цілі та пріоритети кадрової діяльності.

О.Ю. Оболенський зауважує, що кадрова політика в сфері державної служби має здійснюватися за трьома взаємопов'язаними напрямками:

1) забезпечення висококваліфікованими, компетентними кадрами органів державної влади та місцевого самоврядування;

2) забезпечення професіоналізму державних службовців у всіх проявах якостей особи, а саме: спеціально-ділових, особистісних і моральних, шляхом досягнення ефективного функціонування та удосконалення системи навчання державних службовців;

3) розвиток механізму формування нової генерації державних службовців, здатних ефективно працювати в умовах трансформаційного етапу розвитку держави [2, с.149].

Кадрове забезпечення державного управління є однією з ключових проблем державотворення. Зауважимо, що існує безпосередня залежність результативності й ефективності управління в державі від його кадрового потенціалу. Це, в свою чергу, впливає на життєдіяльність країни, добробут її громадян, міжнародний авторитет держави [6].

Формування державної кадрової політики – це складний та багатогранний процес, в якому взаємодіють об'єктивні та суб'єктивні фактори. Він включає в себе послідовне здійснення законодавчих, організаційно-управлінських, науково-дослідних та інших заходів.

Особливістю державної кадрової політики є її багатосуб'єктність. Кожен суб'єкт має свій обсяг повноважень, який обмежений статутом та колом функціональних повноважень. До них належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України.

Зокрема, Верховна Рада України надає державній кадровій політиці легітимного характеру, законодавчо визначає її принципи та контролює здійснення. Президент України визначає мету й основні напрями кадрової політики, забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади у роботі з кадрами. Кабінет Міністрів відповідає за реалізацію єдиної кадрової політики на державній службі в апараті Уряду, центральних та місцевих органах виконавчої влади, розробляє пропозиції та здійснює заходи щодо підвищення ефективності державної служби.

І. Мельник наголошує, що об'єктом державної кадрової політики є система державно-службових відносин, у якій задіяні кадри. Тож об'єктом свого впливу держава вважає весь кадровий потенціал суспільства, всі людські ресурси. Разом з тим об'єктом безпосередньо державного управління є кадри державної служби, які становлять основу апаратів органів державної влади. [6].

Державна кадрова політика пов'язує в єдине ціле різні організаційні заходи і дії стосовно підбору і розстановки керівних кадрів із соціально-економічними, політичними, управлінськими, культурно-духовними підсистемами українського суспільства, з традиціями та стереотипами, що історично склалися в масовому усвідомленні. У цьому значенні кадрова політика держави є сукупністю різноманітних соціальних функцій; визначає шляхи і засоби кадрового забезпечення реформ, професіоналізм їх здійснення; є важливим фактором збереження та зміцнення цілісності держави, соціально-політичної стабільності суспільства і виступає елементом регулювання життєдіяльності населення.

На думку Т.А. Кравченко, основними завданнями державної кадрової політики на сучасному етапі державотворення є:

- 1) проведення єдиної кадрової політики в усіх сферах суспільно-політичного життя;
- 2) наукове обґрунтування потреби державних органів у кадрах;
- 3) забезпечення високого професіоналізму управлінського процесу;
- 4) розробка оптимальної системи формування кадрового резерву;
- 5) запровадження ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- 6) розробка та прийняття нормативних актів реалізації державної кадрової політики [3].

Зауважимо, що базова ідея сучасної державної кадрової політики має віддзеркалюватися в зміні взаємовідносин держави та особи, в гарантованому забезпеченні конституційного права громадянина на свободу вибору місця, роду та часу своєї трудової діяльності. Сутність нової кадрової доктрини полягає в тому, що держава та особа – соціальні партнери в професійно-трудовій та інтелектуальній самореалізації особистості. Досягнення гармонійного сполучення інтересів особи та держави, індивідуальних та загальнонаціональних інтересів – визначальний принцип у сучасній кадровій діяльності. Важливо, щоб кожен державний службовець, кожна посадова особа володіли знаннями та вміннями, необхідними для роботи в непростих соціальних, економічних і політичних умовах сучасної України.

Ефективна кадрова політика має бути одночасно спрямована на досягнення таких цілей:

- 1) прогнозування і планування потреби в кадрах (кількісне й якісне забезпечення організацій відповідними кадрами);

- 2) підбір і розстановка, тобто раціональне використання кадрів;
- 3) розробка критеріїв і методики підбору, розстановки, оцінки і навчання кадрів;
- 4) планування розвитку персоналу, перманентної післядипломної освіти, підвищення кваліфікації;
- 5) створення і використання кадрового резерву на керівні посади; мотивація працівників, тобто забезпечення особистої зацікавленості працівників будь-якого рівня в досягненні високих результатів праці;
- 6) вплив на вдосконалення стилю управління, вироблення певних соціально значущих стереотипів поведінки [3].

Принципи державної кадрової політики – це положення і правила, що її регламентують, які мають об'єктивну сторону, оскільки базуються на природі і закономірностях кадрової діяльності. Формування державної кадрової політики повинно будуватися на загальних конституційних принципах державної служби:

- 1) верховенства Конституції і законів України;
- 2) пріоритету прав і свобод людини і громадянина;
- 3) рівного доступу громадян України до державної служби;
- 4) професіоналізму і компетенції;
- 5) гласності;
- 6) політичної і релігійної нейтральності;
- 7) відповідальності державних службовців за ті рішення, які вони готують і приймають, за виконання своїх посадових обов'язків.

В.М. Приходько зазначає, що доцільно виділити такі організаційні принципи державної кадрової політики:

- 1) підбір кадрів за діловими, професійними і моральними якостями на засадах комплексної і об'єктивної їх оцінки;
- 2) рівність і відкритість вирішення всіх кадрових питань демократично і гласно, однак з можливістю призначення на окремі посади;
- 3) послідовності керівництва; забезпечення законності, дотримання нормативних вимог у вирішенні кадрових питань [8].

Впродовж історії розвитку суспільства принципи державної кадрової політики визначалися, передусім, інтересами панівних еліт, і лише, по-друге, – управлінською доцільністю. Тому, на наш погляд, найбільш переконливою підставою класифікації державної кадрової політики є «тип політичного панування», що обґрунтований у працях М. Вебера. На основі цього методологічного принципу, в контексті сучасної специфіки політичного розвитку, науковці виділяють:

I. «Традиційну модель» державної кадрової політики, засновану на традиційному типі панування. Для неї характерні системний непотизм (тобто сімейність у кадрових призначеннях); трайбалізм, або суб'єктивізація ролі земляцької належності, а також домінування кастових чи релігійних бар'єрів при здійсненні підбору та просуванні чиновників.

II. «Протекціоністську модель» державної кадрової політики (харизматичне панування). Лідер чи посадова особа, яка підбирає команду за принципом «особистої відданості», не завжди є або навіть вважається своїм оточенням особистістю, що володіє харизматичними якостями. Але особливості відбору штабу з-поміж числа «довіраних», «особисто відданих» людей, «команди» в рамках протекціоністської моделі повністю зберігаються.

III. «Рациональну модель» державної кадрової політики (раціональне панування). Відповідна легальному типу панування раціональна модель державної кадрової політики передбачає:

- 1) відсутність будь-якого особистого присвоєння місця служби;
- 2) роботу чиновників за контрактом, тобто на підставі вільного відбору щодо професійної кваліфікації (в найбільш раціональному випадку – визначеної за допомогою іспиту, засвідченої дипломом);
- 3) посадові особи вбачають для себе кар'єру: «просування» за терміном служби або за успіхами в роботі;

4) підпорядкування суворій службовій дисципліні та контролю;
5) раціональна кадрова політика засновується на правилах, які можуть бути: технічними правилами, нормами. Для їх застосування в обох випадках необхідно спеціальне навчання. Отже, для роботи в штабі управління людина повинна мати відповідну кваліфікацію, бути добре обізнаною, – тільки така людина може бути прийнята на службу як чиновник.

IV. «Постраціональна модель». Політичними умовами її актуалізації стала світова тенденція посилення політичної ваги і значення організацій великого бізнесу й особливо транснаціональних корпорацій. Суть її полягає в розбудові державної кадрової політики на принципах PR-менеджменту бізнес структур, у тому числі із запозиченням цілого ряду технологій управління кадровими процесами, зокрема кадрового аутсорсінгу [3].

Головними пріоритетами кадрової політики є посилення ефективності та відповідальності за прийняття і реалізацію управлінських рішень у поєднанні з підвищенням престижу державної служби та створенням реальних стимулів до сумлінної та ініціативної праці. Зауважимо, що державна кадрова політика має на меті: по-перше, розробку стратегічного напрямку в реорганізації державної служби з урахуванням тенденцій і перспектив розвитку суспільства й держави та в інтересах особистості; по-друге, становлення системи забезпечення держслужби професійними спеціалістами, які у своїй діяльності не тільки б виконували поставлені перед ними завдання, але і своєю поведінкою сприяли б підвищенню авторитету органів державного управління в цілому, прагнули встановити розуміння з народом, заручитися його підтримкою; по-третє, створення необхідних соціальних і матеріальних умов діяльності, а також правового регулювання відповідно до норм законодавства, контролю за виконанням

посадових функцій, які виключають будь-яку можливість порушення трудової дисципліни, зловживань службовим становищем та корумпованості держапарату; по-четверте, підтримку у колективах державних органів такого морально-психологічного клімату, який сприяв би не тільки ефективному виконанню службових обов'язків, а й розвитку позитивних особистісних якостей працівників, формував раціональні службові відносини; по-п'яте, забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу держапарату і створення умов для творчого розвитку особистості на робочому місці; по-шосте, визначення порядку та регулювання підбору, переміщення, просування по службі, оцінки, стимулювання і підвищення відповідальності державних службовців.

На думку А. Мунтяну, метою державної кадрової політики повинно бути сприяння оптимальному використанню трудових ресурсів країни для реалізації національних інтересів із врахуванням наявних потреб економіки, розвитку регіонів та світових тенденцій для забезпечення конкурентоспроможності держави на міжнародній арені; створення умов для забезпечення реалізації права громадян на працю, відпочинок та соціальний захист, закріплені Конституцією України [7, с. 24].

Кадрова політика як складова внутрішньої та зовнішньої політики держави і засіб її реалізації формується на основі та в межах державної політики. Вона розробляється в інтересах останньої. Цілі, пріоритети й принципи кадрової політики визначальною мірою залежать від ролі держави в суспільстві, від вирішення основних проблем становлення української державності, типу правління (міри співвідношення президентської та парламентської республіки), рівня і демократизації механізмів устрою держави, поділу та взаємодії гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової), розмежування їхніх функцій і повноважень, перспектив перетворень центральних, регіональних та місцевих структур влади.

Кадрова політика не повинна бути вузько прагматичною, розрахованою тільки на кадрове забезпечення вирішення завдань реформування держави й суспільства. Нагальною необхідністю є розробка кадрової політики, яка врахує потреби і сучасного стану держави, і майбутнього.

У Науковій програмі дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління визначено, що важливою складовою підвищення ефективності державної служби є поліпшення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, підготовка нової генерації державних службовців. Основними заходами з цих питань мають бути:

- 1) забезпечення випереджаючого характеру змісту навчання з урахуванням перспектив розвитку держави;
- 2) впровадження цільової спрямованості навчання на основі дотримання державних стандартів освіти, гнучкості застосування всіх видів, форм і методів навчання, досягнення інтенсифікації та оптимізації навчального процесу;
- 3) удосконалення цільової підготовки кадрового резерву на посади державних службовців I - III категорій;
- 4) розширення підготовки та перепідготовки державних службовців у межах спеціальності «державна служба» освітнього напрямку «державне управління» за спеціалізаціями з економіки, права, соціальних, гуманітарних, кадрових питань тощо;
- 5) оптимізація мережі навчальних закладів, що здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців;
- 6) запровадження дистанційного навчання, що дасть можливість розширити професійне навчання державних службовців без відриву від роботи;

7) забезпечення єдиного навчально-методичного управління та координація практичної діяльності всіх структурних елементів системи державного управління [9].

Державна кадрова політика має бути спрямована на формування інтелектуального потенціалу кадрів, управління професійною кар'єрою, коригування професійного складу кадрів, раціональне використання їх можливостей та здібностей, створення стратегії управлінської діяльності відповідно до імперативів сучасності.

На думку Р. Войтович, кадровий ресурс як важливий інструмент динамічного розвитку держави – особливо в умовах глобалізації, має виступати активним суб'єктом забезпечення ефективності соціально-економічних, технологічних, соціально-психологічних процесів, що відбуваються в суспільстві, модернізувати систему державного управління, а це в свою чергу дозволить здолати інерцію, усталені стереотипи мислення, які реально протистоять оптимізації кадрової політики в ситуації глобальної інтеграції [1].

А. Мунтяну зазначає, що серед проблем, які накопичились у кадрових питаннях України слід відзначити такі:

1) радянська система підготовки, «селекції» кадрів зруйнована, а нова практично не створена. Через що, зокрема в державному управлінні та місцевому самоврядуванні кадровий корпус не відповідає вимогам тих процесів змін, які відбуваються у державі;

2) відсутність стратегічного спрямування підготовки персоналу відповідно до потреб суспільства, яке передбачає кваліфіковане здійснення прогнозування, планування, постійне оцінювання ситуації з персоналом у країні і як наслідок «перекіс» у підготовці кадрів, зокрема спостерігається істотне скорочення чисельності осіб, зайнятих у сільському господарстві, промисловості, й одночасне збільшення чисельності персоналу у гуманітарній сфері;

3) відсутність цілеспрямованої кадрової політики по залученню спеціалістів у регіони (сільську місцевість), як приклад, надлишок

медичних працівників у великих містах і дефіцит у сільській місцевості;

4) невідповідність державної кадрової політики вимогам трансформаційних процесів у державі (значна частина наявного кадрового корпусу не готова до роботи в умовах сьогодення і на перспективу, насамперед з огляду на нездатність аналізувати, розробляти, відстоювати, реалізовувати, вчасно коригувати управлінські рішення. Це в більшій мірі стосується кадрової політики в державному управлінні;

5) невпорядкованість, слабка функціональна визначеність структур по роботі з персоналом, недостатня кваліфікація персоналу кадрових служб, що веде до неефективності, неузгодженості підходів у кадровому менеджменті на всіх рівнях;

6) недостатнє застосування результатів наукових досліджень при виробленні та реалізації державної кадрової політики: наукове підґрунтя має бути постійним, динамічним, невід'ємним процесом здійснення державного управління, зокрема у сфері кадрової політики;

7) наявність розриву, певного професійного вакууму між поколіннями кадрового корпусу державного управління: молодому поколінню, яке формується в умовах незалежної держави, властиві здоровий прагматизм, амбітність, нестандартність мислення, водночас бракує досвіду, який має старше покоління управлінців [7, с.23].

Таким чином, наголосимо, що сучасна державна кадрова політика повинна бути науково обґрунтованою, історично конкретною, враховувати нагальні потреби суспільства в кадрах, мати плановий і перспективний характер. Кадрову політику варто базувати на наукових підходах про суспільство, управління, здійснювати на правовій основі, керуючись при цьому демократичними принципами, враховувати світоглядні та ідеологічні уявлення людей, стан держави,

можливості виконання поставлених цілей. Цілі державної кадрової політики слід вибирати, виходячи з інтересів особи, суспільства і держави, особливостей демографічного і культурно-історичного розвитку, а також рівня безробіття, освіченості та інших факторів.

Діюча система державної служби в Україні має певні проблеми, які потребують подальшого вирішення. Негативні фактори і тенденції у функціонуванні системи державної служби спричинені значною мірою нестабільністю державної служби, недодержанням у багатьох випадках вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, запобігання конфлікту їх матеріальних та інших особистих інтересів, недопущення незаконного впливу на державних службовців під час виконання ними службових обов'язків, невідповідності їх статусу, матеріального забезпечення та соціального захисту рівню покладеної на них відповідальності.

Діяльність державних службовців залишається недостатньо відкритою та прозорою. Не створено умови для належного контролю з боку суспільства за діяльністю, що посилює у суспільстві недовіру до органів державної влади і разом з тим створює додаткові можливості для зловживань, корупції, безвідповідальності державних службовців. Недостатньо високою залишається якість управлінських послуг. Мають місце суб'єктивізм у доборі, просуванні по службі державних службовців, невизначеність кар'єрної перспективи, особливо напружені умови роботи.

Відповідно до державної кадрової політики в Україні необхідно створити нову концепцію роботи з людьми, що перебувають на державній службі, і визначити основні підходи до кадрової стратегії. Нині формується сучасний апарат державної служби, поступово створюється система спеціалізованих навчальних закладів для підготовки державних службовців.

Необхідним етапом розробки кадрової політики є теоретичне обґрунтування та визначення її концепції, тобто системи висхідних

опорних позицій та провідних ідей, що розкривають наукові засади найбільш ефективних підходів держави до вирішення кадрових проблем у сучасних умовах і на перспективу, що визначають завдання та пріоритети державного впливу на формування, розвиток і раціональне використання кадрового потенціалу України.

Список використаних джерел:

1. *Войтович Р.* Державна кадрова політика України в умовах глобалізації: сутність та особливості реалізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.cppk.cv.ua
2. *Державне управління та державна служба: словник-довідник* / Уклад. О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – 480 с.
3. *Кравченко Т.А.* Формування державної кадрової політики у сфері державного управління: концептуальні засади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua
4. *Лазор О.Я., Заєць О.І.* Особливості кадрової політики на сучасному етапі розвитку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kbuapa.kharkov.ua
5. *Малиновський В.Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Малиновський. – К.: Атака, 2005. – 240 с.
6. *Мельник І.М.* Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.academy.gov.ua
7. *Мунтяну А.П.* Про стратегію державної кадрової політики України // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2010. – №3. – С. 23-25.
8. *Приходько В.М.* Місцева влада в світлі сучасної державної кадрової політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua
9. *Про затвердження наукової програми дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління:* Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2001 р. №953 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Вера Бурдяк, Руслана Клым

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

В статье исследована современная государственная кадровая политика в Украине, указаны ее достижения и просчеты, даны определения основных понятий. Авторы подчеркивают, что государственная кадровая политика должна быть научно обоснованной, исторически конкретной, учитывать насущные потребности общества в кадрах, иметь плановый и перспективный характер. В Украине необходимо создать новую концепцию работы с людьми, которые находятся на государственной службе, и определить основные подходы к кадровой стратегии. Сейчас в Украине формируется современный аппарат государственной службы, постепенно создается система специализированных учебных заведений для подготовки государственных служащих.

Ключевые слова: государственная служба, кадровая политика, Украина.

Vira Burdiak, Ruslana Klim

THEORETICAL PRINCIPLES OF STATE POLICY OF PERSONNEL SELECTION POLICY IN UKRAINE

The paper investigated the current state personnel policy in Ukraine, given its achievements and failures, provides definitions of basic concepts. The authors emphasize that the state personnel policy should be science-based, historically specific, considering the basic needs of the society in the frame, to have planned and forward-looking. In Ukraine, you must create a new concept of working with people who are in the

public service, and to identify the main approaches to HR strategy. Now in Ukraine formed the modern civil service apparatus, gradually, a system of specialized schools for public servants.

Key words: civil service, personnel policy, Ukraine.

Ігор НЕДОКУС

ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА: БІЛОРУСЬКИЙ ВАРІАНТ

У статті розглядаються механізми реалізації державної кадрової політики в Республіці Білорусь: статус номенклатури, принципи призначення керівників, ротація кадрів тощо. Автор розкриває вплив особистості Президента Олександра Лукашенка на кадрові процеси в державі. Здійснено спробу прогнозу щодо ролі державного клану в політичних процесах країни-сусідки.

Ключові слова: державна кадрова політика, бюрократія, номенклатура, державний клан, еліта, ротація кадрів.

Найбільш могутньою інституційною групою інтересів в Республіці Білорусь є бюрократія, яка одночасно виступає і в ролі основної еліти в країні. Існують різні підходи до розуміння білоруської бюрократії та її ролі в державному управлінні. Директор мінського Центру проблем європейської інтеграції Ю. Шевцов стверджує: «в Білорусі сьогодні не капіталізм з ринком і не соціалізм з плановим господарством. Система, яку вибудував президент Білорусі, отримала назву державного клану. Основна роль, звичайно, відводиться самому Олександру Лукашенко, але є ще близько двох тисяч наближених, які вирішують все і за всіх в країні» [7, с. 231].

Слід погодитися з використанням терміну державний клан щодо аналізу білоруської моделі державної кадрової політики. Він дозволяє поглянути на білоруську бюрократію як на дуже важливу складову частину персоніфікованої авторитарної системи. Разом з тим, з часів Платона відомо, що ті політичні режими, які будуються навколо нічим не обмеженої особистої влади правителя, є найбільш нестабільними і небезпечними для підданих. Справедливість цієї істини підтверджується і в наші дні. Тому директор Міжнародного інституту політичної експертизи, російський політолог В. Мінченко вказує, що «зацикленість державного клану на одній людині – це прямий шлях до краху» [7, с. 231].

Досліджуваній темі присвячені праці В. Карбалевича, В. Ровдо, О. Федути та ін. Метою нашої статті є аналіз тенденцій державної кадрової політики в Республіці Білорусь та оцінка ролі бюрократії в політичних процесах країни.

З самого початку в основу білоруського державного клану були закладені суперечливі принципи. З одного боку, президент вибудовував бюрократичну піраміду, вертикаль влади, яка охопила своїм впливом всю державу зверху і до низу. З іншого боку, і після приходу до влади О. Лукашенко не відмовився від популізму, який легітимізує політичний режим Білорусі. Але віра простих людей в народний характер верховної влади вимагала від президента регулярних «жертвопринесень»: кампаній гучних викриттів тих чи інших корумпованих бюрократів. Тому жодна посадова особа в країні, окрім президента, не отримала гарантій своєї недоторканності.

Підбір керівних кадрів в Республіці Білорусь здійснюється відповідно до принципів, притаманних авторитарному режиму. Професійні якості не мають великого значення: головним критерієм є особиста відданість Президенту Олександру Лукашенко. Люди, щодо яких є підозри в нелояльності, миттєво усуваються. Як тільки

Голова Ради Республіки А. Войтович дуже дипломатично, обережно, але зовсім прозоро піддав критиці намір О. Лукашенка змінити Конституцію, щоб продовжити свої президентські повноваження, глава держави в той же день скликає позачергову сесію верхньої палати парламенту для негайного переобрання спікера.

Сам глава держави не приховує такого підходу до кадрової політики. Так, призначення на посаду міністра внутрішніх справ В. Наумова президент супроводжував такими словами: «Я направляю туди абсолютно надійну людину, я хочу, щоб ви це теж зрозуміли: це людина президента» [3, с. 655]. Варто знати, що до цього призначення В. Наумов займав посаду начальника служби безпеки президента. І це не єдиний випадок, коли керівники особистої охорони Лукашенко займали важливі пости в державі: Г. Невиглас став главою адміністрації президента, Л. Єрін – головою КДБ, Ю. Жадобін – секретарем Ради безпеки, потім міністром оборони.

Одним із способів контролю Президента Олександра Лукашенка над керівними кадрами став збір компромату. Про цей важливий принцип кадрової політики білоруської влади є свідчення людей, що працювали з президентом. Колишній міністр внутрішніх справ Ю. Захаренко згадував: «Лукашенко пристрасно любить інтриганство і жваво сприймає компромат на людей, особливо на тих зі свого оточення, хто налаштований опозиційно» [3, с. 655]. Колишній міністр сільського господарства В. Леонов пише: «Президент після розмови сказав: «Я подивлюся, що на тебе там Шейман зібрав». Я зрозумів: Шейман збирає на мене компромат, і президент про це знає» [4, с. 86]. Олександр Федута у своїй книзі описує епізод з чинним на той час прем'єр-міністром Білорусі Михайлом Чигирем: «У жовтні 1994 року у Чигиря був обшук будинку... Звичайно, нічого не знайшли, але приблизно через півроку Чигирю стали відомі слова Лукашенка, який оцінював дії МВС: «Ідіоти! Не вміють працювати. Не знайшли нічого. Ну так підклали б!» [9, с. 450].

І при призначенні нових керівників важливим критерієм, крім особистої відданості, є також наявність компрометуючих фактів в біографії. Наприклад, Лукашенко, будучи ще депутатом, пристрасно критикував «головного корупціонера» Шкловського району першого секретаря райкому партії і голову райвиконкому А. Попкова. А ставши главою держави, призначив його спочатку віце-прем'єром, а потім заступником глави адміністрації президента [3, с. 657].

Старанність – необхідна якість у будь-якій управлінській структурі. У білоруській номенклатурній ієрархії вона доведена до крайнощів, коли від чиновників потрібна готовність, не замислюючись, виконати будь-який наказ глави держави. У 2001 році, представляючи нового прем'єр-міністра, Лукашенко характеризував його як «дисциплінованого та виконавчого», «порядного і надійного» [3, с. 658].

Очевидно, що білоруській моделі, заснованій на адміністративного-командних методах управління, для ефективного функціонування потрібні кадри з авторитарним стилем керівництва. Тому на перший план висуваються люди, які сповідують жорсткі, силові методи управління, здатні здійснювати постійний пресинг на підлеглих. Цілком закономірно, що велику роль в найближчому оточенні президента відіграють вихідці з силових структур.

Широко розповсюдженою в Білорусі стала практика призначення на високі державні посади людей із так званого шкловсько-могилевського клану, представників якого Олександр Лукашенко добре знає. Також у 2007 р. несподівано для багатьох Президент висунув на посаду члена Рада Безпеки старшого сина Віктора, незважаючи на те, що в останнього не було жодних формальних підстав. Сьогодні роль останнього в країні надзвичайно зросла [5].

Як відомо, в 1994 році Олександр Лукашенко постав в образі пристрасного борця з усією системою непідконтрольного народів чиновництва. Але, ставши президентом, він при створенні

«вертикалі» зробив ставку на колишню номенклатуру. Саме вона стала соціальною опорою режиму, тому що ідеально відповідає тим критеріям, за якими тепер підбираються кадри.

Президент не раз висловлював жаль про те, що була зруйнована струнка радянська система підбору і розстановки кадрів. Тому з обранням його президентом намагався її відновити. Олександр Лукашенко зізнався, що через людей, які колись мали відношення до ЦК КПБ, спробував бодай знайти списки резерву кадрів [3, с. 659]. Про засилля колишньої номенклатури на різних рівнях державної влади розповідають самі представники президентської команди. Головний спеціаліст управління кадрової політики Адміністрації президента Т. Белкіна, аналізуючи діяльність місцевої влади, стверджувала: «Бал як і раніше правлять «колишні», які дуже неохоче допускають до влади людей не зі свого кола» [3, с. 659]. Показовим стало повернення в політику «колишніх» бонз комуністичного режиму: А. Малофєєва, Н. Дементєя, І. Антоновича. Колишнього прем'єра В. Кебіча О. Лукашенко пропонував на посаду спікера Верховної Ради.

Звертає на себе увагу і така цікава закономірність. Олександр Лукашенко часто призначає на керівні посади, особливо в силових структурах, людей, які народилися і (або) вирости поза Білоруссю: У. Латишов, В. Єрмошин, С. Посохов, Ю. Сиваков, В. Наумов, Л. Єрін та ін. Ці люди менше пов'язані з місцевою громадою, і значить, не перебувають під її впливом. Крім того, у білоруській Конституції є пункт, згідно якого, претендувати на пост президента можуть тільки громадяни, які народились в Білорусі. Таким чином Олександр Лукашенко прагне підстрахуватися від можливих президентських амбіцій людей зі свого оточення.

Президент неодноразово підкреслював, що в Білорусі «на відміну від інших держав колишнього СРСР, реформи проводять не лаборанти і професора-теоретики, а практики і прагматики, які

розбираються в економіці на рівні заводу, колгоспу, радгоспу». Виступаючи в Гомелі з нагоди призначення голови облвиконкому, він обґрунтував критерії, за якими підбираються керівні кадри. Головний з них полягає в тому, що вони повинні бути «близькі до землі», знати сільське господарство, промисловість і вміти керувати цими галузями [3, с. 660]. Тому главою найбільшого в країні банку «Беларусбанк» стала заступник голови Шкловського райвиконкому Н. Єрмакова, інженер-будівельник П. Прокопович виявився кращим кандидатом на посаду голови правління Національного банку, начальника відділу кадрів ВАТ «Полоцьк-Скловолокно» В. Матвійчука президент призначив спочатку керівником Національної телерадіокомпанії, а потім міністром культури. Особливий резонанс у науковому середовищі викликало призначення глави Адміністрації Президента М. Мясниковича президентом Національної Академії наук.

Таке своєрідне розуміння Олександром Лукашенко професіоналізму привело до того, що навіть незначний рівень абстракції, будь-які спроби концептуального осмислення планованих дій, системного бачення державних проблем викликають у нього алергію. Зрозуміло, що відповідне ставлення проявляється у президента і до людей, які стоять за такими підходами.

Політичне чуття і вже чималий досвід управління державою підказують Олександру Лукашенко, що керівні кадри потрібно періодично міняти. Президент Білорусі побоюється появи сильних політичних фігур у своєму оточенні. У 2001 році були відправлені у відставку глава Адміністрації Президента М. Мясникович і прем'єр-міністр В. Єрмошин, бо стали чимось виділятися в безликому номенклатурному ряду. Голова уряду завоював певний авторитет серед господарських керівників, претендував на деяку самостійність, власну точку зору, яку іноді навіть пробував відстоювати.

За авторитарної влади існує правило, що одна людина не може довго очолювати силове відомство. Якби вона не була б віддана своєму

патрону, але тривале керівництво починає становити небезпеку для нього. Тому міністр внутрішніх справ В. Наумов і міністр оборони Л. Мальцев напередодні президентських виборів 2006 р. під несерйозними приводами були відправлені у відставку після восьми років бездоганної служби. Взагалі Олександр Лукашенко досить часто вдається до переміщення керівників з одного місця на інше. Наприклад, у січні 2010 року він призначив відразу п'ять нових начальників обласних управлінь Комітету державної безпеки, в основному просто помінявши їх місцями. За кілька місяців до цього президент зробив таку ж рокировку з керівниками Міністерства оборони і Ради безпеки.

Ротація кадрів по горизонталі – вірна ознака номенклатурної системи. Справа не тільки в тому, що в її рамках всі керівники цілком взаємозамінні, вони всього лише коліщатка і гвинтики одного бюрократичного механізму. О. Лукашенко пояснює необхідність переміщення кадрів з одного регіону в інший тим, щоб не було стійких зв'язків, угруповань.

У системі, створеній в Республіці Білорусь, вищим чиновникам заробляти гроші можна, але до певної межі. Під контролем глави держави знаходяться не тільки державні та громадські інститути, бізнес, а й особисті доходи номенклатури. Причина полягає в тому, що президент побоюється появи білоруських олігархів. Так, в листопаді 2008 року були засуджені заступник генерального прокурора, прокурор Мінської області, два чинних і два колишніх заступника міністра МВС та інші високі чини. Тоді за вказівкою президента були конфісковані дорогі квартири і будинок прокурора Мінської області М. Снігура, особняки генералів і офіцерів МВС в охоронній зоні Заславського водосховища [1].

Позбавлятися від людей, з якими він прийшов до влади, Лукашенко почав відразу ж після президентських виборів 1994 року. Останніми з цієї когорти були В. Конопльов і В. Шейман. Цікаво порівняти, напри-

клад, долю двох посадових осіб: Олександра Козуліна та Галини Журавкової. О. Козулін був призначений президентом на посаду ректора Білоруського державного університету та звільнений з неї, коли був запідозрений у політичній нелояльності (на виборах 2001 р. студенти цього найбільшого вищого навчального закладу країни в переважній більшості проголосували за опозиційного кандидата – В. Гончарика). Після виборів 2006 р. О. Лукашенко ще раз жорстоко помстився О. Козуліну за особисту зраду: за «дрібне хуліганство», яке нібито скоїв політик під час кампанії, він отримав п'ять з половиною років тюремного ув'язнення [8]. Г. Журавкова призначена на посаду керівника справами президента, була засуджена за доведений злочин: розтрату державних коштів в особливо великих розмірах. Проте Лукашенко підписав спеціальний указ про помилування цієї посадової особи, тому що вона особисто попросила у нього пробачення і зобов'язалася компенсувати матеріальні збитки державі за рахунок власних коштів.

Тепер О. Лукашенко в своєму оточенні нікому нічим не зобов'язаний. На місце старої команди приходять нові кадри, які своїм кар'єрним ростом цілком і повністю зобов'язані особисто президенту, що робить їх вдячними, а значить, надійними і відданими.

Президент Лукашенко часто ставить перед вищими чиновниками нездійсненні завдання і визначає нереальні терміни. Про атмосферу і звичаї, що панують на вершині державної піраміди, можна скласти досить цілісне враження з телевізійних сюжетів з різних нарад, засідань за участю президента. Звернення на «ти», образи на адресу членів уряду, інших чиновників, публічне приниження стали нормою управлінського стилю президента. Так, все вище керівництво країни має в обов'язковому порядку бути присутнім на спортивних змаганнях за участю О. Лукашенка.

Що ж у такому разі дозволило системі державного клану функціонувати такий тривалий відрізок часу, а чиновникам активно підтримувати політичний курс Олександра Лукашенка? На думку

білоруського політолога Володимира Ровдо сприяли об'єднанню основної маси білоруської бюрократії навколо фігури президента наступні чинники.

«По-перше, до кампаній боротьби зі зловживаннями службовим становищем можна легко пристосуватися, якщо всерйоз «не ображатися» на главу держави. Чистки і гоніння зазвичай обходять стороною тих бюрократів, які вміють демонструвати свою відданість президенту. Лукашенко прощає навіть тих, хто серйозно провинився, якщо впевнений в їх особистій лояльності.

По-друге, на відміну від усіх країн Європи, білоруська бюрократія живе в умовах штучно знищеного конкурентного середовища. Майже так само як у «застійні» роки брежнєвського правління, чиновники можуть не обтяжувати себе вдосконаленням професійних навичок. Просуваються нагору не найталановитіші, а найбільш віддані. Звичайно, це загрожує деградацією всієї системи державного клану в тривалій історичній перспективі, але в короткій перспективі ситуація вигідна Лукашенку. Він може бути впевнений, що його бюрократія не впорається з покладеними на неї функціями ні у відкритій конкурентній системі європейського типу, ні навіть в російській системі, а це означає, що у бюрократії Лукашенко просто не залишиться іншого вибору, окрім як і далі вірою і правдою служити своєму президенту» [7, с. 232].

Впродовж останніх років з'явилися деякі нові фактори, які також суттєво вплинули на ситуацію. Політолог Валерій Карбалевіч пише: «Оскільки номенклатура – це важлива частина середнього класу, то були внесені корективи в «соціальний контракт» між правлячою командою і номенклатурою. Істотно збільшився розрив між зарплатою чиновників і середньою зарплатою по країні, відбулася легалізація доходів номенклатури... Замість боротьби з чиновницькими котеджами виникло знамените селище в Дроздах, що неможливо було уявити в 90-і рр., коли Лукашенко презентував

образ «народного президента». Але тут Лукашенко чекає небезпека: номенклатура може зміцнитися, стати самостійною силою, яка претендуватиме на те, щоб бути суб'єктом політики. А це загрожуватиме зміні типу режиму: замість режиму особистої влади може виникнути номенклатурно-олігархічний режим. Це підірвало б необмежену і безконтрольну владу Лукашенко, вимагало б створення механізмів узгодження інтересів тощо» [6].

На думку білоруського економіста Леоніда Заїко, «президент Лукашенко свого часу зупинив процес приватизації, бо зрозумів, що варто тільки його запустити, моментально відбудеться переформатування всіх ресурсних позицій, векторів впливу та інше, відповідно, він автоматично буде усунений... Проте, у Білорусі приватизація пішла по шляху приватизації оборотного капіталу: гроші стали перекачуватися за допомогою системи «пилососа» ... і білоруська номенклатура здійснила цей процес і чекає переходу до тієї фази, коли можна буде перетворити оборотний капітал в основний. В цьому відношенні у нас існує така цікава проблема: чи буде зараз в умовах погіршення економічної ситуації номенклатурна вертикаль досить чітко артикулювати свої інтереси, щоб примусити чи переконати Лукашенко провести процес приватизації. І що нам вигідно: прихід російського, арабського капіталу або створення власної політичної еліти? Необхідно переконати правлячий клас, включаючи Лукашенко, в тому, що дійсно буде перспективно, дійсно є нашим національним інтересом» [2].

Таким чином, у нових економічних умовах і, в першу чергу, в разі активної участі білоруської номенклатури в процесах приватизації, роль і значення цієї групи зростає. У найближчому майбутньому ми можемо стати свідками чергового раунду боротьби між президентом і бюрократією. Адже, незважаючи на нові тенденції, державний клан залишається опорою президента до першої серйозної поразки Олександра Лукашенка.

Список використаних джерел:

1. *Арестован бывший прокурор* Минской области Михаил Снегирь. – Режим доступу: <http://charter97.org/index.php?c>
2. *Заико Леонид*. Белорусская политическая элита в контексте современных процессов. – Режим доступу: <http://www.usps.org.ua/uploads/docs/Zaiko.doc.pdf>
3. *Карбалевиц В.* Александр Лукашенко: политический портрет / В. Карбалевиц. – М.: Партизан, 2010. – 720 с.
4. *Леонов В.* Работа над ошибками / В. Леонов. – Смоленск: Скиф, 2003. – 234с.
5. *Лукашенко рассматривал своего сына* в качестве приемника. – Режим доступу: http://naviny.by/rubrics/politic/2011/02/11/ic_articles_112_172401
6. *Почему меняется курс*. – Режим доступу: <http://nmnby.eu/news/analytics/1582.html>
7. *Ровдо В.* Сравнительная политология: учеб. пособие. В 3 ч. Ч. 3. / В. Ровдо. – Вильнюс: ЕГУ, 2009. – 352 с.
8. *Социологи: 34,9% граждан Беларуси* полагают, что Козулин осужден по политическим мотивам – Режим доступу: http://www.qwas.ru/belarus/gramada/id_60362
9. *Федута А.* Лукашенко: политическая биография / А. Федута. – М.: Референдум, 2005. – 704 с.

Игорь Недокус

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА: БЕЛОРУССКИЙ ВАРИАНТ

В статье рассматриваются механизмы реализации государственной кадровой политики в Республике Беларусь: статус номенклатуры, принципы назначения руководителей, ротация кадров и т.д. Автор раскрывает влияние личности Президента Алек-

сандра Лукашенко на кадровые процессы в государстве. Осуществлена попытка прогноза относительно роли государственного клана в политических процессах страны-соседки.

Ключевые слова: государственная кадровая политика, бюрократия, номенклатура, государственный клан, элита, ротация кадров.

Ihor Nedokus

STATE PERSONNEL POLICY: BELARUSSIAN VARIANT

The article discusses the mechanisms of state personnel policy in Belarus: the status of the nomenclature, the principles of appointment of directors, staff rotation, etc.. Author reveals the influence of personality of President Alexander Lukashenko on human processes in the country. Attempted to forecast the role of public policy processes in clan country neighbor.

Key words: state personnel policy, bureaucracy, nomenclature, State clan elite, rotation of personnel.

Микола ЯРМИСТИЙ

НАВЧАЛЬНІ ПОТРЕБИ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ОТРИМАНІ ПРАКТИЧНО-ОРІЄНТОВАНИХ ЗНАНЬ ТА ВМІНЬ

В роботі розглядаються питання вдосконалення підвищення кваліфікації службовців органів влади шляхом вивчення навчальних потреб та отримання практично-орієнтованих знань та вмінь відповідними освітніми програмами.

Спеціалізація та конкретизація тем навчальних програм пов'язуються з професійною діяльністю працівників органів влади та з оперативним вирішенням їх службових проблем. Підвищення кваліфікації передбачає оновлення знань та здобуття умінь і навичок відповідно до практики діяльності, що є необхідною умовою підвищення кваліфікаційного рівня службовців органів влади.

Ключові слова: *навчальні потреби, практично-орієнтовані знання та вміння, теми професійного спрямування, навчальні програми, професійна компетенція.*

Постановка проблеми. Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування вимагає нових підходів щодо підвищення компетентності службовців на рівні практичної реалізації посадових завдань і вирішення професійних проблем. Практична спрямованість навчального процесу повинна забезпечити не стільки загальноосвітній рівень службовців, скільки їх кваліфікаційний рівень, сприяти ефективному виконанню службових обов'язків відповідно до профілів компетентності. Зокрема вивчення

професійно-пізнавальних інтересів службовців органів влади та їх навчальних потреб визначають нагальну необхідність удосконалення навчального процесу, спрямованість на формування професійної компетентності кадрів шляхом зміни навчального процесу від теоретичного до практичного спрямування.

Поряд з вже існуючими навчальними програмами, які спрямовані, як правило, на теоретичне освоєння найбільш необхідних та актуальних тем діяльності органів влади, необхідний окремий напрямок системи підвищення кваліфікації який повинен складатися у відповідності до практичної діяльності службовців за напрямками їх службової діяльності.

Аналіз досліджень. Вдосконалення змісту навчальних програм, забезпечення їх практичної спрямованості у підвищенні професійного рівня службовців вивчали В.Бакуменко, О.Губа [1], В.А.Гошовська, В.О.Гущенко, О.Д.Брайченко [2], В.Золотаренко [3], О.Мельников [4].

Окремі дослідження щодо навчального процесу у закладах системи підвищення кваліфікації кадрів [5], навчально-тематичних планів та програм для системи підвищення кваліфікації службовців [6] та вивчення потреб [7], висвітлювалися в окремих збірниках НАДУ при Президентові України.

Формування мети статті (постановка завдання). Метою статті є вивчення професійно-пізнавальних інтересів службовців органів державної влади та місцевого самоврядування щодо підвищення професійного рівня відповідно до практики службової діяльності та профілів професійної компетентності.

Виклад основного матеріалу. Підвищення професійного рівня працівників органів влади є основним завданням системи підвищення кваліфікації. Проблема зокрема полягає в тому, що ефективність підвищення кваліфікації необхідно розглядати

через вивчення професійної компетенції державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Оціночний підхід щодо вивчення навчальних потреб дозволить удосконалити сам навчальний процес, який буде спрямований на формування тих знань, умінь і навичок, які необхідні для виконання службових обов'язків.

За результатами опитування державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування основні їх очікування щодо підвищення рівня своїх знань пов'язуються головним чином з професійною діяльністю. Навчальні потреби службовців місцевих органів влади характеризується виразним прагненням до отримання знань, умінь і навичок необхідних для використання в службовій діяльності.

Переважає кількість службовців (75%) сприймають підвищення кваліфікації як можливість підвищення свого рівня знань, необхідних для службової діяльності. Ця загальна домінуюча цільова орієнтація поєднується зі прагматичною орієнтацією на отримання конкретних матеріалів (текстових і електронних), які б відповідали тим конкретним проблемам і ситуаціям, із вирішенням яких пов'язана діяльність службовця.

Особисті інтереси слухачів, їх професійна спеціалізація впливають на відмінності у їх пізнавальних інтересах. При загальній високій спрямованості на отримання знань увага службовців опиняється на різних за змістом галузі знання (Табл. 1). Ці відмінності є важливими як з огляду на організацію процесу навчання, так і для визначення тематичної структури навчальних планів та модулів.

Таблиця 1

**Оцінка слухачами отримання нового знання
за загальнонаціональними і регіональними аспектами
державного управління
(запитання 22, «Анкета слухача»)**

	слухачам піврічного навчання вдалося	Кількість респондентів що надалі відповідь	% - до кількості відповілих респондентів
1	отримати відомості щодо <u>нових тенденцій</u> в різних аспектах загального життя держави та державної політики країни	183	52,7
2	ознайомитися з новими або <u>іншими точками зору</u> щодо міжнародної ситуації та міжнародної державної політики	171	49,3
3	ознайомитися з важливими подіями <u>у житті області</u> й діяльністю регіональних органів влади (отримання нового знання щодо <i>регіонального</i>)	108	31,1
4	ознайомитися з проблемами територіального управління в <u>інших районах області</u> та досвідом їх вирішення	87	25,1
5	інше	13	3,8
6	<i>всього відповіли</i>	347	100,0

У представлених даних знаходять віддзеркалення декілька основних, на нашу думку, аспектів навчання. З одного боку, в них

відбивається загальний тематичний зміст модулів професійної програми, в яких переважає акцент на висвітлення загальних, фундаментальних аспектів державного управління. З іншого боку, представлені результати показують на недостатність висвітлення локально-територіальних аспектів і проблем, з якими безпосередньо пов'язана діяльність службовців. Так на те, що слухачеві вдалося «ознайомитися з проблемами територіального управління в інших районах області та досвідом їх вирішення вказало тільки 25,1% від їх загального числа.

Звичайно, ці дані відображають власне особистий інтерес працівників органів влади, їх особисті пізнавальні і соціальні потреби. Вони свідчать про прагнення слухачів до цілісного сприйняття всієї соціальної дійсності, до чіткішого і повнішого усвідомлення взаємозв'язку загального, як загальнодержавного і локального, так і сфери безпосередньої службової діяльності. Саме цим можна пояснити те (навіть зважаючи на структуру тематики навчальних програм), що кількість відповідей про отримання знань із загальнодержавної і загальнонаціональної тематики майже в два рази перевершує кількість відповідей про отримання знань із регіональної тематики.

Відзначимо, що коливання відповідей стосовно отримання знань загальнодержавної та регіональної тематики не можна пояснити як прояв незадоволеності оскільки: а) майже кожен респондент висловили свою думку про отримання нових знань; та б) кожних 2 респонденти з трьох відзначили, в середньому, по дві позиції, пов'язаних з оцінкою важливості отримання нових знань. Крім того, пізнавальні інтереси респондентів не обмежуються тільки загальнонаціональними і регіональними аспектами державного управління і загальнонаціональною соціальною і політичною ситуацією.

Підвищення кваліфікації надає слухачам не тільки можливість отримати знання загальноосвітнього і загальносоціального характеру, але й інші можливості для підвищення свого професійного рівня, зокрема, ті, які безпосередньо пов'язані з професійною діяльністю та галузевою спеціалізацією службовців. Аналіз оцінок слухачами корисності курсів для їх вузькопрофесійної діяльності показує, що вони залежать від характеру отриманих знань (від 27,3% до 46,4% опитаних слухачів) (Табл. 2). У середньому кожних 2-а слухачі із 3-х указують на два типи практичної користі, отриманої від перебування на курсах підвищення кваліфікації: отримання додаткових та розширення існуючих знань для професійної діяльності. Ступінь задоволення інтересу до вузькопрофесійного знання неоднаковий. Найменше забезпечення пізнавального інтересу склалося з групи умінь і практичних навиків, що пов'язане із специфікою освітніх програм підвищення кваліфікації.

Таблиця 2

**Оцінка слухачами користі від перебування на курсах підвищення кваліфікації з позицій їх вузькопрофесійної спеціалізації.
(запитання 24, «Анкета слухача»)**

	у результаті перебування на курсах..	Кількість респондентів що надалі відповідь	% - до кількості відповістих респондентів
1	розширилися знання та уявлення, які є підґрунтям та сприятимуть професійній діяльності	149	43,2
2	піднявся рівень існуючих умінь та практичних навичок щодо вирішення конкретних проблем	94	27,3

3	отримані кваліфіковані пояснення щодо нормативних актів, які були прийняті за останній період	105	30,4
4	отримані деякі додаткові, супутні та інші корисні знання, професійні навички, уміння	160	46,4
5	інше	7	2,0
6	всього респондентів, що надали відповідь	345	100,0

На практичну корисність перебування на курсах підвищення кваліфікації слухачі вказують не тільки з огляду на можливості отримання спеціалізованих знань, але і з огляду на використання конкретних документів і відомостей, які вони отримують в ході навчання. Тобто з позицій конкретно-документального підкріплення нових і наявних знань і умінь. Так, переважна кількість опитаних слухачів вказала на те, що отримані ними конкретні документи і відомості можуть повністю (30,0%), або частково (60,3%) бути використані в практичній діяльності. Інакше кажучи, рівень фактологічного забезпечення слухачів у їх професійній діяльності є достатнім. Цей висновок підтверджується і оцінкою задоволеності слухачів їх документальним забезпеченням. У цілому, позитивну оцінку задоволеності документальним забезпеченням, висловили 88,9% опитаних слухачів.

Перебування на курсах підвищення кваліфікації дозволяє слухачам, до певної міри, задовольнити свої особисті інтереси, як правило, це поєднуються з їх професійними і службовими пізнавальними інтересами і очікуваннями. Ступінь задоволення таких інтересів неоднакова. Так, на те, що вдалося встановити нові контакти з фахівцями і обмінятися досвідом вказало 53,3% слухачів, на те, що розширився загальний кругозір і загальнокультурне поле

вказало 59,3% слухачів. У той же час, в тій частині очікувань слухачів, яка пов'язана з формуванням умов для кар'єрного зростання і зміцнення службового статусу на те, що вони сформували такі умови вказало тільки 22,8% респондентів (Табл. 3). Тобто, майже 80% слухачів або 4/5 від їх числа не знаходять в курсах підвищення кваліфікації можливості для зростання службового становища.

Таблиця 3

**Оцінка слухачами користі від перебування на курсах підвищення кваліфікації з позицій їх особистих інтересів
(запитання 23, «Анкета слухача»)**

	користь від курсів з точки зору особистих інтересів.	Кількість респондентів що надали відповідь	% - до кількості відповіли респондентів
1	вдалося тимчасово відпочити від основної роботи, заспокоїтися, обдумати необхідне	119	33,9
2	склалися передумови для зміцнення службового становища, авторитету, службової кар'єри, атестації	80	22,8
3	встановлені, розширені корисні міжособисті контакти, відбулося спілкування з колегами	187	53,3
4	поширився загальний кругозір, світогляд, розширено загальнокультурне поле	208	59,3
5	інше	4	1,1
6	<i>всього відповіли</i>	351	100,0

Така оцінка ролі курсів підвищення кваліфікації співпадає з висловленим раніше слухачами курсів думкою про неістотність впливу знань і рівня кваліфікації на службове становище і кар'єрну біографію посадових осіб місцевих органів влади. Ця позиція підтверджує тезу про те, що на рівні місцевих органів влади простежується невідповідність - між необхідністю наповнення органів управління кваліфікованими кадрами, з високим рівнем загальнокультурної і професійної підготовки і реально низьким значенням професійної підготовки і кваліфікації у забезпеченні службового становища і кар'єрного росту спеціалістів місцевих органів влади.

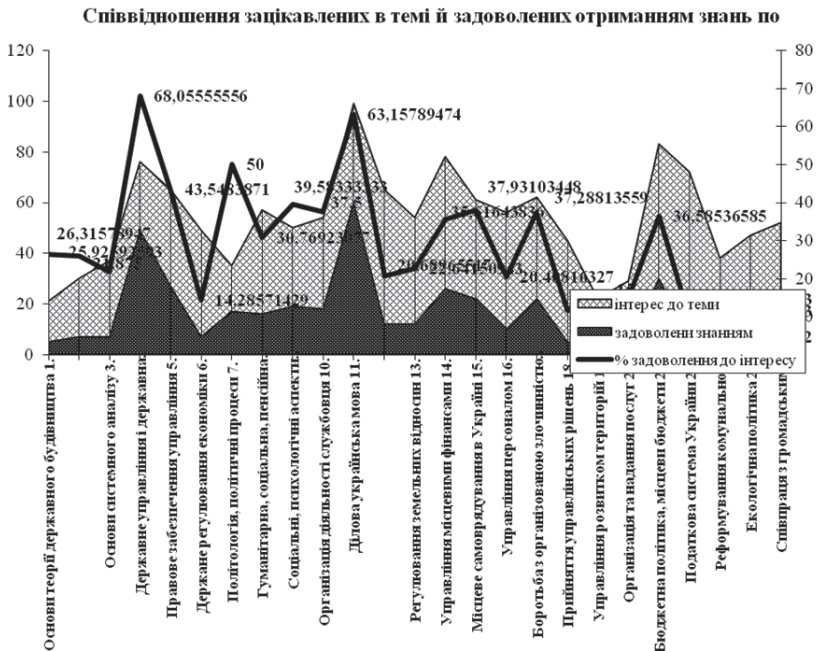
Навчальні потреби службовців в отриманні практично-орієнтованих знань та вмінь визначаються при вивченні пріоритетних тем за професійними програмами. Освоєння навчальних тем передбачають підвищення професійної компетенції службовців органів влади. У зв'язку з вибором слухачів пріоритетних тем, виникає питання про їх задоволеність знаннями отриманими в ході навчання на курсах підвищення кваліфікації і їх оцінка на скільки навчання сприяло підвищенню їх кваліфікації. Слід зауважити, що на співвідношення найбільш задоволених і найменш задоволених тематичних очікувань залежить як від організації учбового процесу, так і інших чинників: на одні теми виділялося більше часу, на інших – менше; з одних тем склалося відносно оптимальне співвідношення між теоретичними і практико-орієнтованими формами навчання, з інших рівень оптимальності є менший. Отже виникає ситуація, при якій існуючий інтерес до теми опинився недостатньо задоволеним.

Отримані загальні оцінки щодо вибору службовцями тієї чи іншої теми без диференціації висловленого до цих тем інтересу відображають оцінку задоволеності не тільки слухачів, для яких вони були цікавими, але і таких слухачів, які не виділяли для себе цю тему як важливу. У зв'язку з цим, виникає питання про те, якою

мірою були задоволені отриманими знаннями з конкретної теми ті слухачі, які виділили її для себе в якості важливої.

Практично з усіх тем слухачі висловили свою задоволеність отриманими знаннями. У цілому кількість слухачів, що висловили свою задоволеність отриманими знаннями, приблизно, в два рази більше, в порівнянні з висловленим ними інтересом до навчальних тем (Графік 15).

Графік 15



Отримані дані указують на дві важливі особливості в оцінці слухачами своєї задоволеності отриманими знаннями. Одна з них

полягає в тому, що у слухачів склався високий рівень задоволеності не тільки по тих темах, які вони визначили для себе як «цікаві», але також і з багатьох інших тем, що виходять за коло їх пізнавально-професійного інтересу. Тобто перебування фахівців місцевих органів влади на курсах підвищення кваліфікації веде до розширення і оновлення їх знань з різноманітних напрямів, сприяючи підвищенню їх загальнотеоретичного і загальнопрофесійного рівня.

Друга особливість полягає в тому, що по темах, які слухачі визначили для себе як пріоритетні для отримання знання, рівень задоволеності опинився помітно нижче загального рівня задоволеності. В середньому, задоволеність отриманими знаннями і можливістю їх використання в практичній діяльності з тем, серед тих слухачів, яких ці теми вибрали як пріоритетні, склала 28,6%. Суперечність між загальним високим рівнем задоволеності і задоволеності з тем «зацікавленості» частково може бути пояснена методичними причинами. А саме, тим, що слухачі, відповідаючи на запитання про задоволеність отриманими знаннями, насправді давали суміщену, комплексну оцінку. З одного боку, вони оцінювали задоволеність власне отриманими знаннями. З іншого, вони оцінювали підвищення рівня своїх знань про проблеми, що вивчалися, в зіставленні із знаннями, що раніше були у них. З третьою – вони оцінювали утилітарно-практичну цінність отриманого знання, оцінювали те, якою мірою отримані знання можуть бути використані в практичній діяльності. Інакше кажучи, слухачі оцінювали не тільки власне якість отриманих знань, але і можливість їх застосування в своїй практичній діяльності.

У межах однієї і тієї ж теми інтерес може бути викликаний її окремими аспектами. Повне і якісне знання з якогось одного аспекту теми може не співпадати з цікавістю, який проявив слухач до іншого аспекту цієї теми. Очевидно, також і те, що відмінності в загальнокультурній і професійній підготовці слухачів, підвищують

або знижують поріг сприйняття, що відокремлює задоволеність від незадоволеності.

Виходячи з цього, слід відмовитися від прямолінійної інтерпретації представлених даних про «цікаві теми» і «задоволеність знань». Вірнішим буде сприйняття цих даних як області прояву взаємозв'язку вказаних ознак та існуючі тенденції. З урахуванням цих обмежень можна виділити такі теми з найбільшим рівнем задоволення виявленої цікавості: державне управління і державна служба, проходження державної служби - 68.1%; ділова українська мова, культура ділового мовлення - 63.2%; політологія, політичні процеси, формування демократичного суспільства - 50.0%; правове забезпечення державного управління і державної служби - 43.5%. Середній рівень задоволеності склався по наступних темах: соціальні, психологічні та етичні аспекти державного управління - 39.6%, організація діяльності державного службовця - 37.5%, боротьба з корупцією та організованою злочинністю - 37.3%, бюджетна політика, формування та виконання місцевих бюджетів - 36.6%. Найбільш низьке задоволення слухачів наступними темами: підготовка, прийняття управлінських рішень, контроль у державному управлінні - 11.6%, стан, проблеми, напрямки реформування житлово-комунального господарства - 11.4%, податкова система України: організація, стан, проблеми, перспективи - 10.0%, екологічна політика та екологічне законодавство - 4.8%.

У зв'язку з вибором слухачів пріоритетних тем, виникає питання про їх задоволеність знаннями отриманими в ході навчання на курсах підвищення кваліфікації і їх оцінка на скільки навчання сприяло підвищенню їх кваліфікації. Оскільки склад слухачів не є однорідним, то виникає питання про розбіжність або співпадіння інтересу в отриманні знань з вказаних тем у різних категорій слухачів. У нашому випадку представляють інтерес групи сформовані за посадами, які слухачі займають на основному місці

роботи: група слухачів – керівників; група слухачів – спеціалістів.

Результати опитування засвідчують, що професійно-пізнавальні вподобання та різноманітність інтересів до певних тем у керівників менше виражена, чим у спеціалістів. Для керівників більш цікаві теми фінансового та управлінського характеру, для спеціалістів – теми загальнотеоретичного характеру. Так, у керівників найбільший інтерес зафіксований до тем: управління місцевими фінансами та бюджетом; ділова українська мова, культура ділового мовлення; бюджетна політика, формування та виконання місцевих бюджетів; сучасні інформаційно-комунікаційні технології в державному управлінні; державне управління і державна служба; місцеве самоврядування в Україні: законодавство, теорія, практика. У спеціалістів найбільший інтерес зафіксований до тем: ділова українська мова, культура ділового мовлення; бюджетна політика, формування та виконання місцевих бюджетів; податкова система України: організація, стан, проблеми, перспективи; державне управління і державна служба; боротьба з корупцією та організованою злочинністю; правове забезпечення державного управління і державної служби; управління місцевими фінансами та бюджетом. Збіг інтересів керівників і спеціалістів зафіксований по темах: основи теорії та історії державного будівництва; основи системного аналізу соціально-економічних систем; державне управління і державна служба; управління розвитком територій, стратегічне планування розвитку.

Теми, вибрані слухачами, як найбільш переважні, отримали і вищу оцінку по задоволеності від отриманих знань. При цьому тема «політологія, політичні процеси, проблеми формування демократичного суспільства», яка у низці переваг займала низьке місце, отримала одну з найбільш високих оцінок із задоволення отриманими знаннями. Така висока оцінка з цієї теми, в контрасті з очікуваннями слухачів, була визначена перш за все високим науковим і педа-

гогічним рівнем викладачів, які вели заняття з даної теми. У той же час, такі теми як «організація та надання державних та громадських послуг» і «управління розвитком територій, стратегічне планування розвитку», які займали найбільш низьке місце у переліку переваг отримали і найбільш низьку оцінку по зростанню знань.

Викладені висновки ґрунтуються на загальному розподілі оцінок. Розгляд цих оцінок в розрізі окремих груп слухачів, як за категоріями, так і за стажем державної служби, дозволяє виявити деякі особливості відношення слухачів до тем навчання. Аналіз результатів опитування показує, що слухачі групи «керівники» менш задоволені отриманими знаннями, в порівнянні з групою «спеціалісти».

Загальний вектор співвідношення «інтерес – задоволення» як по групі керівників, так і з групи спеціалістів в більшості випадків співпадає. У цьому співвідношенні по темах навчання виразно позначилися три групи: теми, по яких задоволеність переважає над виявленою цікавістю; теми, інтерес слухачів до яких, виявився вищим, ніж рівень наданих знань; теми, рівень виявленої цікавості якими співпав із рівнем наданих знань.

Виявлені співвідношення мають загальний характер і, через це, є віддзеркаленням загального змісту учбового процесу. Проблема полягає в тому, що необхідно розглянути шляхи диференціації тем навчання практичного спрямування, додання їм змісту, який би в максимальній мірі відповідав тим видам діяльності, якими службовці займаються на своїх робочих місцях.

Зона потенційно задоволення та цілеспрямованого інтересу до отримання знань службовцями достатньо широка як за кількістю тем, так і за їх змістом. Багатоаспектність тем навчальних програм вимагає їх диференціації, а дроблення тем веде до ще більшої тематичної спеціалізації. Тематична спеціалізація підвищення кваліфікації службовців потребує перегляду загальноприйнятих

підходів у вивченні навчальних потреб фахівців та тематичної відповідності програм до виконання службових обов'язків.

Важливим питанням щодо вибору тієї чи іншої теми навчальної програми є вивчення певних чинників, які і обумовлюють цей вибір слухачем. Високий рівень задоволеності слухачів від прослуховування навчальних тем, від отримання знань по цих темах визначається не тільки самоцінністю знання, але і від багато інших чинників. Аргументація слухачів щодо свого вибору теми, яка викликала у них найбільший інтерес, визначається в першу чергу актуальністю теми у відповідній сфері службової діяльності та професійним рівнем самого викладача (Табл. 4).

Таблиця 4

**Розподіл відповідей слухачів на запитання
про чинники вибору ними теми, яка ним найбільше
сподобалася**

№	чинник (причина) вибору	Державні службовці (%)	Посадові особи (%)	Разом ДС/ПО (%)
1	вона на дану годину надто актуальна	40.6	31.9	57.2
2	насичена матеріалами, документами корисними для роботи	13.9	16.8	21.1
3	подобався викладач, стиль його праці	25.5	21.6	33.3
4	співпадає з тією проблемою, яку я вирішую на роботі	7.8	18.4	17.0
5	мала глибоку, досконалу логіку й аргументацію	8.7	9.7	14.5
6	інше	3.5	1.6	4.1
	<i>Всього</i>	100.0	100.0	100,0

Істотним в цій аргументації є акцентування слухачів на актуальності тієї тематики, яка була їм запропонована для підвищення кваліфікації. А також на тому, що пропонується для навчання матеріал був насичений матеріалами і документами, корисними для практичної діяльності слухачів, що вона співпадає з практичною діяльністю слухача, що виклад теми мав глибоку логіку і аргументацію. У сумі, ці дві позиції дають 74,6% від загальної кількості всіх причин, що визначили вибір слухачами найцікавішої для них теми.

Слід звернути увагу і ще на одну особливість професійно-пізнавального інтересу слухачів курсів підвищення кваліфікації. А саме, на їх відношення до модульних (обов'язковим) і варіативних тем (які можуть змінюватися учбовими закладами), що закладаються в навчальну програму.

У ході дослідження з'ясувалося, що у слухачів існує приблизно рівний інтерес як до модульних, так і до варіативних тем (55,4% : 50,6%). Деяке пониження інтересу до варіативних тем пояснюється їх більшою спеціалізацією і конкретністю. Але в частині задоволеності слухачів темами, що прослуховують, між модульними і варіативними темами спостерігається серйозна відмінність. Задоволеність по модульних темах більш ніж в два рази вище, ніж по варіативним (62,5% : 28,2%). Загальне співвідношення між ними склалося як 112,9% : 55,7%. Така, відносно невисока задоволеність отриманими знаннями по варіативним темам визначається, перш за все тим, що з деяких із них заняття не проводилося, ні в лекційній формі, ні в якій-небудь іншій формі. Якщо деякі теми (реформування житлово-комунального господарства; екологічна політика та екологічне законодавство) виключити з аналізу, то індекс інтересу піднімається до 95%, індекс задоволеності – до 37%. Загальне співвідношення між тими, що «виявили цікавість» і «задоволеними тема-

ми» знижується до 44,9% (112,9% : 44,9%). Тобто вимогливість до повного задоволення професійно-пізнавальних інтересів з конкретизованих тем збільшується.

Діючі професійні програми підвищення кваліфікації службовців надають пріоритет модульним темам теоретичного спрямування. В той же час рівень забезпечення інтересів з варіативних тем більш ніж в два рази нижче, ніж з модульних. Така ситуація ще раз підтверджує академічний характер підвищення кваліфікації службовців. Разом з тим, у професійно-пізнавальних інтересах слухачів спостерігається стійка тенденція зростання потреби у спеціалізованих, конкретних тем. Цей висновок співпадає із загальною виявленою тенденцією: тяжіння слухачів курсів підвищення кваліфікації до отримання знань, максимально наближених або співпадаючих із специфікою і предметом їх професійної службової діяльності. У даному випадку перехід від тем до загального характеру до конкретніших тем сприймається саме як наближення до об'єднання теоретичних і практичних аспектів діяльності службовців.

Висновки. Підвищення змістовності учбового процесу, гнучка зміна його тематичної структури відповідно до вимог управлінської та адміністративної діяльності висуваються потребою у підвищенні професійного рівня службовців органів влади. Основними чинниками в отриманні знань, що забезпечують задоволеність з тем навчання є: актуальність теми для слухача, її збіг з його професійним інтересом; насиченість матеріалами і документами, корисними для професійної діяльності слухача.

За оцінкою службовців, які підвищували кваліфікацію за певними навчальними програмами, вони отримали нові або відновили вже існуючий рівень знань. В цілому, система підвищення кваліфікації веде до розширення і оновлення знань службовців за різними модулями професійної програми, сприяючи підвищенню

їх загального соціально-культурного і загальнопрофесійного рівня. Разом з тим, професійно-пізнавальний інтерес службовців орієнтується на спеціалізацію та конкретизацію тем, пов'язаних з його професійною діяльністю, з оперативним вирішенням службових проблем. Існуючі навчальні програми практично не відповідають загальній тенденції професійно-пізнавального інтересу слухачів до тематичної диференціації пов'язаної з їх професійною діяльністю. Рівень забезпечення окремих тем, наближених до практичної діяльності слухачів, більш ніж в два рази нижче, ніж по модульним темам загальнотеоретичного спрямування. Спостерігається підвищений інтерес до тем із великим рівнем конкретності, вищий рівень вимог до рівня і змісту знань наближених до службової діяльності.

Переорієнтація навчального процесу з теоретико-академічного на практично-інтерактивний дозволяє змінити погляд на практику формування тематики програм підвищення кваліфікації. Можливий загальний напрям вдосконалення процесу навчання – прагматизація навчання, повніше наближення його до потреб практичної діяльності, ширше використання форм комунікативної взаємодії самих слухачів, орієнтування форм навчання на обмін і узагальнення практичного досвіду що є як у слухачів, так і у викладачів.

В системі підвищення кваліфікації виникає потреба переходу до навчальних програм практичного спрямування, вироблення нового погляду на практику формування тематики навчальних програм. Це завдання виникає і актуалізується у зв'язку з існуючими професійно-пізнавальними і практичними інтересами службовців органів влади, а також із загальною тенденцією розвитку всієї системи державного управління та місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Бакуменко В. Парадигмальний підхід до формування комплексних та професійних програм підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. / В. Бакуменко, О. Губа // Вісник НАДУ. – 2004. – №2. – С.133- 141.
2. *Забезпечення практичної спрямованості* підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : навч.-метод. матеріали / за заг. ред. д. політ. н., проф. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 44 с.
3. *Золотаренко В.* Аналіз потреб навчання державних службовців / В. Золотаренко // Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – С. 211-218.
4. *Мельников О.* Складові професійної програми підвищення кваліфікації державних службовців. / О. Мельников // Вісник УАДУ. – 2002. – №1. – С. 359-367.
5. *Навчальний процес у закладах системи перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів: досвід та проблеми* : зб. наук. та наук.-метод. пр. / кол. авт.; за заг. ред. В. І. Лугового, І. В. Розпутенка, В. Г. Понеділко. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 1. – 184 с.
6. *Навчально-тематичні плани та програми*, науково-методичні розробки для системи підвищення кваліфікації державних службовців : збірник / кол. авт. В. А. Граб, Л. М. Карамушка, Н. П. Статінова та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 260 с.
7. *Підвищення кваліфікації державних службовців: вивчення потреби та організація навчання* : зб. наук. пр. / кол. авт. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 148 с.

Николай Ярмистый

УЧЕБНЫЕ ПОТРЕБНОСТИ СЛУЖАЩИХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ПОЛУЧЕНИИ ПРАКТИЧЕСКИ-ОРИЕНТИРОВАННЫХ ЗНАНИЙ И УМЕНИЙ

В работе рассматриваются вопросы совершенствования повышения квалификации служащих органов власти путем изучения

учебных потребностей и получения практически ориентированных знаний и умений соответствующими образовательными программами. Специализация и конкретизация тем учебных программ связаны с профессиональной деятельностью работников органов власти и с оперативным решением их служебных проблем. Повышение квалификации предусматривает обновление знаний и получения умений и навыков в соответствии с практикой деятельности, что является необходимым условием повышения квалификационного уровня служащих органов власти.

Ключевые слова: учебные потребности, практически ориентированные знания и умения, темы профессиональной направленности, учебные программы, профессиональная компетенция.

Mykola Yarmysty

EDUCATIONAL REQUIREMENT OF PUBLIC SERVANTS IN OBTAINING PRACTICAL KNOWLEDGE AND SKILLS

The questions of perfection of in-plant training office workers of organs of power are in-process examined by the study of educational necessities and receipt practically oriented know ledges and abilities by the proper educational programs. Specialization and specification of themes of on-line tutorials with professional activity of workers of organs of power and with an operative decision their official problems.

In-plant training is foreseen by the update of knowledge and receipt of abilities and skills in accordance with practice of activity which is the necessary condition of increase of qualifying level of office workers of organs of power.

Key words: educational necessities, practically oriented knowledge and ability, themes of professional direction, on-line tutorials, professional jurisdiction.

Валентина БОГАТИРЕЦЬ

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються традиційні моделі підготовки державно-управлінських кадрів у зарубіжних країнах та шляхи оптимізації підготовки державних службовців в Україні. Основна увага акцентується на обґрунтуванні особливостей північноамериканської та європейської моделі підготовки державно-управлінських кадрів. Пропонуються шляхи адаптації зарубіжного досвіду до національної системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрового складу державної служби. Розглянуто проблему сучасного навчання державних службовців іноземній (англійській) мові, що здійснюється відповідно до загальноєвропейських вимог.

Ключові слова: модель підготовки державно-управлінських кадрів, країни Західної Європи та Північної Америки, професійне навчання державних службовців, державне управління України, мовна компетенція, іноземна мова.

Нинішній рівень організуючого впливу виконавчої влади на суспільні процеси в Україні не задовольняє потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, енергійного формування цивілізованого соціально-економічного укладу та демократичної, соціальної, правової держави. На жаль, Україні за останні роки не вдалося досягти такого рівня організації виконавчої влади, який властивий функціонально ефективній і структурно злагодженій системі.

Сьогодні вихід українського суспільства із системної кризи потребує такої організації виконавчої влади, яка б забезпечувала істотне підвищення дієвості державного управління. Досягти

такого становища неможливо без широкого використання наукових підходів до реформування всіх основних інститутів державного управління. Саме цього бракує нині в ході підготовки і проведення в Україні докорінної адміністративної реформи. На нашу думку, в умовах реалізації конституційних засад демократичної, правової, соціальної держави та формування громадянського суспільства нагальним питанням постає проблема удосконалення кадрового забезпечення державного апарату висококваліфікованими і компетентними фахівцями, здатними ефективно працювати в органах державної влади та місцевого самоврядування. Суспільство і держава потребують підготовки нової генерації і підвищення кваліфікації вже працюючих керівників і фахівців органів державної влади та місцевого самоврядування, формування реального та перспективного резерву їх кадрів, щоб своєчасно були підготовлені фахівці для заміщення нових посад, у тому числі в нових структурах державного апарату, щоб покращувалась якість та підвищувалась ефективність управлінського процесу. Актуальність статті полягає у тому, що одним з пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України є якісний розвиток та шляхи оптимізації системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Нині немає практично жодного питання організації та функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, державної служби в цілому, яке б не було пов'язане з професіоналізмом та компетенцією службовців. Запровадження адміністративної реформи, формування на сучасних засадах механізму держави та державного апарату, розвиток державної служби органічно пов'язані з професійною підготовкою кадрів. [9, С.264] Для ефективнішого розв'язання стратегічних і тактичних завдань поточної розбудови української державності важливе значення має, передусім, глибоке осмислення й творче

запозичення досвіду світових лідерів у запровадженні та постійному вдосконаленні демократичної практики управління, – високорозвинутих у політичному й економічному сенсі країн Західної Європи та Північної Америки.

Для України цінним є досвід зарубіжних країн щодо організації професійної освіти державних службовців. Історично склалося так, що Європа характеризується багатою палітрою щодо організації системи підготовки державних службовців, традиційно поєднує різні концепції та моделі. У контексті даної наукової розробки особливий інтерес викликає наукове дослідження Г.Опанасюк щодо проблеми особистісно-орієнтованої підготовки державних службовців. Зокрема, авторкою, як один з принципів особистісно-орієнтованої підготовки державних службовців, розглядається принцип єдності професіоналізму й етики [10, С.265], а серед її функцій виділяється виховна, що має на меті сприяння моральній зрілості кадрів державної служби, формування в них високих норм загальнолюдської культури, виховання відповідальності за доручену справу, створення атмосфери взаємної вимогливості, дисципліни та організованості [10, С.267]. На наш погляд, тема особистісних вимірів професійно-етичного навчання представників бюрократії потребує свого подальшого спеціального вивчення. Згідно з дослідженнями вітчизняних науковців Г.Опанасюк [10, С.268], Л. Титаренко [14, С.209], пострадянські країни беруть за основу одну з моделей підготовки (як правило, англійську, німецьку або французьку), адаптуючи її відповідно до історичних, національних, ментальних чинників. Це передбачає приведення законодавчої бази пострадянських країн у відповідність до європейського законодавства, що, у свою чергу, сприяє не лише зближенню національних систем підготовки управлінських кадрів, а й значно актуалізує потребу в компетентних спеціалістах, здатних орієнтуватися в новому законодавчому просторі.

Створення системи безперервного професійного навчання державних службовців є актуальною потребою і важливим фактором зміцнення державності та становлення якісно нових ринкових відносин і в Україні.

Нині у державній службі європейських країн поширюється тенденція щодо вдосконалення й підвищення рівня професійної підготовки кадрів. Створення системи континууму професійного навчання державних службовців є актуальною потребою і важливим фактором зміцнення державності та становлення якісно нових ринкових відносин і в Україні.

Основні аспекти проблеми професійної підготовки державно-управлінських кадрів аналізуються у працях таких дослідників, як В.Гриненко [1], В.Лугового [4,5], М.Міненко [6], О.Слюсаренко [12], Л.Титаренко [14], Ж.Таланової [13], Г.Опанасюк [10] та ін. У своїх працях вони розглядають характерні ознаки добору і фахового навчання в системі кар'єрного розвитку державних службовців країн Північної Америки та Європи.

У відкритій системі державної служби (Австралії, Канади, США, Великобританії) характерологічними атрибутами є мобільність і конкурентоспроможність персоналу. Система кадрового добору в цих системах здійснюється на основі вільного доступу з урахуванням університетського диплому та незалежного конкурсу у вигляді співбесіди або екзамену (письмового, усного). Оплата праці визначається, в основному, за результатами праці чиновника. Також для цієї моделі характерним є досить суворий контроль з боку громадянського суспільства [1, с. 165]. Безперечно, важливо підкреслити, що при аналізі досвіду зарубіжних країн у галузі навчання державних службовців виникає низка труднощів, пов'язаних тим, що система і методи підготовки можуть розглядатися лише в контексті тієї системи державної служби, для якої вони впроваджувалися. У Великобританії, як стверджує

дослідник М.Міненко, навпаки, державна служба, що веде традиції з другої половини XIX ст., вважалася роботою універсала; спеціалісти були меншістю, їх очікувала менш блискуча кар'єра, ніж універсала [6]. Разом з тим жодна з означених трьох країн, як і більшість розвинених європейських держав, не змінила свою систему початкової підготовки державних службовців, а намагалася всіляко розвивати систему підвищення кваліфікації держслужбовців. Якщо порівнювати Європу і Північну Америку, то в першому випадку вони в цілому значною мірою централізовані, у другому – навпаки, децентралізовані. Країни континентальної Європи більше тяжіють до використання закритих, або елітарних моделей адміністративних систем, позаяк країни Північної Америки – до відкритих або загальнодоступних. Проте існують суттєві розбіжності і в підходах, і в межах європейського континенту. Зважаючи на посилення процесів європейської та євроатлантичної інтеграції України, становить науковий і практичний інтерес аналіз основних системних компонентів професійного розвитку державних службовців, що реалізуються в країнах Північної Америки та Європи. Адже одним із засобів інтеграції України у світову спільноту є вивчення та адаптація кращого зарубіжного досвіду. На думку науковця В.Лугового, між різними країнами існують відмінності в організації професійного навчання кадрів для державного управління, проте чітко виокремлюються дві основні (за домінантою) моделі навчання (як, до речі, і побудови цивільної служби): північноамериканська (США, Канада) та західноєвропейська континентальна (типові представники – Іспанія, Італія, Франція) різнорівневе (ступеневе та ступеневе) підвищення кваліфікації [13].

У США адміністративно не визначається головний загальнонаціональний заклад з підготовки державно-управлінського персоналу. Однак за фактичним рейтингом, фаховою репутацією таким «де-факто» у багатьох випадках виступає Школа урядування імені

Джона Кеннеді Гарвардського університету [16]. Сюди на навчання (магістерське, докторське, сертифікатне) запрошуються посадовці вищого й середнього рівнів управління [15, С. 7]. Американський підхід до професійного навчання державних службовців, зокрема вищих керівних кадрів, ґрунтується на принципах відкритості державної служби. У США немає закладу, подібного до французької НША (Національної школи адміністрації), який готував би кадри для вищих ешелонів державної влади. Більшість державних службовців вийшли з престижних університетів. А відтак, американці вважають, що завдяки такому вільному доступу до університетів, бізнесу та промисловості державна служба забезпечила основу для певної соціальної мобільності й утримання державної служби від наслідування жорсткої класової структури, яка передбачає кастовий характер формування корпусу вищих управлінських кадрів і властива закритим системам [4, С.167; 17, С.206].

Слушно буде зауважити про досвід Канади, де призначення на державну службу відбувається на основі здобутків та заслуг, без впливу політичних міркувань, політичної заангажованості чи політичного патронажу. Громадяни країни мають реальні можливості пропонувати свої кандидатури на посади й розглядатися як кандидати на працевлаштування на державній службі. У Канаді діє Комісія державної служби, що є незалежною агенцією й відповідає за збереження та охорону цінностей професійної державної служби: компетентності, незаангажованості (аполітичності) та репрезентативності. У відповідності до закону, повноваження призначати на всі посади державної служби Канади належать цій комісії. Комісія державної служби Канади відповідає за всі призначення на державну службу. Варто зазначити, що хоча Канада в більшості випадків наслідує США, водночас вона має певні національні особливості, пов'язані із впливом франкомовної частини європейського регіону. Тут також підготовка

фахівців з державного управління, в основному, сконцентрована в університетах, їхніх школах і коледжах, проте існує кілька окремих самостійних навчальних центрів. Навчальні заклади взаємодіють з органами державної влади на федеральному, регіональному й місцевому рівнях, однак безпосередньо не управляються ними. Якістю фахової підготовки опікуються Канадський інститут державного управління – неурядова організація, що функціонує з 1947 р. [17], та Канадська асоціація програм з державного управління (1987 р.), яка є іноземним асоційованим членом американської НАШДСУ [14]. Крім згаданої в США бакалаврської, магістерської і докторської підготовки та сертифікатного підвищення кваліфікації, в Канаді надається дипломне (без присвоєння академічного ступеня) довготривале (0,5-2 роки) навчання. Державна служба Канади свідчить про високі етичні вимоги, де найвищою цінністю усіх її структур є особистість та формування прогресивного демократичного світогляду державних службовців.

У контексті формування державності України важливим чинником є створення сучасної ефективної системи державного управління, що має бути запроваджена шляхом проведення адміністративної реформи. Її метою є запровадження динамічних змін в інституціональній системі державного управління, включаючи такі напрями, як запровадження сучасної парадигми державного управління, яке має бути спрямоване на забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, політичного та соціального партнерства, функціонального управління соціально-економічними сферами, делегування певних функцій держави іншим, відмінним від державного апарату, організаціям для опосередкованого їх регулювання через застосування економічних важелів або соціальних пріоритетів. Професійне навчання державних службовців розглядається як одне з першочергових завдань, без розв'язання якого неможливо забезпечити ефективність

суспільно-політичних перетворень, зробити реальним входження України до спільноти провідних європейських держав [3, С. 9]. Не підлягає сумніву, що від професійної компетентності, моральності, бажання до самовдосконалення і службового зростання кадрів залежать динамізм і успішність проведення реформ в Україні. Нові реалії вимагають від управлінців усіх рівнів уміти знаходити нестандартні рішення, відстоювати свої погляди, бути гнучкими, комунікабельними. Їм мають бути притаманні незалежність суджень, громадська мужність, почуття власної гідності [8, с. 356].

Проаналізувавши низку наукових джерел, ми виявили наявність взаємозв'язку між якісним розвитком системи підготовки державних службовців та належним професійним володінням іноземною мовою .

Євроінтеграційні процеси в Україні та Болонський процес передбачають створення єдиної Єврозони вищої освіти задля забезпечення конкурентоспроможності українських фахівців у світі. Це вимагає від державних службовців певного рівня володіння іноземною мовою, яка повинна стати важливим елементом їх професійної підготовки. На різних форумах і у великій кількості програмних документів неодноразово підкреслювалася актуальність проблеми мовної підготовки державних службовців, наголошувалося, що це саме та галузь, в якій необхідно докласти великих зусиль, готуючись до виходу на європейські простори [7]. Виходячи з Програми, складеної відповідно до Загальноєвропейських рекомендацій у сфері мовної підготовки, процес навчання регламентує рівні володіння мовою, компетенції студента, визначає можливі ситуації використання іноземної мови, способи і форми контролю. Метою навчання є формування професійних мовних компетенцій, що дозволить державним службовцям ефективно користуватися іноземною мовою у сфері професійного спілкування на міжнародному рівні. Програма дає

можливість розвивати мовну компетенцію і стратегії, необхідні для підвищення мобільності і конкурентоспроможності державних службовців на ринку праці. Виходячи із рангу та категорій державних службовців, на основі докладного аналізу посадових інструкцій на нашу думку, є доцільним диференціювати мету навчання по домінуючому виду мовленнєвої діяльності (говоріння, читання, письмо, аудіювання), який превалює в посадових обов'язках державних службовців певних категорій. Зокрема, діяльність державних службовців I – III категорій вимагає володіння як усними, так і письмовими формами спілкування, оскільки їм належить вести як особистий прийом громадян, так і забезпечувати ділове листування з різними органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями, організовувати розробку проектів законодавчих і нормативних актів, державних програм, готувати відповідні рішення за наслідками аналізу прийому громадян, складати доповідні записки керівництву [2]. Центральною проблемою мовної підготовки державних службовців є питання методики. Серед найпопулярніших сучасних методів навчання іноземних мов виокремлюють наступні: метод соціалізованого навчання (*Community Language Learning – CLL*); природний підхід (*Natural Approach*); метод повної фізичної реакції (*Total Physical Response – TPR*); сугестопедія Лозанова; метод екстенсивного навчання читання (*Extensive Reading Method*); ситуативний підхід (*Situational Language Learning*); когнітивні методи; метод проектів та power-point презентацій тощо.

Серед основних умінь і навиків писемної мови, першочергово, необхідно сформулювати мовні та мовленнєві уміння і навички, що дозволяють готувати і продукувати ділову та професійну кореспонденцію, писати тексти, проекти, пов'язані з професійною сферою. В усній мові державних службовців даної групи переважає діалогічне мовлення, що припускає уміння реагувати на основні ідеї та розпізнавати суттєво важливу інформацію, чітко аргументувати

стосовно актуальних тем. Виходячи з того, що іноземна мова повинна стати необхідною складовою підготовки державних службовців, подальшої розробки потребують напрями вдосконалення навчання державних службовців іноземній мові в рамках Болонського процесу, шляхи подолання розбіжностей між наявним рівнем підготовки і сучасними вимогами до володіння іноземними мовами.

Таким чином, розв'язання розглянутої проблеми вимагає подальших комплексних досліджень, що може бути реалізовано завдяки аналізу теоретико-методологічних аспектів щодо державної служби як підґрунтя забезпечення державному управлінню системного характеру та програмно-цільового підходу до надання управлінських послуг на основі управлінського професіоналізму, правової компетентності, організованості та дисципліни державних службовців, законності, результативності, раціональності, ефективності їх праці. Становлення та функціонування ефективного управління державною службою неможливе без удосконалення функціональної та формування організаційно-методичної вертикалі управління, що забезпечить єдину реалізацію норм права у сфері державної служби на всій території України, в усіх органах державної влади та місцевого самоврядування незалежно від рівня управління (центрального або місцевого) та гілки влади (законодавчої, виконавчої або судової). Однією з найважливіших функцій системи управління державною службою є забезпечення контролю і нагляду за реалізацією державної політики та спеціального законодавства про державну службу. Мова йде перш за все про посилення надвідомчого контролю та нагляду щодо всіх органів державної влади, незалежно від того, до якої гілки влади (законодавчої, виконавчої, судової) вони належать, та органів місцевого самоврядування. Багатоаспектність функцій і завдань, що реалізуються органами державної влади та органами місцевого самоврядування у різноманітних сферах, актуалізують необхідність отримання професійної підготовки

та її постійного оновлення відповідно до потреб економічного та соціального розвитку країни на основі широкого використання вітчизняного та іноземного досвіду. Цілком природно, що знання іноземної мови значно підвищує можливості ознайомлення із сучасними досягненнями у різних сферах життя суспільства.

Список використаних джерел:

1. *Гриненко В.* Професійне навчання вищих керівних кадрів для державної служби в зарубіжних країнах // Вісн. УАДУ. – 2005. – №3. – С. 162-169.
2. *Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик* посад державних службовців // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 1 : Державна служба в Україні. – С. 163 – 206.
- Іщенко О. Актуальні питання кадрової політики на сучасному етапі // Вісн. УАДУ. – 2003. – №1. – С.5-11.
3. *Луговий В.І.* Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) // Вісн. УАДУ. – 2004. – №2. – С. 5-13.
4. *Луговий В.І.* Шляхи і засади вдосконалення підготовки керівного персоналу державної служби (аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду) // Підвищення кваліфікації державних службовців: Зб. наук. пр./ Кол. авт.; Кер. П.С. Назимко. – К.: Вид-во Вісн. УАДУ. – 1999. – С. 108-138.
5. *Міненко М.* Підвищення кваліфікації управлінських кадрів у розвинених європейських країнах: досвід для України // Вісн. УАДУ. – 2004. – №4. – С. 464-470.
6. *Навчальна підготовка державних службовців до інтернаціоналізації:* Документи міжнародного семінару SIGMA (Будапешт, 22 – 23 травня 1995 р.) / пер. з англ. В.В. Шульги. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 124 с.
7. *Нинюк М.* Патріотизм, професіоналізм, порядність – основні складові підвищення кваліфікації державних службовців // Вісн. УАДУ. – 2002. – №2. – С. 356-360.
8. *Оболєнський О. Ю.* Державна служба: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.

9. Опанасюк Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи. – К.: Вид-во УАДУ. – 2001. – 284 с.

10. *Особливості модернізації та функціонування державної служби у зарубіжних країнах [досвід Франції]* // Грінівецька Н. Державна служба як система навчання у державному управлінні. Франція, Німеччина, Іспанія, Об'єднане королівство. – К., 1996. – 119 с.

11. *Слюсаренко О.* Про професійний добір і фахове навчання в системі кар'єрного розвитку державних службовців країн Північної Америки та Європи // Вісник УАДУ. – 2004. – № 2. – С. 202-210.

12. *Таланова Ж.В.* Стандартизація фахової підготовки з державного управління в країнах Північної Америки і Європи: Автореф. дис. кан-та наук з держ. упр.: 25.00.03 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – 20 с.

13. *Титаренко Л.* Підготовка управлінської еліти в Україні та зарубіжний досвід / Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. Вип. 1 (13). – Одеса: ОРІДУ Вісн. УАДУ. – 2003. – С. 206-216.

14. *Canadian Association of Public Administration.* // IPAC. The Institute of Public Administration of Canada. – Toronto, Ontario. – <http://www.ipaciapc.ca>

15. *John F. Kennedy School of Government.* Application for Admission and Financial Aid, 2000-2001. Harvard University. – USA: Harvard University. – <http://www.ksg.harvard.edu>.

16. *Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.* Report. 2001 – 2003. – Warsaw, 2003. – 40 с.

Валентина Богатирец

ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В УКРАИНЕ

В статье рассматриваются традиционные модели подготовки государственно управленческих кадров в зарубежных странах и пути оптимизации подготовки государственных служащих в Украине. Основное внимание акцентируется на обосновании особенностей

североамериканской и европейской модели подготовки государственно управленческих кадров. Предлагаются пути адаптации зарубежного опыта к национальной системе подготовки и повышения квалификации кадрового состава государственной службы. Рассмотрено современное обучение государственных служащих иностранному (английской) языку, который осуществляется в соответствии с общеевропейскими требованиями.

Ключевые слова: модель подготовки государственно управленческих кадров, страны Западной Европы и Северной Америки, профессиональное обучение государственных служащих, государственное управление Украины, языковая компетенция, иностранный язык.

Valentyna Bohatyrets

WAYS OF OPTIMIZING OF CIVIL SERVANTS TRAINING IN UKRAINE

The article is devoted to the review of the traditional models of the training of the state administrative staff in foreign countries and ways to optimize the training of civil servants in Ukraine. The main idea is the ground of the characteristics of the American and European models of the training. The ways of the adaptation of the foreign experience to the national system of the professional training and professional civil service staff are under study. Of particular interest is a modern foreign training of civil servants to the (English) language, meeting the European standard requirements.

Key terms: Public Administration, Western Europe and Northern America, civil servants' training, Public Administration of Ukraine, language competence, foreign language.

Р о з д і л IV

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРІЦІЯ І ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

Сергій ГАКМАН

РЕГІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ІНСТРУМЕНТУ СУСІДСТВА ТА ПАРТНЕРСТВА

В статті розглядаються особливості реалізації передвступної програм сусідства PHARE CBC 2004-2006, а також Програми технічної допомоги TACIS CBC, їх основні здобутки, досвід та уроки на кордоні України з Румунією. Особлива увага приділяється реалізації проектів в Чернівецькій області. Розглядаються програмні положення Спільної операційної програми «Румунія-Україна Молдова 2007-2013», перспективи, які відкриваються для прикордонних територій трьох країн в рамках співробітництва; окреслені фактори, які стримують активне залучення аплікантів з України до спільних проектів в рамках Програми. Автором сформуовані пропозиції стосовно зростання рівня взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства у транскордонному співробітництві адміністративно-територіальних одиниць України, Республіки Молдова та Румунії, врахування яких сприятиме гармонізації транскордонної проектної діяльності.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, проекти, Єврорегіон «Верхній Прут», Програма сусідства «Румунія – Україна PHARE CBC 2004-2006», Спільна операційна програма «Румунія – Україна – Молдова 2007-2013».

Одним з важливих інструментів захисту інтересів держави є її зовнішня політика, спрямована на участь в процесах міжнародного життя. Беручи до уваги стратегічний пріоритет зовнішньої політики України – вступ до Європейського Союзу, надзвичайно важливим стає розвиток взаємодії з його суб'єктами та інші форми інтеграції та співробітництва нашої держави з європейською і світовою спільнотою. Особливе місце серед них займає транскордонне співробітництво. Україна широко використовує транскордонний інструмент міжнародних відносин для поглиблення інтеграційних процесів в Європі, особливо зважаючи на те, що із набуттям незалежності переважна більшість областей є прикордонними. Від їх рівня активності залежать і міждержавні відносини.

Багаторічний світовий і, в першу чергу, європейський досвід засвідчує високу ефективність транскордонного співробітництва адміністративно-територіальних одиниць суміжних країн, необхідними умовами існування якого є наявність спільного державного кордону та прагнення держав-сусідів до співпраці на регіональному рівні. Такий вид міжрегіональної взаємодії – це спільні дії територіальних органів влади та територіальних громад держав-сусідів, спрямованих на посилення та розвиток добросусідських відносин між ними, які реалізуються шляхом укладення міжрегіональних угод та домовленостей [2, с. 4-13].

Говорячи про наш регіон, зазначимо, що в сучасних умовах така співпраця стає не лише складовою частиною добросусідських відносин України зі своїми сусідами – Республікою Молдова та Румунією, економічного і соціального розвитку, а й корисним інструментом європейської інтеграції.

Проблема транскордонного співробітництва та регіональних аспектів міжнародних відносин знайшли своє відображення в працях українських авторів П.Беленького, Н.Мікули, З.Бройде, М.Лендшел, А.Круглашова, Н.Ротар, І.Студеннікова, О.Дудченко,

Я.Кирпушка, В.Бурдяк, румунських дослідників Б.Ауреску, К.Цоки, Ш.Пурича та молдовських науковців В.Брутера та В.Мошняги. Автор даного дослідження також присвятив низку наукових статей різним аспектам транскордонної співпраці [Див.: 5-7; 26]. Проте майже недослідженою залишилося українсько-молдовсько-румунське транскордонне співробітництво регіональних державних установ, органів місцевого самоврядування, комунальних установ та неурядових організацій по різні боки кордону на рівні проектної діяльності, особливо за фінансової підтримки Європейського інструменту сусідства та партнерства.

Аналіз транскордонного співробітництва місцевих органів влади, територіальних громад та інших інститутів громадянського суспільства по різні боки українсько-молдовсько-румунського кордону на рівні реалізації транскордонних проектів, вивчення факторів, що сприяють покращенню економічних та гуманітарних взаємин і є метою нашого дослідження.

Зазначимо, що після підписання у вересні 2000 р. Угоди про створення Єврорегіону «Верхній Прут» [24-25], завершилося формування систем спільних з країнами Центрально-Східної Європи транскордонних структур вздовж західного кордону України, які складаються з єврорегіонів «Буг», «Верхній Прут», «Нижній Дунай», а також «Карпатського Єврорегіону» [3, с. 115].

На початку створення єврорегіонів сторони намагалися покращити умови для співпраці. Наприклад, за рішенням Ради Єврорегіону «Верхній Прут» та за підтримки регіональних органів місцевого самоврядування з 1 липня 2001 р. були відмінені місцеві збори і платежі при перетині державного кордону для жителів і юридичних осіб, зареєстрованих на території Єврорегіону[17]. На самому початку діяльності Рада Єврорегіону затвердила загальні пріоритети і механізми їх реалізації а також списки пріоритетних

проектів [18]. З метою популяризації транскордонної економічної співпраці було ініційовано проведення Днів Єврорегіону в усіх адміністративно-територіальних одиницях його ареалу [19]. Згодом подібні заходи були організовані в м. Сучава (Румунія) та в м. Белць (Республіка Молдова) [4; 13].

Разом з тим, істотних змін в економічному співробітництві, які б збільшували надходження в державні і місцеві бюджети складових частин Єврорегіону, не відбулося. Не відбулося подібних змін і в адміністративно-територіальних одиницях, які входять до складу єврорегіонів «Нижній Дунай» та Карпатського єврорегіону. Система оподаткування товарів і послуг, складні системи митної процедури, відсутність системи взаємовизнання сертифікатів, необхідність оформлення в різних структурах значної кількості інших дозвільних документів створили невикідним розвиток товарообміну і кооперації в рамках єврорегіонів, так само як і залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій.

Отже, з різних причин, потенціал транскордонної співпраці України, Республіки Молдова та Румунії (як, власне, й інших наших сусідів), як по лінії співробітництва в рамках єврорегіонів, так і всередині інших інституцій, не використовувалося в повну силу. У деяких колах наших країн панують перестороги, пов'язані із взаємним негативним іміджем у колективній свідомості, як на регіональному, так і на центральному/національному рівнях. В усіх трьох країнах ще існують труднощі у розбудові громадянського суспільства, що заважає успіху зусиль дво- та багатосторонньої співпраці. Є також внутрішні проблеми по різні боки кордонів, які пов'язані із недостатнім рівнем інформування щодо стандартів та процедур з розробки проектів у відповідності до єдиних європейських вимог, низькою менеджментською спроможністю організацій, слабким володіння потенційними аплікантами іноземними мовами [15, с. 19-21].

Починаючи з 2007 р. можна відзначити зростаючий темп транскордонної співпраці на рівні проектної діяльності і, як наслідок – відносно швидкий темп корегування та європеїзації менталітету акторів, які докладають зусиль до міжрегіонального співробітництва. У цьому процесі надзвичайно важливу роль у транскордонному співробітництві адміністративно-територіальних одиниць України, Республіки Молдова та Румунії відіграли програми сусідства та прикордонного співробітництва в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства (ЄІСП) [6; 16].

Впровадження програм розбудови відносин ЄС з країнами-сусідами (програми сусідства) передбачає два етапи. Перший етап мав тривати з 2004 до 2006 рр. (Програми сусідства ЄС PHARE CBC 2004-2006) і передбачав здійснення прагматичного та динамічного пошуку можливостей удосконалення поточних процедур підвищення ефективності та гласності співпраці між прикордонними регіонами. На цьому етапі з 12 програм сусідства Україна брала участь у 4-х. Серед них була й Програма сусідства «Румунія – Україна» (Паралельно з нею діяла програма «Румунія – Молдова»). На цьому етапі вирішувались спільні для прикордонних регіонів завдання: стимулювання сталого економічного та соціального розвитку в прикордонних регіонах, співпраця у розв'язанні спільних проблем, що існують у таких сферах як охорона довкілля, охорона здоров'я, захист від організованої злочинності та боротьба з нею, забезпечення ефективного та надійного прикордонного контролю, підтримка заходів на рівні місцевих громад.

В рамках Програми сусідства PHARE CBC «Румунія – Україна» було впроваджено 147 проектів 80-ма аплікантами за підтримки 95 партнерів з України, у т. ч. 38 – з Чернівецької, 33 – з Закарпатської, 13 – з Івано-Франківської та 11 – з Одеської областей [28]. Най-

більша кількість проектів була реалізована у Сучавському повіті (50 грантів) [20].

На реалізацію проектів програми PHARE CBC 2004-2006 було виділено більше 18.857 тис. євро, відповідно до грантової схеми, на реалізацію проектів програми PHARE CBC 2004 – 4.721 тис. євро (25 %), PHARE CBC 2005 – більше 7489 тис. євро (40%), PHARE CBC 2006 – більше 6647 тис. євро (35%). Найбільшою кількістю здійснених проектів стала програма PHARE CBC 2005, в рамках якої було реалізовано 61 проект [28].

За галузевим напрямком було витрачено більше 19.605 тис. євро, в т.ч. 18.857 тис. євро було витрачено бенефіціарами, у т.ч.: на розширення і укріплення туристичного сектору – більше 4 728 тис. євро (24 %); на транскордонну економічну співпрацю – більше 3 396 тис. євро (17 %); на розвиток транскордонного транспорту та інфраструктури кордону – майже 5 002 тис. євро (26 %); на покращення діяльності щодо менеджменту довкілля у прикордонних регіонах – більше 3 393 тис. євро (17 %); на заходи спільного фонду малих проектів пріоритету «Від людини до людини» – більше 2 338 тис. євро (12 %); на заходи технічної підтримки щодо реклами та оцінки програми – більше ніж 448 тис. євро (4 %) [28]. Спільними зусиллями України та Румунії було проведено понад 1200 спільних заходів (семінарів, тренінгів, зустрічей), 550 робіт із документами (створення баз даних, довідників, проведення досліджень, наукових розвідок), створено 40 ресурсних центрів (регіональних економічних центрів, екоцентрів, інфоцентрів), створено 14 транскордонних мереж, підписано 280 протоколів про співпрацю між українськими та румунськими організаціями, створено 46 інструментів та пунктів туристичного інформування, актуалізовано 63 туристичних маршрути, відремонтовано 35 км. доріг, сформовано 12 інструментів з моніторингу довкілля (вежі для

визначення параметрів довкілля, пересувні лабораторії), проведено понад 1000 інформаційно-маркетингових заходів [20].

Серед транскордонних проектів, на наш погляд, найбільш вдалими були проекти гуманітарного напрямку, багато з яких реалізовувалися за безпосередньої участі партнерів з Чернівецької області. Саме на цих проектах зупинимось більш детально. Зокрема, Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій реалізував спільно зі своїми румунським партнерами-аплікантами в рамках цієї програми 4 транскордонних проекти.

Два проекти Центр реалізовував спільно з Сучавською філією Асоціації реалізаторів та видавців патронату книги (Румунія). У 2007 р. – проект «Пропагування транскордонного співробітництва через книгу – кіно – рекламу» (2007 р.), в рамках якого проведено три круглих столи в Чернівцях і Сучаві, а також проведено транскордонний фестиваль документального кіно «Шляхами легенди» (29-31 жовтня, м. Сучава, Румунія) [14, с. 29]. У 2008 році – проект із цією ж румунською організацією – «Спільні рамки взаємин та інформування через телебачення «on-line», електронну книгу і прямі та віртуальні зустрічі» (2008 р.), в рамках якого проведено 4 міжнародні семінари: 2 в Чернівцях і 2 – в Сучаві [8, с. 42-43].

Два проекти Центр реалізовував спільно із Сучавською філією Асоціації «Європейський Центр Ресурсів та Консалтінгу» (CERC). В рамках першого проекту (2007 р.) «Транскордонний центр ресурсів» для працівників органів влади та лідерів громадських організацій по обидва боки кордону було організовано два інформаційних семінари в м. Сучава (Румунія) та в м. Чернівці (Україна), а також проведено три навчальних семінари: «Менеджмент транскордонних проектів» (м. Сучава, Румунія), «Громадянське суспільство та європейське громадянство: міжкультурні та традиційні методи

спілкування» (м.Дорогой Ботошанського повіту) «Транскордонне співробітництво територіальних громад та властей в контексті європейської інтеграції» (м. Чернівці). В рамках другого спільного проекту – «Стандарти якості у менеджменті в транскордонному регіоні» (2008-2009 рр.), в рамках якого було організовано два інформаційних семінари, а також проведено два навчальних семінари у м. Чернівці (Україна) та в м. Сучава (Румунія) [12].

Переїняло гуманітарну естафету у транскордонній співпраці Чернівецьке обласне громадське об'єднання «Буковинські перспективи», які за експертної підтримки згаданого Центру підвищення кваліфікації, в рамках зазначеної Програми, реалізувало два транскордонні проекти: спільний із Сучавською гуманітарною фундацією «Клопот» – «Буковина: духовне багатство» (2009 р.) [23] та спільний із Сучавською філією Асоціації реалізаторів та видавців патронату книги (Румунія) – «Транскордонний діловий центр – книга, кіно, реклама» (2008-2009 р.) [22]. Ці проекти були логічним продовженням ідеї вивчення культурних цінностей двох сусідніх народів, збереження спільної культурної спадщини, обміну досвідом у пропагуванні фольклору та народних звичаїв.

Паралельно з програмами PHARE CBC, аплікантами яких, у контексті нашого дослідження, могли бути лише представники Румунії (фінансування розповсюджувалася також виключно на румунську сторону), розгорталася програма TACIS CBC. Програма TACIS була менш тривалою за часом та менш гнучкою в плані фінансування [6, с. 396].

І все ж, серед проектів цієї програми слід відзначити проект «Популяризація спільної культурної спадщини в транскордонному регіоні Чернівці - Сучава» вартістю у 290 тис. євро. Він реалізовувався Чернівецькою міською радою, міською радою Кимпулунг-Молдовенеск, муніципалітетом Сучави та іншими партнерами в період: липень 2008 – лютий 2010 р.

В рамках проекту відбулась низка заходів за участю українських та румунських народних майстрів, представників туристичного бізнесу, засобів масової інформації. Були організовані численні культурологічні експедиції північною та південною частинами Буковини, під час яких учасники проекту взяли участь та відзняли 16 культурологічних заходів: свято писанки, пленери художників Буковини, бали господарів, численні виставки народних майстрів, фестивалі фольклорного мистецтва. Також команда проекту записала та транслювала низку передач для місцевого телебачення, в яких йшлося про збереження культурної спадщини Буковини, неоцінений скарб народного мистецтва, залишений нам предками, необхідність його збереження. Зібраний матеріал ліг в основу відеофільму та книги «Буковина: спільна культурна спадщина», а також відеофільму «Буковина без кордонів» [11].

Інший проект «Створення інтегрального туристичного продукту для розвитку культурного туризму на Буковині» із загальним бюджетом 701 651 євро реалізовувався з липня 2008 до липня 2010 р. Виконавцями проекту були: Національний історико-архітектурний заповідник «Хотинська фортеця», Управління туризму Чернівецької обласної державної адміністрації, Торговельно-промислова палата Сучави та інші партнери. Проект був спрямований, головним чином, на збереження культурної спадщини, розвиток інфраструктури і підвищення туристичної привабливості Хотинської фортеці.

Окрім проектів гуманітарного напрямку слід відзначити «Транскордонне співробітництво з інвестиційного розвитку сільських регіонів», із загальним бюджетом: 738 574 євро, який виконувався в період: липень 2008 р. – грудень 2009 р. Буковинським центром реконструкції і розвитку (головний партнер), Чернівецькою обласною державною адміністрацією, Торговельно-промисловою палатою Сучави та іншими партнерами та проект «Буковинський інноваційний центр», із загальним бюджетом

820 840 євро, який виконувався у період: липень 2008 р. - липень 2010 р. Буковинською державною фінансовою академією, Чернівецькою обласною державною адміністрацією, Університетом «Ștefan cel Mare» (м. Сучава, Румунія) та іншими партнерами [27].

Зазначимо, що паралельно з вищезазначеними програмами реалізовується також проекти за транснаціональною програмою співробітництва «Південно-Східна Європа». 28 квітня 2011 року розпочався перший етап третього конкурсу заявок на участь в програмі. Нещодавно повноправним учасником реалізації Програми стала Україна у складі Чернівецької, Івано-Франківської, Закарпатської та Одеської областей, бюджет вказаного конкурсного відбору заявок для України та Республіки Молдова становить 1 млн. євро (бюджет Європейського інструменту сусідства та партнерства) з обов'язковим 10% співфінансуванням[21].

З 2007 р. був запроваджений новий бюджетний цикл ЄС. Стратегічний документ Європейського Європейського інструменту сусідства та партнерства 2007-2013 (загальний бюджет близько 1,1 млрд. євро) запропонував новий підхід до програми. Відповідно до цього Програми сусідства 2004-2006 між Румунією та Україною, Румунією та Республікою Молдова були перегруповані в нову - «Румунія-Україна-Республіка Молдова». Крім того, фінансові інструменти PHARE та TACIS були трансформовані в єдиний Європейський інструмент сусідства та партнерства – ЄІСП, що, безумовно, покращило управління транскордонними проектами та сприяє більш тісному залученню партнерів з різних країн. У рамках програми ЄІСП започаткована спільна операційна програма «Румунія – Україна – Республіка Молдова» (Joint Operational Programme Romania – Ukraine – Republic of Moldova) 2007-2013. Фінансування операційної програми складає 126,72 мільйонів євро і фінансується не лише програмою ЄІСП, а й національними фондами. Україна є учасником ще трьох програм транскордонного

співробітництва в рамках ЄІСП: «Україна-Польща-Білорусь» (бюджет Програми – 186,201 млн. євро), «Україна-Угорщина-Словаччина-Румунія» (бюджет Програми –68,638 млн. євро), «Чорне море» (бюджет Програми -17,306 млн. євро) [16].

Особливістю цих програм є відсутність при їх впровадженні щорічних програм дій та уніфіковані процедури для всіх країн-учасниць (фінансування, звітність тощо). Країни-учасниці програм розробили спільні операційні програми на весь термін впровадження ЄІСП. До затвердження Програми «Румунія-Україна-Молдова», співпраця трьох країн відбувалась в двосторонньому форматі: між прикордонними регіонами Румунії та України, а також Румунії та всієї території Республіки Молдова в рамках Програм сусідства 2004-2006. Як відомо, в рамках цих програм діяли різні правила для країн-учасниць, так само як і різні доступні бюджети для заявників в рамках інструменту: PHARE для Румунії та TACIS для Республіки Молдова та України. Об'єднання в єдиний ЄІСП полегшить управління транскордонними проектами та сприятиме більш тісному залученню партнерів з різних країн [9, с. 34].

Територія згаданої програми охоплює наступні регіони: в Румунії – повіти Сучава, Ботошань, Яси, Васлуй, Галац і Тульча; в Україні – Одеську та Чернівецьку області; в Республіці Молдова – усю територію. Крім того, до Програми включені декілька прилеглих регіонів, що можуть позитивно впливати на співпрацю на прикордонній території та залучатися до виконання проектів в якості партнерів з можливістю отримання до 20% від загального бюджету проекту: в Румунії – повіт Браїла; в Україні – Вінницька, Івано-Франківська, Тернопільська (12 районів), та Хмельницька області (10 районів) [29].

Стратегія реалізації операційної програми ґрунтується на чотирьох ключових завданнях Стратегічного документу ЄІСП ПКС, а саме: сприяння економічному та соціальному розвитку регіонів по

обидва боки спільного кордону; вирішення спільних проблем; забезпечення ефективних і захищених кордонів; сприяння місцевим прикордонним заходам у форматі «від людини до людини».

Відповідно до різноманітності та складності діяльності, якої вимагає виконання кожного з пріоритетних завдань, була визначена основна типологія потенційних бенефіціарів (вигодонабувачів), що включає: державні органи влади, місцеві, регіональні та центральні адміністрації, університети, громадські організації, торговельно-промислові палати тощо.

Кінцевий термін подання заявок у першому конкурсі проектних пропозицій для 1-2 пріоритетів програми спливав 28 жовтня 2009 р., для 3 пріоритету – 28 вересня 2009 р. Вчасно до конкурсу потрапило 266 заявок, серед яких 134 апліканта були з Румунії, 87 – з Республіки Молдова та 45 – з України.

Майже два роки тривав процес оцінювання заявок (за деякими проектами до цього часу ще немає остаточного вирішення). Після завершення цього процесу лише за 3-м пріоритетом «Сприяння заходам типу «від людини до людини» були відібрані 62 проекти, аплікантами яких були: 48 – з Румунії, 9 – з Республіки Молдова та 5 – з України. Спільний моніторинговий комітет Програми вирішив додати до призначеного бюджету цього пріоритету близько 2,6 млн. євро. Таким чином загальний бюджет пріоритету складає 7,6 млн. євро [28].

14 листопада 2011 р. розпочався другий конкурс проектних пропозицій Спільної операційної програми «Румунія – Україна – Республіка Молдова 2007-2013». На реалізацію проектів за цим конкурсом виділено 26 135 879 євро. Спільний технічний секретаріат отримав 1063 концептуальних нот проектних пропозицій, у т. ч. 362 за першим пріоритетом (Формування конкурентоздатної економіки на прикордонній території), 230 – за другим (Екологічні виклики і

готовність до надзвичайних ситуацій та 471 – за третім (Співпраця «Від людини до людини») [10].

Хоча реалізація проектів за цією програмою лише почалася, проте, вже відчутні проблеми, які не дозволяють у повній мірі використовувати ті можливості, які надає вищезазначена Програма, а саме:

- низький рівень інформованості потенційних бенефіціарів щодо існуючих транскордонних програм (Хоча розповсюдження інформації відбувається через різноманітні конференції, семінари та круглі столи, проте недостатнім є рівень залучення ЗМІ до інформування громадськості щодо перспектив участі в операційній програмі, що значно звужує коло експертів та організацій, які б могли виступити партнерами у запланованих транскордонних проектах);

- обмеженість повноважень регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування в сфері зовнішньоекономічної діяльності та транскордонного співробітництва (Вдосконалення законодавства в цій галузі запізнюється);

- майже повна відсутність координації проектних заявок, що подаються на розгляд з регіональними пріоритетами (Їх поєднання з наявними бюджетами регіональних програм може суттєво збільшити позитивний вплив від їх реалізації та досягти додаткових результатів, які неможливі в існуючих умовах);

складність процедури отримання віз у країни ЄС, що гальмує розвиток транскордонного співробітництва України з державами-сусідами, стримує активізацію ділових відносин у прикордонних територіях [9, с. 34] (На жаль, до цього часу не підписаний українсько-румунський договір про малий прикордонний рух).

Підводячи підсумки, слід зазначити, що програми сусідства Європейського Союзу PHARE і TACIS великою мірою вплинули на поживлення транскордонного українсько-молдовсько-румун-

ського співробітництва, на ефективну співпрацю місцевих та регіональних властей, громад, інститутів громадянського суспільства по різні боки кордону. Цій співпраці між трьома державами, побудові тристоронніх відносин на принципах взаємоповаги та взаємодовіри, а також наближенню України в цілому та окремих її регіонів до європейських стандартів сприятиме у подальшому активна участь прикордонних властей та громад у проектах Спільної операційної програми «Румунія-Україна-Молдова 2007-2013».

Для подальшого розвитку транскордонного співробітництва та активізації проектної діяльності, на наш погляд, необхідно здійснити низку заходів:

- залучати експертів з транскордонного співробітництва регіональної та місцевою владою для організації науково-методичного супроводження реалізації транскордонних програм;
- організувати спеціальні навчальні програми та семінари для державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, лідерів неурядових організацій та інших потенційних аплікантів з тематики транскордонного співробітництва, підготовки та менеджменту проектів;
- передбачувати в місцевих бюджетах кошти для співфінансування транскордонних проектів;
- сформувати систему заохочення громадських організацій, місцевих органів влади, закладів освіти і культури до участі в транскордонних проектах;
- за підтримки консульських установ сусідніх європейських країн домогтися створити особливий механізм для візової підтримки учасників транскордонної діяльності;
- домагатися від керівництва адміністративно-територіальних одиниць-членів єврорегіонів підтримки участі неурядових організацій в транскордонній співпраці, забезпечивши їхнє належне представництво у всіх робочих органах єврорегіонів.

Список використаних джерел:

1. *2010: Щорічна брошура*. Спільна операційна програма «Румунія – Україна – Республіка Молдова». – С. 7-11.
2. *Беленький П.Ю., Мікула Н.А.* Підходи до формування концепції транскордонного співробітництва області // Проблеми прикордонного співробітництва. – Львів: ІРД НАНУ, 1995. – с.4-13
3. *Бройде З.* Перспективи та особливості транскордонного співробітництва в євро регіонах на заході України // На шляху до Європи. Український досвід євро регіонів: Проект Київського центру Ін-ту Схід-Захід / за ред. С.Максименка та І.Студеннікова. – Київ: Логос, 2000. – С. 115.
4. *Буковина*. – 2001. – 21 листопада;
5. *Гакман С.* Возможности и перспективы евро регионов в контексте межгосударственного сотрудничества Украины, Республики Молдова и Румынии // Moldova, România, Ucraina: bună vecinătate și colaborare regională. Materialele Simpozionului Științific Internațional (Chișinău, 15-16 octombrie 1998). – Chișinău, 1998. – P. 77-90
6. *Гакман С.* Гуманітарні аспекти українсько-молдовсько-румунської транскордонної проектної діяльності // Україна – Румунія – Молдова: історичні, політичні та культурні аспекти у контексті сучасних європейських процесів: Збірник наукових праць / Буковинський політологічний центр. Під загальною редакцією А. М. Круглашова. – Чернівці: Букрек, 2011. –Т. IV. – С. 391-406
7. *Гакман С.* Транскордонне співробітництво в західних областях України в контексті розвитку євро регіонів // Актуальні проблеми внутрішньої політики. – 2004. – № 3. – С. 193-199
8. *Дескелеску Б.* Сучава – Чернівці: не лише партнерство а й дружба // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2008. – № 1 (січень-березень). – С. 42-43.
9. *Дудченко О.* Спільна операційна програма Румунія-Україна-Республіка Молдова Європейського інструменту сусідства та партнерства 2007-2013 // Чорноморська безпека. – 2011. – № 1 (19). – С. 28-34.
10. *Електронний бюллетень* Спільного технічного секретаріату Спільної операційної програми «Румунія – Україна – Республіка Молдова 2007-2013». – 2012. – № 1.

11. *Заходи проекту «Спільна культурна спадщина в рамках Петрівського ярмарку»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://chernivtsy.eu/portal/?p=156>.

12. *Мокану Р.* Транскордонне співробітництво у контексті європейської інтеграції // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2007. – № 4 (жовтень-грудень). – С. 38-39.

13. *Молодий Буковинець*. – 2001. – 20 листопада.

14. *На шляху професіоналізації службовців місцевих органів влади.* 15 років: Історія. Підсумки. Перспективи. – Чернівці, 2011. – 52 с.

15. *Попеску Д.* Статус Румунії як члена Європейського Союзу перетворює транскордонне співробітництво з Україною в галузь стратегічного європейського інтересу // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2007. – № 3 (липень-вересень). – С. 19-21.

16. *Прокопенко Л.Л.* Розвиток регіонального співробітництва України в контексті європейської інтеграції: монографія / Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва; за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – 132 с.

17. *Рішення Ради Єврорегіону «Верхній Прут» № 17/2001* від 04.03.2001 р. // ПАСРЄВП.

18. *Рішення Ради Єврорегіону «Верхній Прут» № 20/2001* від 04.03.2001 р. // ПАСРЄВП.

19. *Рішення Ради Єврорегіону «Верхній Прут» № 34/2001* від 10.08.2001 р. // ПАСРЄВП.

20. *Ротар Н.* Тенденції розвитку транскордонної співпраці України та Румунії в контексті євроінтеграційних процесів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dc-summit.info/proekty/ukraina-rumunija-moldova/1330-tendencii-rozvitku-transkordonnoi-spiivpraci-ukraini-ta-rumunii-1.html>.

21. *Транскордонне співробітництво* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oda.cv.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=11339&Itemid=90.

22. *Транскордонний діловий центр – книга, кіно, реклама* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cppk.cv.ua/129.php?cid=253&page=1>.

23. *Транскордонний проект «Буковина – духовне багатство»* // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2009. – № 4 (жовтень-грудень). – С. 19.

24. *Угода про утворення Євро регіону «Верхній Прут».*

25. *Agreement regarding the setting up of «Upper Prut» Euroregion.*

26. *Hakman S. Colaborarea transfrontalieră între Ucraina și România: aspecte comparative și de perspectivă* // Euroregiunea «Siret-Prut-Nistru»: Dezvoltarea economico-socială durabilă în cadrul euroregiunilor și a zonelor transfrontaliere / Coord.C.I. Alecu, C.Stoica, I.Dornescu. – Iași, 2008. – P. 195-202.

27. *Neighbourhood Programme. Romania – Ukraine: Активні проекти* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://susidstvo.od.ua/page.php?37/>.

28. *Programul de Vecinătate România – Ucraina 2004-2006* // Prezentarea Biuroului Regional pentru Cooperare Transfrontalieră Suceava.

29. *Programul Operațional Comun România – Ucraina – Moldova 2007-2013* // Prezentarea Biuroului Regional pentru Cooperare Transfrontalieră Suceava.

Сергей Гакман

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО ИНСТРУМЕНТА СОСЕДСТВА И ПАРТНЕРСТВА

Межрегиональные и, прежде всего, трансграничное сотрудничество является важным элементом отношений между Украиной, Румынией и Республикой Молдова. С 2006 года можно отметить увеличение темпов трансграничного сотрудничества на уровне проектной деятельности. Проекты с трансграничным эффектом во всех трех странах были проведены при финансовой поддержке многих программ и фондов.

Чрезвычайно важную роль в этом процессе сыграл Европейский инструмент соседства и партнерства, в первую очередь программы соседства ЕС «PHARE CBC Румыния

Украина 2004-2006 гг.» Их реализация началась только в 2007 году и продолжалось до начала 2010 года. Программа была направлена на стимулирование экономического и социального развития в приграничных регионах соседних государств для решения общих проблем, которые существуют в области охраны окружающей среды, здравоохранения, для обеспечения эффективных и безопасных границ, поддержки демократизации местных общин и сохранения общего культурного наследия.

Параллельно с этой программой, где заявителями могли быть только представители Румынии (финансирование также распространялось исключительно на румынскую сторону), реализовывались проекты Программы TACIS CBC. Программа была более кратковременной, менее гибкой в плане финансирования и имела меньше аппликантов.

Европейский стратегический документ соседства и партнерства на 2007-2013 годы предложил для Украины и Румынии три программы приграничного сотрудничества в рамках ЕИСП: «Украина – Венгрия – Словакия – Румыния», «Черное море», «Румыния – Украина – Республика Молдова».

Совместная операционная программа «Украина-Румыния-Молдова 2007-2013» стартовала в 2009 году. Финансирование программы происходит финансируются не только в рамках ЕИСП, а также из национальных фондов. Ее особенностью является также унификация процедур, для всех стран-участниц. Победители первого конкурса проектов, получив соответствующее финансирование, уже реализовывают свои идеи. Продолжается оценка проектов второго конкурса Программы.

Трансграничное сотрудничество способствует укреплению принципов хорошего и эффективного регионального сотрудничества во всех формах его проявления, создавая реальные

возможности практической реализации европейских устремлений Украины.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, проекты Программы Соседства PHARE CBC, Совместная операционная программа.

Serhii Hakman

REGIONAL EXPERIENCE OF REALIZATION OF THE EUROPEAN INSTRUMENT OF NEIGHBOURHOOD AND PARTNERSHIP

Interregional, and most of all, cross-border cooperation is a significant element of the relations between Ukraine, Romania and Republic of Moldova. Since 2006 we can note the increasing pace of cross-border cooperation at the level of project activity. Projects with cross-border effects in the three countries were carried out with the financial support of many programmes and funds.

An extremely important role in this process was played by the European Neighbourhood and Partnership Instrument, primarily the EU neighbourhood programme «PHARE CBC Romania Ukraine 2004-2006.» Its implementation started only in 2007 and lasted until early 2010. The programme was aimed at stimulating economic and social development in the border regions to address common problems that exist in the field of environmental protection, health care, to ensure efficient and secure borders, to support the democratization of local communities, and preserving the common cultural heritage.

In parallel with this programme, where applicants could be only from Romania, (funding was also distributed solely on the Romanian side), TACIS CBC programme was being implemented.

It was shorter in time, less flexible in terms of funding and had fewer applicants.

European strategic document Neighbourhood and Partnership Instrument for 2007-2013 has offered for Ukraine and Romania three programmes of cross-border cooperation in the frameworks of ENPI: «Ukraine – Hungary – Slovakia – Romania»; «Black sea»; «Romania – Ukraine – Republic of Moldova».

The Joint Operational Programme «Ukraine-Romania-Moldova 2007-2013» was recently launched. Funding of the programme financed not only from the ENPI programme, but also from national funds. Its peculiarity is that the same procedures are established for all participating countries. The implementation phase has already begun for the projects that received funding under the first tranche; the estimation of the projects for the second tranche continues.

Cross-border cooperation contributes to strengthening the principles of good and effective regional cooperation in all forms of its manifestation, creating real possibilities of practical realization of Ukraine's European aspirations.

Keywords: cross-border cooperation, projects, Neighbourhood-Programme PHARE CBC, Joint Operational Programme.

Зіновій БРОЙДЕ

ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ МІЖНАРОДНОГО, ДЕРЖАВНОГО, РЕГІОНАЛЬНОГО І МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ САМОВІДТВОРЮЮЧИМ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

В статті розглянуто євроінтеграційні аспекти регіонального розвитку і міжрегіонального (зокрема транскордонного) співробітництва. Конформність пріоритетів і завдань пілотного Єврорегіону «Верхній Прут» і макрорегіональних стратегій ЄС дозволила започаткувати систему проєктів сталого соціально-економічного і просторового розвитку, що підтримуються одночасно внутрішніми і зовнішніми інструментами ЄС, відкривають нові євроінтеграційні можливості України та вимагають нових підходів багаторівневого управління.

Ключові слова: *регіональний розвиток, міжрегіональне співробітництво, пілотний Єврорегіон «Верхній Прут», макрорегіональні стратегії ЄС, регіональний вимір євроінтеграції, система проєктів сталого соціально-економічного і просторового розвитку, багаторівневе управління.*

Чинна Концепція державної регіональної політики [1] визначила серед основних завдань «налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства з цього питання до норм і стандартів ЄС, а також розвиток транскордонного співробітництва (ТКС) як дійового засобу зміцнення міждержавних відносин і вирішення регіональних проблем», та для поліпшення державного регулювання передбачила «стимулювання розвитку транскордонних і міжрегіональних економічних зв'язків на основі

сучасних форм господарювання; законодавчого розширення можливостей місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для розвитку транскордонного і міжрегіонального економічного співробітництва та щодо впорядкування такого співробітництва».

На втілення цих завдань, віднесених 11.03.2002 Радою Україна–ЄС до кола основних пріоритетів євроінтеграції, спрямовано ініційований Чернівецькою областю Закон України «Про транскордонне співробітництво». Державною стратегією регіонального розвитку [2] визначено, що «розвитку міжрегіонального співробітництва сприятиме розроблення спільних інвестиційних проєктів, об'єднання зусиль зі створення національної мережі міжнародних транспортних коридорів; розвиток транскордонного співробітництва, ефективне використання природно-ресурсного, демографічного, виробничого і науково-технічного потенціалу для комплексного розвитку територій, пайового державного фінансування програм і проєктів транскордонного співробітництва; сприяння розвитку співробітництва в межах європейських регіональних структур; розвиток міжнародної співпраці між регіонами у сфері планування територіального розвитку».

Для реалізації цих можливостей Верховною Радою України визнано за необхідне і доручено Кабінету Міністрів України [3] розробити:

1) оптимальний механізм державного сприяння та координації транскордонного співробітництва Міністерством економіки України, Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, Міністерством закордонних справ України та іншими центральними органами виконавчої влади, виходячи з того, що політика транскордонного співробітництва є невід'ємною частиною загальнодержавної політики регіонального розвитку;

2) механізми та необхідні нормативні акти щодо взаємодії місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів і учасників транскордонного співробітництва та щодо залучення, в разі необхідності, компетентних представників центральних органів виконавчої влади до переговорного процесу, розробки та відбору транскордонних проектів і програм, визначення оптимальних механізмів їх співвиконання та співфінансування з міжнародних, державних, регіональних, місцевих та інших джерел за конкурсним і програмно-цільовим принципами».

Відсутність системності управління регіональним розвитком (і забезпечення відповідної регіональної політики) на ***державному і місцевому рівнях*** суттєво ускладнює внутрішні та євроінтеграційні процеси. Зокрема, це стосується й ТКС у прикордонній, міжрегіональній і міжмуніципальній формах, як необхідного компоненту розбудови усіх 27 регіональних суб'єктів України (АРК, 24 області, Київ і Севастополь) та, особливо, тих 20 з них, які є прикордонними.

ТКС у сучасній «Європі Регіонів» розвивається вже не тільки за Мадридською конвенцією РЄ (1980 р.) і Протоколами до неї, але й через Європейські об'єднання територіальної співпраці (EGTC), у які трансформуються єврорегіони в країнах ЄС. Сьогоднішньою українською відповіддю на ці виклики є ініційована низкою рішень Ради Регіонів і затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.09.2011 № 896-р розбудова міжрегіонального співробітництва як важливого елементу одночасно внутрішньої та зовнішньої політики країни [4].

Отже відсутність належної державної координації регіональної політики в цілому і, зокрема, ТКС, попри ініційовані Чернівецькою областю зазначені законодавчі акти і Методичні рекомендації [5], є суттєвим гальмом для євроінтеграційних процесів, що їх розуміють в ЄС, у першу чергу, як територіальне гуртування

континенту і взаємовигідне зменшення диспропорцій розвитку його окремих частин, зокрема через нові макрорегіональні стратегії ЄС: Балтійську (EUSBSR) і Дунайську (EUSDR) [6].

Нові можливості для послідовного інтегрування українських регіонів до політики «когезії» та транспортних, енергетичних, екологічних та інших економічних, соціальних і безпекових макропроектів ЄС були сформовані шляхом:

- підписання 22.07.2009 Єврокомісією з Мінрегіонбудом Меморандуму порозуміння щодо діалогу з регіональної політики та розбудови регіонального співробітництва [7];

- участі у розробці Стратегії ЄС для Дунайського регіону (EUSDR) та завдань з її реалізації в Одеській, Чернівецькій, Івано-Франківській та Закарпатській областях і визначення перспектив входження Львівської та Волинської областей до Стратегії ЄС для Балтійського регіону (EUSBSR) [6, 8];

- співробітництва з питань формування політичної, економічної, енергетично-екологічної та транспортної платформ Східного партнерства ЄС, з країнами і регіонами Карпатської і Альпійської конвенцій та Центральноєвропейської Ініціативи (ЦЄІ), за Програмою захисту Дунаю (ICPDR) і т. ін.

Необхідні передумови для послідовного інтегрування України до політики регіонального розвитку, що фінансується Структурними фондами ЄС, визначені у Бухарестській декларації Саміту 14 країн EUSDR [9] і у Висновках Ради ЄС щодо EUSDR та взаємодії з EUSBSR [10]. Вони є результатом системної співпраці з Генеральним директором Єврокомісії DG-Regio упродовж 2010 року та обговорення спільних напрацювань з Комісарами ЄС: Й. Ганом, зокрема у рамках Відкритих днів ЄС в Брюсселі 05.10.2010 [11], та Ш. Фюле на Форумі Східного партнерства у Берліні 18.11.2010.

Але припинення у 2011 році взаємодії з ЄС за вищезазначеним Меморандумом [7] згідно з принципами, сформульованими

вищезгаданою постановою Верховної Ради України [3], призвело до зростаючого відокремлення України та її регіонів від подальшої участі в реалізації макрорегіональних стратегій розвитку ЄС [12]. Без дієвих механізмів співпраці з ЄС у сфері регіонального розвитку залишаються малоефективними напрацювання Координаційного центру з провадження діяльності, пов'язаної з участю в реалізації стратегії ЄС для Дунайського регіону за схемою, наведеною в [8], та вищезгадані рішення Ради Регіонів і Уряду щодо розбудови міжрегіонального співробітництва [4].

Від прагнення «наздогнати», український регіональний розвиток має змінити поступ на «випередження». Для цього необхідно, користаючи синергію внутрішньо-регіональної та зовнішньо-партнерської політики ЄС і перший досвід регіонального планування в Росії, шукати і залучати необхідні інноваційно-інвестиційні рішення за принципом «кращих доступних технологій» (Best Available Technology – BAT). Зважені стратегії регіонального розвитку надають можливість синхронізованої реалізації цього принципу за ключовими «тематичними» вимірами кожного конкретного регіону. При цьому «багатовекторність», що є сумнівною у національній зовнішньої політиці, для транскордонного міжрегіонального співробітництва є не тільки прийнятною, але й бажаною.

Тому подальша робота має спрямовуватись на втілення завдань, сформульованих Президентом України в ході робочої поїздки до Чернівецької області 08.11.2011: «Міжрегіональне співробітництво створює важелі для підняття рівня економіки, якості життя людей. Чернівецька область має торговельні традиції, які глибоко пустили коріння в цих місцях. Тому торговий шлях, який йде через Чернівці, треба відтворити, щоб він був досконалим. Ми не можемо робити кут в Чернівцях. Ми повинні зробити таку стрілу – щоб вона була від Чернівців до Києва і далі на Схід. І навпаки – в Європу.

Але Європа до наших кордонів підійшла – і ми далі повинні продовжити. Інноваційно-інвестиційна політика, яка буде давати розвиток регіону – наявна можливість використання всіх ресурсів, в тому числі й трудових, для вироблення продукції з високою доданою вартістю – це той шлях, яким буде йти Уряд. Розбудова партнерських стосунків регіону з урядом – це майбутнє 2012 року. І ті регіони, які будуть до цього співробітництва готові, будуть цього прагнути, створювати такі умови, будуть конкурентоспроможними – ті й будуть отримувати у першу чергу інвестиції». Водночас, враховуючи досвід невиконання аналогічних завдань, наданих за результатами робочої поїздки В.Ф.Януковича на Буковину 19.12.2006 з питань розвитку ТКС і транзитного потенціалу, метою статті є формулювання актуальних і дієвих засобів, що мають застосовуватись у державному і місцевому управлінні для пришвидшення євроінтеграційних процесів.

Наведені в Таблиці напрацювання, закладені в основу пілотного Єврорегіону «Верхній Прут» [13] з Екорегіоном [14], і ті, що минулого року визнані пріоритетами EUSDR [15], дозволили сформувати систему відповідних проектних ініціатив.

Організаційний, змістовно-тематичний і міжрегіональний аспекти та орієнтація на сталий соціально-економічний і просторовий розвиток територій співпадають не тільки з усіма основними пріоритетами Дунайської стратегії але й з ключовими завданнями Карпатської конвенції, Програми захисту Дунаю та співробітництва країн і регіонів Карпатської та Альпійської конвенцій у зазначених сферах [6, С. 17-25].

Питання управління, підготовки і перепідготовки спеціалістів для транскордонного і внутрішнього міжрегіонального співробітництва, як елементів єдиного навчально-наукового забезпечення сталого регіонального розвитку (або сучасною мовою –

компонентів кластеризації регіонального розвитку) розглядались, починаючи з вихідних стадій становлення Єврорегіону [16-18]. Для вищезазначених завдань інтегрування до регіональної політики ЄС вони вимагають суттєвого доповнення і переосмислення на загальнодержавному і локальному рівнях, оскільки подальше збереження існуючого стану речей в сфері регіонального управління значно ускладнить участь України у втіленні нових фінансових інструментів ЄС на період 2014-2020 років по ключових напрямках європейської інтеграції. Вже сьогодні має місце суттєве звуження можливостей інтеграції України до транс'європейської транспортної мережі (TEN-T) у її новому баченні, оприлюдненому Єврокомісією 19.10.2011.

Для системного розв'язання означених проблем у контексті проголошеного «перезавантаження» відносин до Уряду внесено пропозиції щодо:

1. Обговорення з Єврокомісією, Комітетом Регіонів і відповідними комітетами Європарламенту та внесення на розгляд Ради Україна-ЄС питання про взаємодію в сфері регіонального розвитку паралельно зі співпрацею щодо Угоди про асоціювання, ЗВТ і спрощення візового режиму. Одночасно треба розбудувати внутрішню інфраструктуру для такої співпраці на державному і між-регіональному рівнях згідно з чинним законодавством України.

2. Максимального використання для лобіювання цих українських ініціатив цього річного головування України у ЦЄІ (яка об'єднує більшість зацікавлених країн – членів і сусідів ЄС у Дунайському регіоні) та в 2013 році – у ОБСЄ. Зокрема доцільно включити конкретні завдання в розроблюваний під головуванням України План дій ЦЄІ на 2013-2015 роки, тобто на період переходу до нової планово-фінансової системи ЄС на 2014-2020 роки.

3. Використання для реалізації зазначених пропозицій проєктних ініціатив Єврорегіону «Верхній Прут», напрацьованих у вза-

сгоді з EUSDR, Східним партнерством ЄС і за Карпатською конвенцією (наведені у Таблиці).

Ще одну проблему управління у означеній сфері необхідно розв'язати для забезпечення участі української сторони в юридичних особах єврорегіонів, що створюються відповідно до законодавства України, EGTC і Протоколу № 3 до Мадридської конвенції про транскордонне співробітництво [19].

У зв'язку з прийняттям III Протоколу до Мадридської конвенції, що поширює можливості застосування положень EGTC для країн-членів Ради Європи, фактично розпочався процес реформування під вимоги EGTC тих єврорегіонів, до яких українські суб'єкти входять разом з територіальними структурами країн-членів ЄС («Буг», «Карпатський», «Верхній Прут» і «Нижній Дунай»). Передбачений статтею 9 Закону «Про транскордонне співробітництво» орган управління єврорегіону, або інакше названа юридична особа, що надалі діятиме від імені єврорегіону та через яку передбачається залучення коштів ЄС на виконання транскордонних проектів і програм у єврорегіоні, однозначно буде розташовуватись не в Україні, а в країні-члені ЄС. Відповідно і діятиме вона не за законодавством України, а за правовими і нормативними актами країни-члена ЄС та «AcquisCommunitaire».

Через тимчасову відсутність національної нормативно-правової основи, необхідної для повноцінної участі України у EGTC з використанням можливостей III Протоколу та його перетворення у частину національного законодавства з урахуванням реалій EGTC, необхідно прийняти рішення щодо тлумачення статті 9 Закону України «Про транскордонне співробітництво» у разі утворення органу управління (або іншої юридичної особи), яка виступатиме офіційним (і фінансовим) представником EGTC - єврорегіонів за участі української сторони.

Йдеться про утворення такого органу (юридичної особи) в якості міжнародної асоціації, до якої від кожної країни, суб'єкти якої беруть участь у цій міжрегіональній (міжмуніципальній) структурі (чи, принаймні, від України) входить одна національна юридична особа. За законодавством України ця юридична особа також формується як асоціація, що її спільно утворюють суб'єкти та учасники транскордонного співробітництва і до якої, відповідно, можуть входити як центральні органи виконавчої влади, так і суб'єкти приватного права.

Таким чином, застосування наявних можливостей чинної законодавчої бази та міжнародних актів України у поєднанні з процесами інтегрування України та її регіонів до макрорегіональних стратегій ЄС і співробітництва з іншими транс'європейськими структурами дозволяє успішно використовувати напрацювання пілотного Єврорегіону «Верхній Прут» та моделі сталого соціально-економічного і просторового розвитку для формування ефективних систем регіонального управління.

Спільні пріоритети Стратегії ЄС для Дунайського регіону (2011 р.), Єврорегіону «Верхній Прут» (2000 р.) та проектні пропозиції з втілення цих пріоритетів

<i>Пріоритети Єврорегіону «Верхній Прут» за Угодою від 22.09.2000, затверджені рішеннями Ради №№ 7, 8 від 30.11.2000</i>	<i>Пріоритети Стратегії ЄС для Дунайського регіону та Плану дій</i>	<i>Пропозиції щодо реалізації Стратегії та запропоновані проекти, що передбачають втілення завдань Єврорегіону</i>
1	2	3
Забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіонів у басейнах Прута, Дністра і Сірету, подальшої інтеграції у існуючих галузях співробітництва і наближення спільних інтересів прикордонних адміністративно-територіальних одиниць, розбудова нових механізмів субрегіонального співробітництва в рамках інтеграції до сучасного загальноєвропейського процесу Партнером Єврорегіону може стати адміністративно-територіальна одиниця країни ЄС чи іншої країни в разі бажання здійснювати діяльність у рамках Єврорегіону, дотримуючись положень Угоди і Статуту шляхом участі у роботі Ради, Робочих Комісій, а також у програмах і проектах Єврорегіону	У макрорегоні існують великі розбіжності від найбільш успішних до найбільш несприятливих регіонів ЄС, фінансові та інституційні контакти і співпраця між якими є явно недостатніми, потребують покращення транснаціональні, національні, регіональні та місцеві системи управління, що мають фокусуватись на можливостях адміністрування і оптимізації в контексті Стратегії, сприяти інтенсифікації співпраці. Спільним викликом в Дунайському регіоні краще відповідатиме багаторівнева співпраця, яка є ключовою для завдань територіального гуртування, що особливо важливо, коли виклики вимагають транскордонних дій, розробки і втілення проектів, що мають транскордонний вплив.	Використання входження України до зони EUSDR карпатськими витокami 3 головних приток Дунаю (Тиса, Прут, Сірет) і східною частиною дельти для вироблення моделі поширення напрацювань Стратегії на транскордонні басейни Дністра, Дніпра, Дона. Використання зони Карпатської конвенції для синергії EUSDR і EUSBSR та розбудови Карпатсько-Альпійського виміру Стратегії. Відпрацювання механізмів співфінансування проектів EUSDR інструментами регіональної політики і політики сусідства (Східного партнерства) ЄС для вироблення нових підходів на період 2014-2020 років. Висновки Ради ЄС від 13.04.2011, Декларація Бухарестського Саміту від 08.11.2010, пропозиції до головування України в ЦЕІ

ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ
Збірник наукових праць. Випуск 2

Розвиток транспортно-комунікаційної інфраструктури на рівнях транс'європейських коридорів та місцевих сполучень	1. Покращення мобільності та сполучень між різними видами транспорту: 1-6. Залізничні, автошляхи і авіасполучення: «Доповнити TEN-T (залізничні і автодорожні) пріоритетні проекти, що перетинають Дунайський регіон, долаючи складнощі та вузькі місця, зокрема екологічного, економічного і політичного характеру, особливо на транскордонних ділянках»	Проект «Техніко-економічне обґрунтування і вихідне забезпечення відновлення та подальшої розбудови транскордонних транспортних сполучень у зоні дії Стратегії ЄС для Дунайського регіону та Карпатської конвенції» подано до СОП ЄС «Румунія-Україна-Молдова» і направлено на ухвалення Наглядової групи пріоритету 1-6 EUSDR/у відповідності до нової доктрини ЄС від 19.10.2011 щодо розвитку TEN-T мережі та TER/TEM Мастер-плану UNECE
1	2	3
Розвиток енергетичної інфраструктури на рівнях взаємодії державних мереж та локалізованих джерел енергії, розробка транскордонних програм і проектів з питань енергоресурсозбереження та зменшення енергоресурсоємності виробництв і продукції	2. Розвиток сталої енергетики: «встановлення механізмів співпраці між регіонами Альпійської та Карпатської конвенцій для трансферу кращої практики, кращих доступних технологій екологічних і соціальних новітніх» та «забезпечення взаємодії та співпраці між національними владними структурами для сприяння обізнаності та зростання використання відновлювальної енергії»	Створення пілотного транскордонного «енергоострова» з оптимізації вироблення, транзиту, трансформування і постачання енергії з різних видів енергоносіїв, енергозбереження і утилізації вторинних ресурсів.
Розвиток сучасних видів транскордонного туризму, спільна розбудова культурного співробітництва. Підтримка зв'язків між культурними товариствами; сприяння подальшому розвитку культурних обмінів у взаємодії з товариствами національних меншин, співробітництву між громадськими, неурядовими організаціями і інституціями.	3. Сприяння розвитку культури та туризму, контактам між людьми, зокрема «зміцнення співпраці та контактів між людьми різного походження для підтримки креативності та забезпечення доступу культурних інновацій та економічного розвитку, що ґрунтуються на спадщині, традиціях і туризмі»	Інтегрування розвитку транскордонної туристично-рекреаційної діяльності та культурної спадщини з ключовими секторами соціально-економічної сфери за кластерними принципами

Зіновій БРОЙДЕ Виклики та можливості міжнародного, державного, регіонального і місцевого управління самовідтворюючим територіальним розвитком

Вдосконалення водокористування та водоканалізаційних систем	4. Відновлення та забезпечення якості вод	Узгоджене формування планів управління водними ресурсами, екологічного моніторингу та розвитку водного господарства у прикордонних басейнах Тиси, Прута й Сірету
Узгодження систем прогнозування техногенних і природних надзвичайних ситуацій та планів спільної діяльності щодо ліквідації їх наслідків в рамках співпраці центральних органів влади та міжнародних програм; екологічна безпека, попередження забруднень басейнів Дунаю, Прута, Сірету, Дністра, попередження і ліквідація наслідків промислових аварій і стихійних лих, збільшення кількості екологічно чистих виробництв; застосування сучасних інструментів техногенно-екологічної безпеки.	5. Управління екологічними ризиками, зокрема «поширення дії Європейської системи попередження повеней на весь басейн Дунаю, збільшення зусиль щодо готовності на регіональному рівні (у т.ч. покращення взаємної обізнаності щодо національних систем) і сприяння подальшій спільній готовності до природних катастроф, особливо повеней, включаючи раннє оповіщення» та «розроблення системи швидкого реагування і планів дій щодо забруднень річок у разі промислових аварій».	Великомасштабний проект «Попередження і захист від повеней у басейнах річок Верхній Сірет і Прут шляхом запровадження сучасної системи моніторингу з автоматичними станціями (EAST AVERT)» СОП «Румунія-Україна-Молдова». Проектна пропозиція «Попередження і контроль забруднень на основі інформаційно-експертної мережевої співпраці та координованого застосування кращих доступних технологій (BAT) у транскордонних басейнах головних приток Дунаю: Прута, Сірета і Тиси (PPC IN BAT)»
1	2	3
Спільний розвиток системи національних парків, заповідних територій, збереження біорізноманіття, забезпечення сталого розвитку транскордонних басейнів, збільшення кількості екологічно чистих виробництв, сприяння впровадженню світових, європейських та регіональних стандартів у сфері екологізованого управління, поводження з небезпечними речовинами і відходами, запобігання забрудненню території	6. Збереження біорізноманіття, ландшафтів, якості повітря і ґрунтів, зокрема «підготовка та впровадження транснаціонального просторового планування і розбудова політики для функціональних географічних зон (річкових басейнів, гірських систем тощо)», «забезпечення відповідного поводження з твердими відходами», «розбудова можливостей місцевих влад щодо питань, пов'язаних з довкіллям»	Проект «Формування транскордонного лісо-деревообробного кластеру на базі співробітництва Карпатської та Альпійської конвенцій у Дунайському басейні для відновлення і раціонального використання Карпатських лісів» до програм Інструменту сусідства і Центральний та Південно-Східний Європи. Проект «Транскордонна співпраця із запровадження ефективної системи поводження з муніципальними та промисловими відходами на основі їх сортування та застосування BAT (кращих доступних технологій)» СОП «Румунія-Україна-Молдова»

ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ
Збірник наукових праць. Випуск 2

Утворення спільних асоціацій навчальних закладів, створення і спільне використання сучасних інформаційних систем, розвиток трансграничних взаємин і розширення співробітництва у сферах нормативно-правового забезпечення, науки, освіти, культури, розвиток і впровадження передових технологій. Поглиблення взаємовідносин та спрощення механізмів взаємодії і обміну між університетами та іншими навчальними закладами, науковими і культурними центрами та спеціалізованими інституціями налагодження взаємодії між ЗМІ членів Євросоюзу для забезпечення поінформованості населення і широкій підтримки ним діяльності Євросоюзу	7. Розвиток суспільства знань (дослідження, освіта та інформаційно-комунікаційні технології), зокрема «покращення можливостей дослідницької інфраструктури» і «створення спільних міжнародних дослідних центрів з прикладних студій», «поглиблення співпраці між університетами і дослідницькими установами, оновлення дослідницьких і навчальних можливостей через унікальні точки продаж», «сприяння обмінам студентами і науковцями в Дунайському регіоні», «доповнення існуючих проектів для сприяння створенню інформаційного середовища для МСП» та «сприяння доступності послуг електронного врядування в регіоні»	Відновлення інженерно-екологічних спеціалізацій на основі базових спеціальностей ВУЗ-ів (колишня кафедра інженерної екології та ресурсозбереження Чернівецького університету) в рамках пілотного проекту зі створення мережевої дослідницької інфраструктури EUSDR
Розвиток трансграничної торгівлі на місцевому рівні та збільшення транзитної торговельної діяльності, налагодження співробітництва органів стандартизації,	8. Підтримка конкурентоздатності підприємств, включаючи кластеризацію, зокрема «покращення підтримки бізнесу для розширення можливостей МСП щодо	Проектні пропозиції до програм ENPI та ІСІ з формування Підприємницького форуму Євросоюзу «Верхній Прут» на виконання розпорядження КМУ від 21.09.2011 № 896-р,
1	2	3
метрології та захист споживачів щодо забезпечення якості товарів і послуг у промисловій та торговельній діяльності розвиток лісової і деревообробної промисловості, агропромислового комплексу і легкої промисловості	співпраці та торгівлі, «розширення рамок умов для МСП у сферах з недостатньою конкурентною інфраструктурою» з «пріоритетністю ефективного впровадження заходів, що забезпечують втілення Акту ЄС про малий бізнес».	як базового елементу Бізнес-форуму Східного партнерства ЄС

Зіновій БРОЙДЕ Виклики та можливості міжнародного, державного, регіонального і місцевого управління самовідтворюючим територіальним розвитком

Спільна розбудова системи освіти, наукового співробітництва	9. Інвестування у освіту і перепідготовку	Проект програми TWINNIG з підготовки фахівців органів управління і місцевого самоврядування з питань регіонального розвитку і транскордонного співробітництва на базі партнерства Єврорегіону з регіонами країн ЄС в рамках EUSDR, EUSBR, Альпійської та Карпатської конвенцій
Розширення співробітництва з іншими регіонами придунайських і причорноморських країн, зокрема ЦЄІ, тощо. Спільне з європейськими партнерами вироблення пропозицій щодо гармонізації національних нормативно-правових систем з Директивами ЄС у вищезначених сферах. Вдосконалення і спрощення систем оподаткування і контролю у відповідності з європейськими нормами. Налагодження транскордонних міжпартійних зв'язків між впливовими політичними організаціями.	10. Розширення інституційних можливостей та співпраці, зокрема «посилення інституційних можливостей і послуг населенню відповідно до проблем Дунайського регіону» і «застосування у ньому EGTC», «забезпечення необхідного обміну інформацією на усіх рівнях» та «адміністративної співпраці громад у прикордонних регіонах», «вивчення вузьких місць, що визначають низьку спроможність залучення фондів ЄС та забезпечення кращого координування фондів»	Покращення інституційних можливостей участі Єврорегіону разом з партнерами у структурах і проектах Європейських об'єднань територіальної співпраці (EGTC). Розміщення на Буковині Постійного секретаріату Карпатської конвенції за сприяння і у співробітництві з ключовими регіонами країн Альпійської конвенції
Створення нових та модернізація наявних пунктів перетину кордону	11. Співпраця з безпеки та проти організованої злочинності. Розвиток подальшої ефективно-функціонуючої системи управління кордонами	Великомасштабний проект з розбудови інфраструктури українсько-румунського кордону СОП «Румунія-Україна-Молдова»

Список використаних джерел:

1. *Указ Президента України* від 25.05.2001 № 341 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>
2. *Постанова Кабінету Міністрів України* від 21.07.2006 № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=85902
3. *Постанова Верховної Ради України* від 27.06.2007 № 1242-V «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках єврорегіонів та перспективи транскордонного співробітництва» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1242-16>
4. *Бройде З. С.* Українські підприємці мають можливості користуватися допомогою ЄС // Вісник УСПП: Бюлетень Українського союзу промисловців і підприємців. – жовтень 2011. – №4(26). – С. 22-24 // <http://www.uspp.org.ua/magazine>
5. *Методичні рекомендації* щодо координації на національному та регіональному рівнях проектів у галузі транскордонного співробітництва за Європейським Інструментом Сусідства і Партнерства та Методичні рекомендації щодо використання інформаційних технологій для підтримки проектів транскордонного співробітництва: Розроблені ДНТЦ «Екоресурс» та затверджені наказом Міністра регіонального розвитку та будівництва України від 27.01.2009 № 46 // Збірник «Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів» під редакцією В.С.Куйбіди, А.Ф.Ткачука, В.В.Толкованова. К.: вид «Крамар». – 2009. – С.32-56.[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.budinfo.org.ua/doc/1806541.jsp>
6. *Екологія Право Людина* № 8 (48). – Львів. – 2010. – 128 с. // http://epl.org.ua/uploads/media/EPL_8_48_2010.pdf
7. *Меморандум про взаєморозуміння* для започаткування діалогу про регіональну політику та розвиток регіонального співробітництва між Міністерством регіонального розвитку та будівництва України і Європейською Комісією від 22.07.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=1292&Itemid=277&lang=uk

8. *Бройде З.С.* Розвиток українсько-румунсько-молдавської транскордонної співпраці у синергетичному контексті Дунайської і Балтійської стратегій, Східного партнерства та співпраці ЄС з Росією. //Україна-Румунія-Молдова: історичні, політичні та культурні аспекти взаємин у контексті сучасних європейських процесів: Збірник наукових праць/Буковинський політологічний центр. – Чернівці: Букрек.– 2011.– Т. IV.– С.414-432.

9. *Declaration of the Bucharest Summit on Danube* (Bucharest, 08.11.2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/cooperation/danube/pdf/bucharest_declaration_08112010_en.pdf

10. *Council of the European Union.* Council conclusions on the European Union Strategy for the Danube Region 3083rd General Affairs Council meeting Brussels, 13 April 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/121511.pdf

11. *8th European Week of Regions and Cities.* Open Days in Brussels 4-7 October 2010: Proceedings. Committee of Regions, European Commission DG Regional Policy. – Р. 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2010/doc/pdf/proceedings_opendays_2010.pdf

12. *Полянський С.* Дунайська стратегія і євроінтеграція України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog.i.ua/community/662/940486/>

13. *Бройде З.* Єврорегіон «Верхній Прут» — конституювання, конкретні завдання, перспективи. // Регіони Східної Європи: Інтеграційні очікування і конфронтаційні небезпеки: Матеріали Міжнародної наукової конференції (Чернівці, 18-19 вересня 2000 р.) .– Буковинський політологічний центр, Фонд Ф. Еберта. Чернівці: Букрек. –2000.– С.126-136.

14. *Бройде З.* Экоеврорегион – новый механизм субрегионального сотрудничества, обеспечения устойчивого развития и техногенно-экологической безопасности // Транскордонне співробітництво у поліетнічних регіонах Східної та Південно-Східної Європи – Чернівці: Буковинський політологічний центр, Фонд Ф. Еберта.– 1999.– С.97-105.15. One Strategy - 11 Priorities [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.danube-region.eu/pages/priorities>

15. *Бройде З.* Збалансованість розвитку систем управління всіх рівнів на основі сучасних вимог безпеки і сталого розвитку // Актуальні проблеми реформування державного управління: Матеріали щорічної наук.-прак. конф. Укр. академії державного управління при Президентові України. – Київ. – 1997. – С.259-260

16. *Бауер Т.* Рациональное ресурсокористування і техногенно-екологічна безпека – алгоритм сталого соціально-економічного розвитку для Єврорегіону «Верхній Прут» /Т.Бауер, М. Березовський, З.Бройде // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2001. – Вип. 109-110 Економіка. – С.3-6.

17. *Бауер Т.* Транскордонні та міжрегіональні аспекти управління соціально-економічним розвитком регіону / Т.Бауер, З. Бройде // Збірник матеріалів семінару з питань економіки: Чернівецька облдержадміністрація, Чернівецький регіональний центр підвищення кваліфікації, Фонд Г. Зайделя (ФРН) – Чернівці: Прут. – 2001. – С.3-9.

18. *Protocol № 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/206.htm>

Зиновий Бройде

ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО, ГОСУ- ДАРСТВЕННОГО, РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО УПРАВ- ЛЕНИЯ УСТОЙЧИВЫМ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

Рассматриваются евроинтеграционные аспекты регионального развития и межрегионального (в частности трансграничного) сотрудничества. На примере пилотного Еврорегиона «Верхний Прут» проанализированы правовые и организационно-методологические возможности взаимодействия в рамках макрорегиональных стратегий ЕС на уровнях международных, государственных, местных и гражданских структур, позволяющие инициировать и осуществлять систему проектов устойчивого социально-экономического и пространственно-

го развития, поддерживаемых одновременно инструментами внутренней и внешней политики соседства ЕС, открывая новое евроинтеграционное измерение для Украины и ее регионов. Показана необходимость соответствующего развития многоуровневой системы управления.

Ключевые слова: региональное развитие, межрегиональное сотрудничество, пилотный Еврорегион «Верхний Прут», макро-региональные стратегии ЕС, региональное измерение евроинтеграции, система проектов устойчивого социально-экономического и пространственного развития, многоуровневое управление.

ZinoviYBroyde

**CHALLENGES AND OPPORTUNITIES OF INTERNATIONAL,
STATE, REGIONAL AND LOCAL MANAGEMENT FOR SUSTAINABLE
LE TERRITORIAL DEVELOPMENT**

It was investigated Euro-integration aspects of regional Development and Interregional (in particular Transfrontier) cooperation, On examples of pilot Euroregion «Upper Prut» have been analyzed Legal and Organizational-Methodological opportunities for interactions in the framework of EU macroregional Strategies on the levels of International, State, Local and Civil Society structures. They allow to initiate and realize projects System on Sustainable Socio-Economic and Spatial Development, which is simultaneously supported by the Interior (Regional) and outer Neighbourhood EU Policy tools, what opens new Euro-Integration dimension for Ukraine and its regions. The necessity for proper comprehensive multilevel Management System development. is under study.

Keywords: Regional Development, Interegional cooperation, pilot Euroregion «Upper Prut», EU Macroregional Strategies, regional dimension of Euro-integration, projects System on Sustainable Socio-Economic and Spatial Development, multilevel Management.

Анатолій КРУГЛАШОВ,
Олексій КАФАНОВ

РОЛЬ ЗМІ У ПРОЦЕСІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

У статті акцентується увага на важливості ролі засобів масової інформації у процесі європейської інтеграції України та їх впливі на громадськість, без підтримки якої інтеграційні процеси унеможливаються. Автори ставлять за мету розглянути важливі для ефективного державного управління аспекти інформаційної діяльності ЗМІ в частині інформаційного забезпечення курсу України на європейську інтеграцію. Реалізуючи цю мету, в статті також узагальнюються емпіричні данні, які характеризують практичну діяльність ЗМІ Чернівецької області у висвітленні євроінтеграційної проблематики, вносяться науково-практичні рекомендації, втілення яких у життя сприятиме покращанню вирішенню проблем у інформаційній галузі державної політики.

Ключові слова: європейська інтеграція, засоби масової інформації, формування громадської думки, інформаційна політика.

Амбітна мета європейської інтеграції України вимагає концентрації зусиль усієї системи державного управління та інституту державної служби на виконанні нашою країною Копенгагенських критеріїв. Вона ж потребує системного залучення громадян України до процесу реформування, який має наблизити нас до європейських стандартів функціонування основних сфер життєдіяльності держави та суспільства. В успішному здійсненні цих завдань важлива роль належить засобам масової інформації.

Адже євроінтеграційні процеси є складними, вони потребують громадських обговорень та експертних дискусій, які мають регулярно відбуватися за допомогою та посередництвом засобів масової інформації. Саме за допомогою засобів масової інформації у сучасному світі формується громадська думка, актуалізуються пріоритетні завдання, відбувається політична мобілізація, корегується політичний курс країни тощо. Без усвідомленої підтримки громадянами стратегічні плани політичної еліти приречені на невдачу.

Проблема належного інформаційного забезпечення євроінтеграційного курсу України потрапляє в поле вітчизняних науковців, проте залишається ще далекою від свого належного емпіричного вивчення та теоретичного осмислення. Адже політичний дискурс сучасних ЗМІ України виконує особливу роль у процесі європейської інтеграції. Саме поняття політичного дискурсу ЗМІ, на думку науковця С. Онуфріва, слід розуміти як сукупність масмедійних вербально-риторичних структур, які використовуються в журналістських текстах та політичних дискусіях і мають вплив на політичну свідомість індивідів-реципієнтів та їхню реакцію на перебіг політичних процесів [13]. Саме в політичному дискурсі зафіксовані та щоденно відображаються політичні ідеї та владні відносини. На думку С. Онуфріва сучасний політичний дискурс засобів масової інформації ґрунтується на кількох геополітичних позиціях: Україна - США, Україна - Росія, Україна - Європа та Україна - Польща [13]. Саме кризь призму цих стосунків розглядаються усі інтеграційні процеси нашої держави.

Зазначимо, що у сучасній масово-комунікаційній теорії ЗМІ досліджуються принаймні із трьох позицій: позитивістський підхід (або вивчення впливу ЗМІ на аудиторію), феноменологічний підхід (або вивчення рівнів розуміння населенням повідомлень ЗМІ), критичний підхід (або пояснення ролі ЗМІ у відтворенні соціальної

системи). У рамках кожного з цих підходів формується ряд більш вузьких напрямків. Так, наприклад, вплив ЗМІ на аудиторію пояснюється з позицій біхевіоризму, теорії магічної кулі і теорії підкріплення. В основі біхевіоризму лежить поняття стимул-реакція, коли ЗМІ виступають стимулом, на який безпосередньо реагує читач, слухач, глядач, отже споживач тієї чи іншої медійної продукції [11]. Проблеми розуміння інформаційних повідомлень досліджуються в рамках ринкової теорії, згідно якої ЗМІ подають те, що хоче аудиторія; теорії сприйняття, тобто використання аудиторією продукції ЗМІ; етнометодологією, що орієнтована на вивчення того, як люди певної культури конструюють певні значення у своєму повсякденному житті.

Критичний аналіз ЗМІ будується на теорії маніпуляції і гегемонічній теорії. Представники першої вважають, що ЗМІ використовуються для підтримки існуючої системи (тобто вони відволікають увагу від важливих подій), а відповідно до поглядів прихильників другої, ЗМІ підтверджують домінуючий погляд на світ і легітимують існуючий соціальний порядок.

За останнє десятиріччя українські та регіональні засоби масової інформації стали значно вільнішими та збалансованішими. З цим, у цей же період часу, згодні й представники Євросоюзу, котрі вважають свободу слову одним із головних досягнень України на шляху до побудови вільного демократичного суспільства.

Однак, незважаючи на це позитивне явище, слід визнати, що останніми роками українські мас-медіа не створюють сприятливого для успішного розгортання процесів інтеграції інформаційного фону. Зокрема висвітлення питань євроінтеграції в українських ЗМІ не сприяє тому, щоби ці питання стали більш зрозумілими та доступними більшості громадян. Є певні підстави стверджувати протилежне, нерідко вітчизняні ЗМІ заплутують людей, не надаючи їм повну, достовірну та повноцінну інформацію з питань європей-

ської політики та євроінтеграційних кроків України. Це підтверджують соціологічні дослідження, проведені 2008 року Центром імені Разумкова. Згідно їх результатів, більше 3/4 наших співгромадян стверджують, що інформація про Європейський Союз та інтеграцію України до нього подається у ЗМІ не повно, не зрозуміло, не професійно. При цьому більше 60 відсотків опитуваних зауважили, що хотіли би більше дізнатися про Європейський Союз [17]. Отже, існуючий з боку громадян України попит на постійне та різнобічне інформування з цього спектру питань залишається системно не задоволеним вітчизняними ЗМІ.

На превеликий жаль, публікації у пресі не сприяють тому, аби євроінтеграція стала по-справжньому об'єднуючою громадян, владу та суспільство національною ідеєю. І це при тому, що вона має такий консолідуючий потенціал, оскільки саме європейський шлях розвитку України відзначається найбільшою мірою підтримки з боку суспільства і, водночас, найменшою опозицією щодо нього, на відміну від інших, альтернативних до нього варіантів майбутності, в тому числі, пострадянської інтеграції в річищі кремлівських євразійських проєктів та ініціатив. Причина цього, дещо парадоксального становища, полягає, мабуть у тому, що більшість українських засобів масової інформації все ж таки мають безпосередній зв'язок з політичними партіями та іншими політичним гравцями, які охоче й переважно спекулятивне використовують питання євроінтеграції як предмет передвиборчої агітації та політичної боротьби. Сприяють погіршенню зацікавленості громадян України у перспективах її євроінтеграції й такі часто вживані у пресі фрази як, наприклад, «кому ми потрібні у Європі», «без Росії нас там ніхто не чекає», «євроінтеграція шкодить стосункам з Росією» тощо. Такі «заклинання» формують вітчизняний різновид євроскептицизму, який має право на життя, але має бути, по-перше, належне аргументованим і, по-друге, його

аргументи повинні отримувати якісні експертні оцінки, формуючи збалансований та реалістичний підхід громадян до політики ЄС та взаємин України з ним.

Складається стійке враження, що представники вітчизняних засобів масової інформації іноді не розуміють, яку серйозну функцію вони покликані виконувати. Саме мас-медіа мають бути рушійною силою «європеїзації» українців, впливати на їх менталітет, позиціонувати Україну як європейську державу, а не буфер між геополітичними гравцями, предмет їх торгів та обмінів інтересів. У цих питаннях у ЗМІ повинна бути більш чітка спільна позиція. Навіть так звана «жовта преса», котра постійно полює за сенсаціями, скандалами, криміналом, не повинна стояти осторонь висвітлення питань євроінтеграції та допомагати суспільству Україні сформулювати нарешті національну ідею. У виданнях, які претендують на серйозність, має міститися не лише подієва інформація про офіційні зустрічі та заходи, що стосуються євроінтеграції, але й якісні аналітичні матеріали. Зокрема, потрібно аналізувати досвід сусідніх постсоціалістичних і пострадянських держав, для яких інтеграція в Об'єднану Європу вже позаду. Проте поруч із браком таких матеріалів, практично немає матеріалів й про сучасний стан і проблеми розвитку ЄС, які наслідки для України має наближення до нього, а у перспективі й вступ до нього, які причини та наслідки політики розширення Європейського Союзу.

В українській пресі важко знайти статтю, приміром, про чергове засідання Європейської Ради (яке переважна частина українських ЗМІ називають Європейським самітом), однак є чимало матеріалів про засідання Російської Державної Думи. І причина такого дисбалансу не у більшій прихильності до Росії, ніж до ЄС, а радше в тому, що інформація з Росії значно доступніша, а тому й працювати журналістам з «російськими» темами значно простіше. Основна причина цього банально полягає у тому, що російська мова

зрозуміла практично усім українським журналістами, а ось знаннями англійської, німецької чи французької можуть похизуватися далеко не всі. Громадяни України, які не володіють іншими, окрім російської, міжнародними мовами, практично позбавлені можливості дізнатися думку самих європейців про життєдіяльність їхнього Євросоюзу та перспективи вступу до нього України.

Українські засоби масової комунікації часом роблять помилку й в основі-основ, неправильно тлумачачи саме слово «інтеграція». У багатьох теле- та радіоефірах, на шпальтах українських газет європейська інтеграція ототожнюється зі вступом, приєднанням до конкретних організацій. Подібні ототожнення зустрічалися під час аналізу практично усіх друкованих засобів масової інформації Чернівецької області. Прикладами можуть слугувати чимало інформаційних повідомлень [8; 19]. Насправді ж європейська інтеграція – це насамперед досягнення у нашій країні європейських стандартів та норм життя, яке й дозволить формалізувати її участь у престижних інтеграційних об'єднаннях.

Головним недоліком інформаційного супроводу регіональними засобами масової інформації сфери євроінтеграції є його не системність, відсутність чіткої періодичності, натомість переважання ситуативного реагування. Інформація на дану тематику з'являється у місцевих мас-медіа лише за тієї умови, якщо відбулася якась більш-менш значуща, резонансна подія. Тобто, практично вся інформація на євроінтеграційну тематику - подієва та викладається переважно у вигляді короткої довідки про те, що, де і коли сталося. Матеріалів, які стосуються політики Європейського Союзу, перспектив та умов вступу до нього нашої держави і можливих наслідків цього вступу немає. Не публікуються з помітною регулярністю навіть аналітичні матеріали, котрі стосуються транскордонного співробітництва Чернівецької області у контексті всеукраїнської інтеграції до

Європейського Союзу. Зазвичай повідомлення у місцевій пресі – це лише події невеличкі замітки, котрі стосуються конкретної події, інтерес до якої у необізнаних з основами євроінтеграції читачів не надто великий. Зокрема, це можуть бути певні аспекти відносин України, Чернівецької області з сусідами-європейцями, розповіді про візити нашої делегації до сусідів з Європейського Союзу та навпаки тощо [2; 4; 6; 7; 12].

На нашу думку, відсутність системності висвітлення євроінтеграційних процесів та участі в них України призводить до того, що аудиторія не надто сприймає і тому мало цікавиться навіть тими невеличкі інформаційними повідомленнями, що з'являються у пресі, адже вони зазвичай нагадують довільно вирвані сторінки з книжки. А починати читати книжку з середини не надто цікаво.

Ще одним недоліком висвітлення тематики європейської інтеграції у матеріалах буковинських засобів масової інформації є те, що сам процес інтеграції до європейських стандартів журналісти іноді плутають зі вступом до Європейського Союзу [14; 15].

Вступ до Європейської Спільноти дійсно є метою євроінтеграційних зусиль України, однак ототожнювати ці поняття не варто. Іноді журналісти помилково у статтях та сюжетах місцевих мас-медіа європейську інтеграцію іноді ототожнюють з євроатлантичною. Це також не правильно, адже НАТО та ЄС – зовсім різні організації, з притаманними їм відмінними цілями та завданнями. Ототожнювати європейську інтеграцію з процесом вступу до НАТО категорично не можна. Особливо враховуючи те, що згідно соціологічних опитувань, більшість громадян України підтримує курс нашої держави спрямований на європейську інтеграцію, а вступ до Північноатлантичного Альянсу у свою чергу підтримує значно менше громадян [16; 18]. Таке хибне ототожнення європейської інтеграції та процесу вступу до НАТО, у першу чергу

негативно впливає на підтримку населенням саме євроінтеграційних починань України.

Більшість цих помилок пояснюється рівнем професійної підготовленості тих журналістів, які займаються висвітленням даних питань. Вони самі не завжди орієнтуються у базових поняттях, що стосуються європейської інтеграції. Звичайно, якщо автор матеріалу сам не надто обізнаний у даних питаннях, то і його статті, аудіо чи відеоматеріали не можуть бути достатньо якісними.

Однак, за несистемне та не надто якісне висвітлення питань європейської інтеграції у ЗМІ відповідальні не лише журналісти чи то редакції відповідних ЗМІ, але й ті, хто повинен створювати інформаційні приводи для відповідного тематичного висвітлення. Створюючи інформаційний привід, варто перш за все визначитися та зрозуміти, яка інформація буде цікава її споживачам – громадянам. Враховуючу доволі серйозну конкуренцію на медійному ринку Буковини, засоби масової інформації не будуть друкувати чи випускати в ефір те, що не містить якоїсь проблеми – «родзинки», яка здатна привернути увагу, зацікавити читача, глядача чи слухача. Так звані у колі журналістів «паркетні заходи» (семінари, круглі столи, наукові конференції тощо), на жаль, не цікавлять представників засобів масової інформації. Журналісти навряд чи будуть відвідувати подібні заходи, навіть якщо вони матимуть серйозне змістове навантаження. Особливо не полюбляють такі заходи телевізійники. Для телебачення потрібні більш «живі» сюжети. Поки що відвідують, але вже не з надто великим ентузіазмом, прес-конференції та брифінги – заходи, котрі теж можна віднести до «паркетних». Органам влади слід намагатися створювати менш статичні й більш динамічні заходи, котрі б давали не лише текстове наповнення сюжетів, але й надавали «гарну картинку». Адже телевізійні сюжети (а саме телебачення все ще залишається найпопулярніший видом засобів масової інформації) складаються

не лише зі звукоряду, але й відеоряду, і це потрібно обов'язково враховувати при створенні інформаційних приводів. Відповідальні працівники органів влади мають зрозуміти, що саме вони найбільше зацікавлені у співпраці із засобами масової інформації й створювати для останніх привабливі умови. Потрібно йти у ногу з часом й намагатися постійно вигадувати щось новеньке під час створення інформаційних приводів. Необхідно використовувати нестандартні ходи під час створення новин для засобів масової інформації у сфері європейської інтеграції. Варто проводити більше яскравих порівнянь, демонструвати, як європейська інтеграція впливатиме на кожного громадянина. Сучасні технології дозволяють зробити з будь-якої інформаційної події невелике яскраве шоу і цим потрібно користатися.

Крім того, під час роботи із засобами масової інформації слід врахувати закономірності функціонування масової свідомості, відносин між людьми, владою та громадськістю. Актуальність та доцільність інформації означає те, що інформація має відповідати запитам і потребам сучасності, викликати інтерес громадськості. Системність у цьому питанні означає те, що запропонована інформація має бути повною, не варто привертати увагу журналістів лише до конкретної події [4]. Навпаки, конкретний інформаційний привід має бути причиною інформування про загальні проблеми процесів європейської інтеграції України. Урахування принципу наближеності до споживача передбачає те, що та інформація, яку пропонують для розміщення у засобах масової інформації, повинна бути близькою аудиторії, тобто конкретно стосуватися інтересів і потреб кожного читача, глядача, слухача, певним чином впливати на їх життя. До речі, зв'язок між європейською інтеграцією та конкретним життям кожного буковинця потрібно обов'язково ілюструвати доречними прикладами. Саме це зробить цю тематичну інформацію цікавою для аудиторії. Опитування головних редакторів більшості чернівецьких

друкованих видань («Молодий Буковинець», «Погляд», «Версії», «Буковина», «Доба», «Свобода Слова») показало, що загалом ніхто з них не проти введення у їх газети постійних рубрик, пов'язаних із інформуванням населення з питань європейської інтеграції та, зокрема, діяльності органів виконавчої влади у цьому напрямку. Головне, аби це було професійно та цікаво пересічному читачеві.

У редакціях вітчизняних ЗМІ рідко зустрічаємо відділи міжнародної журналістики і це теж можна вважати суттєвим недоліком процесу інформування суспільства з питань європейської інтеграції. Поки пресі не вдалося виправити ситуації, за якої багато українців плутають між собою різні міжнародні інституції, не розуміють їх специфіки та сфери відповідальності (зокрема Рада Європи, МВФ, ЄС, НАТО, ОБСЄ).

У матеріалах багатьох видань європейська інтеграція залишається абстрактним поняттям, котре має мало спільного із сьогоденням. Регіональні видання взагалі ж повідомляють переважно про події євроінтеграції переважно у формі коротких інформаційних повідомлень, котрі взяті з інформаційних агентств та зовсім не розкривають перед споживачем такого інформаційного продукту суті проблеми, про яку в повідомленнях йдеться. Звідси й впливає нерозуміння українським громадянином процесів європейської інтеграції, наслідків розширення об'єднаної Європи, сутності світової економічної кризи та особливості її проявів в Об'єднаній Європі, впливу цих процесів на економіку та політику України тощо.

Доцільним та дієвим у контексті пошуків вирішення цих проблем було би відкриття редакційних представництв найбільших українських та регіональних засобів масової інформації у столицях країн-членів Європейського Союзу. Це якісно б вплинуло на формат та зміст висвітлення євроінтеграційних процесів. Однак, це потребує певних, доволі солідних фінансових витрат і, можливо, державної матеріальної допомоги у цьому питанні. Створення

подібних представництв не потрібно відкладати на невизначену перспективу, бо здійснення таких кроків позитивно вплине не лише на розуміння інтеграційних процесів українською аудиторією, котра стане первинним споживачем європейської тематики, а й на європейського споживача інформації, котрий більше дізнаватиметься про євроінтеграційні устремління нашої держави. Отож, це формулюватиме в очах європейця більш цілісний адекватний образ України, її внутрішньо та зовнішньополітичного курсу.

На нашу думку було б непогано, якби під час візитів представників місцевих органів виконавчої влади до регіонів-партнерів з Європейського Союзу для підписання угод про співпрацю, обрання конкретних програм співпраці, при підбиванні підсумків партнерства тощо, такі делегації супроводжували журналісти з різних засобів масової інформації. У такому випадку, відповідні ЗМІ не лише знайомили б громадськість з подією, котра відбулася, але й більш глибоко інформували свою аудиторію, зі змістом співпраці органів нашої виконавчої влади та її європейських партнерів. Крім того, самим журналістам не завадить краще й безпосередньо знайомитися з культурою та цінностями Європейського Союзу. Відтак у регіональних ЗМІ частіше з'являлись би матеріали про ЄС, до того ж, з баченням його розвитку «зсередини». Більшість медійників Чернівецької області зацікавлені в організації подібних поїздок та підтвердили, що це підвищило б їх інтерес до теми європейської інтеграції України.

У сучасному світі інтеграційні процеси, а тим більше процес європейської інтеграції супроводжуються устремліннями до цілковитої відкритості та прозорості. Якщо Європа нічого не знатиме про життя та діяльність України, а її ознайомлюватимуть лише з її результатами, то такі результати можуть сприйматися й вже сприймаються неоднозначно. Розповсюджувати інформацію про діяльність України мають звичайно ж засоби масової

інформації, спрямування діяльності яких показує, що на даному етапі політичного розвитку нашої держави не всі політичні гравці насправді зацікавлені у європейській інтеграції, навіть якщо вони декларують відданість їй. Розбіжності між декларованим та реально впроваджуваним політичним курсом деморалізує суспільство в цілому, негативно впливає на громадську думку з питань інтеграції зокрема. Прояви подібних суперечностей формують ставлення європейців до інтеграційних процесів в Україні. Крім того, усі намагання України приблизитися до Євросоюзу піддаються нестабільною політико-економічною ситуацією. Очевидно, що й ці кардинальні питання також повинні порушуватись національними та регіональними медіа, а їх обговорення впливати на дії влади, належно враховуватись її інститутами при прийнятті політичних та управлінських рішень.

Розглядаючи роль засобів масової інформації у європейській інтеграції України, доцільно торкнутись й позиції європейських мас-медіа щодо інтеграції нашої держави до Європейського Союзу. В цьому контексті варто відзначити, що країни-члени Європейського Союзу мають різний ступінь інтересу до нашої держави. Це зазвичай зумовлюється історичними, економічними та геополітичними чинниками. Країни, що мають із Україною спільні кордони та спільність економічних інтересів, виявляють значно більшу зацікавленість в європейській інтеграції України, ніж інші. Мас-медіа цих країн не лише розповідають населенню про події, котрі відбуваються в Україні, але й намагаються подавати аналітичні матеріали, котрі стосуються позиції України з того чи іншого питання, двосторонніх відносин, перспектив приєднання до Європейського Союзу тощо. Найбільшу зацікавленість Україною проявляють польські, литовські, угорські, румунські, німецькі, турецькі, великобританські засоби масової інформації. Інформацію ці засоби масової інформації отримують від своїх акредитованих представництв у столиці

України [21]. Це сприяє тому, що журналісти, які є авторами аналітичних статей, знають Україну «з середини».

Є й такі країни в Європейському Союзі, у котрих увага Україні у засобах масової інформації практично не приділяється (наприклад, Іспанія, Франція та ін.). Це негативно впливає на громадську думку європейців щодо інтеграції України та сприяє тому, аби Україну у цих країнах розглядали лише крізь призму політики та інтересів Росії, чим остання систематично користується, проводячи інформаційні компанії як у самій Україні, так і серед країн – членів ЄС.

Отож, можна зробити висновки, що переоцінити роль засобів масової інформації у забезпеченні та просуванні процесів європейської інтеграції України важко. Більше того, успіх інтеграційної політики нашої країни не можливий без якісного інформаційного супроводу та системного формування громадської думки засобами масової інформації. В цій діяльності основним замовником творення якісного інформаційного продукту повинна виступати насамперед держава, в особі законодавчої та виконавчої влади, як на загальнонаціональному, так і на регіональному рівнях. Для цього доцільно на експертному та урядовому рівнях поаналізувати якість виконання попередніх державних інформаційних кампаній та програм, їх організаційну та фінансову складову. Ці ж питання заслуговують більшої уваги законодавців, зокрема під час парламентських слухань у Верховній Раді України. Поруч із державними зусиллями та відповідальністю, свою частку активної участі в покращенні стану інформаційного забезпечення євроінтеграційного процесу повинні вносити редакції та творчі працівники ЗМІ України, які потребують навчально-методичної та іншої допомоги через систему професійного навчання, проведення тематичних семінарів, тренінгів, інших форм належної підготовки як із боку держави, так і зі сторони інститутів громадянського суспільства. Останні мають виявляти наполе-

гливий інтерес та увагу як до діяльності державних інституцій у цій сфері, так і до якісної та кількісної складової інформаційного внеску національних та регіональних ЗМІ в частині формування сучасних уявлень громадян України про процеси європейської інтеграції та місце в них нашої країни.

Список використаних джерел:

1. Бебик В.М., Сидоренко О.І. Засоби масової інформації посткомуністичної України. – К.: Міжрегіон. акад. управління персоналом, 1996. – 243 с.
2. Буковина – транспортне серце Європи. // Версії. – 2005. – №8
3. Буряк П.Ю., Гупало О.Г. Європейська інтеграція і глобальні проблеми сучасності: Навчальний посібник. – К.: «Хай-Тек Прес», 2007. – 336 с.
4. Візит буковинців до Польщі // Буковина. – 2007. - № 35
5. Грицак І. Потрібно змінити принципи регіональної політики // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2008. – №1
6. «Дністровська ГАЕС зробить Буковину промисловим регіоном» // Молодий Буковинець. – 2010. – № 59
7. Дружба з Європою – до грошей. // Версії. – 2009. – №39
8. Євроінтеграція залишить українців без коньяку та піци // Погляд. – 2009. – № 50
9. Кальниш Ю., Мінаєва В. Зв'язки з громадськістю в державному управлінні: перспективи для України // Вісн. НАДУ. - 2005. - № 1. - С. 339-346.
10. Коновченко С.В. Общество - средства массовой информации – власть. Уч. пособие. – Ростов н/Д, 2001. – С. 36-40..
11. Королько В.Г. Паблік рилейшнз. Наукові основи, методи, практика. - К.: Видав. дім «Скарби», 2001. - С. 400.
12. Молдова: об'єднуватися треба не з Румунією, а з Євросоюзом // Молодий Буковинець. – 2009. – № 64.
13. Онуфрієв С. Т. Політичний дискурс ЗМІ України у світовому інформаційному просторі: Автореф. дис. ... к. філол. н. / Київ. нац. унт ім. Шевченка: 10.01.08. – К., 2005. – 20 с.
14. Проблеми Європейської інтеграції для малих міст. // Версії. – 2005. – №7
15. Чернівці на шляху до Європи // Буковина. – 2008. - № 73

16. Чи потрібно Україні вступати до Європейського Союзу?/Соціологічне опитування/Центр Разумкова/[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=387

17. Чи хотіли б Ви отримати більше інформації про Європейський Союз?/ Соціологічне опитування/Центр Разумкова/[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=127

18. Якби наступної неділі відбувався референдум щодо вступу України до НАТО, як би Ви проголосували?/Соціологічне опитування/Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=46

19. Ясницька Л. Чернівці – Сучава: до Європи – разом! // Версії. – 2008. – №38

20. Zamiatin V. European Integration and the Ukrainian Press: A Phenomenon More Resembling Sabotage // Role of Media in Promoting European Integration. – European Commission, 2001. – P. 88.

21. TACIS Regional Cooperation. Indicative Programme 2000-2003 // External Relations Directorate General. – Brussels: European Commission, 2000/ - 209/DG/RELEX/2000. – Rev.1. – P. 11.

Анатолий Круглашов, Алексей Кафанов

РОЛЬ СМИ В ПРОЦЕССЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ УКРАИНЫ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

В статье акцентируется внимание на фундаментальности роли средств массовой информации в процессе европейской интеграции Украины и их влиянии на общественность, без поддержки которой интеграционные процессы невозможны. Авторы ставят перед собой цель рассмотреть важные для эффективного государственного управления аспекты информационной деятельности СМИ в части информационного обеспечения курса Украины на европейскую интеграцию. Реализуя эту цель, в статье также обобщаются эмпирические данные, характеризующие практическую деятель-

ность СМИ Черновицкой области в освещении евроинтеграционной проблематики, вносятся научно-практические рекомендации, воплощение которых в жизнь будет способствовать улучшению решению проблем в информационной сфере государственной политики.

Ключевые слова: европейская интеграция, средства массовой информации, формирование общественного мнения, информационная политика.

Anatoliy KRUGLASHOV, Oleksiy KAFANOV

ROLE OF MASS-MEDIA IN THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE (REGIONAL ASPECT)

The article emphasizes the importance of mass media in the process of integration of Ukraine and its influence on the society, support of which makes integration processes possible. The authors aim at reviewing the aspects of informational function of mass media in the course of press coverage towards the European integration, being important for public governance. On implementing this goal, the article generalizes empirical data characterizing practical function of mass media of Chernivets'ka oblast' in enlightening of euro integration problems. Theoretical and practical recommendations, implementing of which will promote better problem resolution in mass media sphere of public policy, are also introduced in the article.

Keywords: European integration, mass media, public opinion, information policy

РЕЦЕНЗІЇ

Микола ГУЙТОР

Малиновський В. Я. Територіальна організація влади в Україні: концептуальні засади трансформації: монографія / В.Малиновський. – Луцьк: СПД Гадяк Жанна Володимирівна, 2010. – 451 с.

Сучасний розвиток політичної системи України позначений спробами впливу громадянського суспільства на органи державної влади та контролю громадських організацій за діяльністю управлінських виконавчих структур. Причому така активність громадянського сектору досить часто має самостійний характер і штучно не стимулюється тими, хто має стосунок до державного управління. Проте, тривалі, а інколи й відверто затяжні процеси демократизації в нашій країні формують певні небезпеки у системі взаємовідносин органів управління з громадами та ініціюють необхідність аналізу територіально-адміністративного устрою України та концептуального перегляду як принципів так і моделей територіальної організації влади.

Зростаюча централізація державної влади має певні позитивні наслідки. Зокрема, вона формує ефективну ієрархічну систему/організацію ухвалення та виконання управлінських рішень. Така структура сприяє відсутності дубляжу функцій у межах одного рівня територіальної організації влади й ліквідує передумови та можливість наявності суперечливих управлінських рішень. Також вона дає можливість приймати непопулярні серед населення рішення. Проте, надмірна централізація влади створює велику кількість небезпек. Перш за все – це негативний вплив на розвиток та функціонування територіально-адміністративних утворень і ліквідація місцевого самовря-

дування, яке є формою децентралізації публічної влади та, певним чином, елементом самоорганізації населення. У цьому спектрі важливим є дослідження теоретичних основ територіальної організації влади та особливостей функціонування й трансформації територіального устрою та публічного адміністрування в Україні. Зазначеним проблемам присвячена праця **«Територіальна організація влади в Україні: концептуальні засади трансформації»**, підготовлена начальником управління державної служби Головного управління державної служби України у Волинській області, доцентом кафедри політології Волинського національного університету імені Лесі Українки В. Я. Малиновським.

Монографія складається з переліку умовних скорочень, вступу, шести розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

Перший розділ «Поняття «територіальна організація влади» як об'єкт наукового дослідження» містить аналіз еволюції наукової національної думки стосовно територіально-адміністративного устрою України в працях українських мислителів, державотворців, учених XVIII-XX ст., дослідження нормативно-правових актів, які мають стосунок до трансформації ТОВ в Україні, розгляд сучасних доктрин територіальної організації влади. Заслужує на увагу висновок автора про те, що проблематика ТОВ певною мірою була присутня на всіх етапах розвитку української суспільно-політичної думки, проте, більшість підходів виходили з фактичного перебування території України у складі інших держав. Наразі наявний занадто загальний та декларативний характер пропозицій щодо реформування органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях. Адже під час останніх виборів суб'єкти виборчої кампанії досить символічно та популістськи декларували проблему децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Серед суб'єктів політики немає бачення системних та послідовних трансформацій у цій сфері.

У другому розділі «Теоретико-методологічні засади дослідження сутності й особливостей територіальної організації влади» автор звертається до обґрунтування методології дослідження та аналізує теоретичні основи територіальної організації влади. Пропонується п'ять етапів дослідження зазначеної проблеми із застосуванням на кожному з них відповідного методологічного підходу (системний, історичний, структурно-функціональний, порівняльний, картографічний та моделювання). Здійснивши аналіз багатьох понять автор пропонує поняття «регіон» ототожнювати з адміністративно-територіальною одиницею вищого рівня, тобто з областю, АРК, містами Київ та Севастополь. За допомогою такого підходу пропонується вести мову про реформування ТОВ, що має два складових елементи: політико-адміністративний та територіальний. Погоджуємося з висновком про те, що трансформація ТОВ на регіональному та місцевому рівнях – це об'єктивно назріла й актуальна проблема, а зволікання з її проведенням гальмує соціально-економічний розвиток України, стримує проведення багатьох реформ.

У третьому розділі «Еволюція та сучасний стан адміністративно-територіального устрою України» читачеві пропонується періодизація територіально-політичних процесів в Україні від початку ХХ ст. до сьогоденної актуалізації проблеми. Аналізуючи регіональну ланку адміністративно-територіального устрою України, яка склалася за радянських часів, констатується неефективність обласного поділу. Останній, на думку автора, породжує диспропорційність між АТО, конкуренцію повноважень між органами публічної влади всередині однієї громади, відмінності в соціально-економічному розвитку регіонів, неможливість надання якісних та доступних послуг органами місцевого самоврядування внаслідок їх слабкої матеріально-фінансової спроможності, відсутність передумов для економічного зростання в сільських

районах, заплутаність й алогічність територіального розмежування між адміністративно-територіальними одиницями.

Четвертий розділ «Особливості моделі публічної адміністрації в новітній Україні» містить пропозицію виокремлювати чотири етапи еволюції публічної адміністрації: перший (1990-1994 рр.), другий (1994-1996 рр.), третій (1996-2004 рр.), четвертий (із 2005 р.). Досліджуючи зазначені етапи та правові засади функціонування публічної адміністрації автор приходить до слушного висновку про те, що система публічного адміністрування в Україні зазнала структурних та радикальних кадрових змін, проте якість її функціонування не задовольняє суспільство. Наразі виділяються такі недоліки української моделі публічної адміністрації, як недосконала політико-правова організація, зацентрованість, муніципальна неієднаність, неспроможність інститутів громадянського суспільства.

У п'ятому розділі «Зарубіжний досвід організації публічної влади на регіональному та місцевому рівнях» автор звертається до розгляду основних моделей територіальної організації влади у європейських країнах та досліджує зарубіжні політико-правові концепти трансформації територіальної організації влади. В ході викладення матеріалу читач поступово підводиться до висновку, що загальною тенденцією політико-адміністративної трансформації є перерозподіл владних повноважень на користь регіонального та місцевого самоврядування, зростання ролі муніципальної влади. Акцентується увага на тому, що збалансований та високий рівень соціально-економічного та культурного розвитку територій, утвердження громадянського суспільства залежать від проведення адміністративно-територіальної реформи та зміцнення місцевого самоврядування.

Шостий розділ «Обґрунтування концептуальних підходів трансформації територіального устрою та публічної адміністрації

України» стосується проблем та перспектив територіальної та адміністративної реформ в Україні. Зокрема, автором пропонується система адміністративно-територіального устрою України, яка буде включати землі, повіти, міста, містечка, села. На їх основі утворюються адміністративно-територіальні одиниці трьох рівнів: землі, повіти, громади (міста, містечка, села чи об'єднання кількох населених пунктів). Цікавою видається пропозиція реформування АТУ на регіональному рівні, а саме утворення трьох нових земель (колишніх областей): Криворізької (Криворіжжя), Маріупольської (Азовська земля), Уманської (Побужжя), об'єднання частин Кіровоградської та Черкаської областей в одну землю (Шевченківську), та зміні меж окремих областей (Вінницької, Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Київської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Херсонської). Кількість АТО має залишитися незмінною – 27 одиниць.

Позитивно оцінюючи як теоретичну частину доробку автора, так і значну частину практичних рекомендацій стосовно АТР, хотілося б зауважити, що у розділі «Теоретико-методологічні засади дослідження сутності й особливостей територіальної організації влади» більше уваги треба було приділити аналізу понять, що застосовувалися у монографії. Адже наразі відбувається процес формування понятійно-термінологічного апарату наукової дисципліни «Державне управління» і він є доволі дискусійним. Окрім того, на нашу думку, автор надто ідеалізує можливості на наслідки проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи, особливо у напрямку покращення економічного становища адміністративних одиниць.

Загалом, монографія «**Територіальна організація влади в Україні: концептуальні засади трансформації**», підготовлена Малиновським В. Я. має наукове, практичне та навчальне значення. Це дозволяє рекомендувати її теоретикам та практика

з адміністративно-територіальної реформи в Україні, депутатам рад усіх рівнів, державним службовцям органів виконавчої влади та посадовим особам органів місцевого самоврядування, лідерам територіальних громад, громадських організацій, а також студентам вищих навчальних закладів.

*Гуйтор М. М.,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології та державного управління
Чернівецького національного університету
імені Ю. Федьковича*

О. Бродецький

**Етика професійної діяльності службовців органів влади. –
Чернівці: Прут, 2012. – 300с.**

Етика державних службовців характеризує професійну мораль як духовно-практичний феномен, що реалізується в моделях поведінки державних службовців, зорієнтованих на суспільні цінності в рамках специфічно-професійних цінностей, норм і правил. Основною детермінантою її змісту є філософське тлумачення соціальної природи державної служби, яке визначає її культурно-гуманістичне призначення – місію в суспільстві. Вона включає місію державної служби, кодекс етичних інституційних засад та індивідуальних правил професійної поведінки, а також сукупність морально-професійних рис характеру державного службовця, які необхідні для реалізації морально-професійного обов'язку. Актуальність

зазначеної теми зумовлена потребою вдосконалення морального регулювання професійної діяльності державних службовців. Одній з таких проблем – розгляду етики професійної діяльності службовців органів влади – присвячена рецензована праця.

Посібник «Етика професійної діяльності службовців органів влади» складається зі вступу, трьох розділів, додатків, джерел і літератури.

Рецензований навчальний посібник відповідає належним концептуальним і навчально-методичним вимогам, сприятиме поглибленню теоретичних знань та підвищенню реальної моральної культури держслужбовців.

Позитивні сторони посібника:

1. Коректна структурованість, тематична збалансованість матеріалу.
2. Доступність викладу, наявність ілюстративного матеріалу, логічних схем тощо.
3. Практична спрямованість.
4. Врахування конструктивного світового досвіду етики держслужбовця.
5. Наявність додатків зі зразками нормативно-правової бази.

Бродецький О. Є.

*Кандидат філософських наук,
Доцент, голова метод комісії
кафедри релігієзнавства та теології
Чернівецького національного
університету ім. Ю. Федьковича*

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Богатирець Валентина Вікторівна – кандидат політичних наук, доцент кафедри сучасних іноземних мов та перекладу факультету історії, політології та міжнародних відносин Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича; авторка понад 60 наукових статей, навчальних і методичних посібників. Сфера наукових інтересів: етнічні меншини та автохтони Країни кленового листка; етнополітичний менеджмент у контексті етноглобалістики; концепція культурного плюралізму в розв'язанні проблем етнонаціонального розвитку (на досвіді США та Канади), вплив українців (буковинців та галичан) у формуванні канадської мозаїки. E-mail: vbohatyrets@yahoo.com

Боднараш Георгій Вікторович – здобувач кафедри політологій та державного управління, співробітник Науково-дослідницького інституту європейської інтеграції та регіональних досліджень Чернівецького національного університету ім.Ю.Федьковича, редактор Головної редакції румунського мовлення Всесвітньої Служби радіомовлення України, секретар Політологічного наукового товариства «Аналітик».

Бройде Зіновій Самуїлович – кандидат технічних наук, директор Державного науково-технічного центру з міжгалузевих і регіональних проблем екологічної безпеки та ресурсозбереження (ДНТЦ «Екоресурс»), старший науковий співробітник, член-кор. Української екологічної академії наук, Радник голови Чернівецької облдержадміністрації.

E-mail: broyde@sacura.net broyde_zinoviy@inbox.ru

Бурдяк Віра Іванівна – доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Досліджує політичні, правові та духовні проблеми суспільного розвитку, зокрема

специфіку трансформаційних змін, становлення партійних систем і політичних еліт, етнічних взаємин у країнах ЦСЄ, зв'язок країн з глобальними міжнародними організаціями. Учасник всеукраїнських і міжнародних наукових конференцій і конгресів.
E-mail: Vira_Burdjak@rambler.ru

Гакман Сергій Михайлович – кандидат історичних наук, заступник директора – начальник науково-дослідного відділу Чернівецького регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій; доцент кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича, Член Робочої Комісії Єврорегіону «Верхній Прут» з питань науки, освіти, культури, охорони здоров'я, молоді та спорту. Сфера наукових інтересів: українсько-румунсько-молдовські відносини, історія міжнародних відносин, транскордонне співробітництво, етнополітика та міжетнічні відносини, проблеми міграції та біженців.
E-mail: s_hacman@rambler.ru

Кафанов Олексій Анатолійович – начальник редакційно-видавничого відділу Чернівецького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, магістр державної служби. Сфера наукових інтересів: інформаційне забезпечення євроінтеграційних процесів, взаємодія влади та засобів масової інформації, застосування PR- технологій в державному управлінні.
E-mail: kafa1986@mail.ru

Клим Руслана Дмитрівна – магістрант кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича.

Криворучко Наталія – студентка V курсу Інституту історії і політології, спеціальність «політологія» Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника.

Круглашов Анатолій Миколайович – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, а також професор Європейського гуманітарного університету (Вільнюс, Литва). Сфера наукових інтересів: європейська інтеграція, політичні трансформації в посткомуністичних та пострадянських країнах, політична регіоналістика та етнополітологія. E-mail: akruglas@hotmail.com

Мельник Ярослав Григорович – кандидат філологічних наук, доцент кафедри загального та германського мовознавства Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника.

Мельничук Яна Станіславівна – науковий співробітник науково-дослідного відділу Чернівецького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, магістр державної служби. Сфера наукових інтересів: дослідження іміджу працівників органів місцевої влади, механізми формування іміджу органів влади, основні фактори впливу на формування іміджу. E-mail: yanak81@mail.ru

Мороз Ігор Іванович – кандидат політичних наук, асистент кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: посткомуністичні трансформаційні процеси, теорія та методологія політичної науки, політична психологія. E-mail: igormoroz_wz@mail.ru

Недокус Ігор Степанович – кандидат політичних наук, доцент кафедри політології та державного управління, координатор магістратури спеціальності «Державна служба», керівник Центру білорусистики, літуаністики та балтійських студій Інституту європейської інтеграції та регіональних досліджень Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: політичні трансформаційні процеси та проблеми

реформування органів державної влади пострадянських країн.
E-mail: igornedokus@yahoo.com.

Ржевська Ніна Федорівна – кандидат політичних наук, професор кафедри міжнародної інформації ІМВ НАУ, докторант кафедри міжнародної інформації ІМВ КНУ імені Тараса Шевченка. Сфера наукових інтересів – інституціоналізація стратегічного і політичного прогнозування. E-mail: rzhevskia@ua.fm

Ротар Наталія Юрійвна – доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: політична участь громадян в умовах трансформаційних процесів, принципи формування електоральної, протестної та дискурсивної моделей політичної участі, проблеми становлення демократії в Україні. E-mail: nrotar@rambler.ru

Сфера наукових інтересів: порівняльна політологія, виборчі процеси та партійні системи у трансформаційних суспільствах.
E-mail: george_bodnarash@yahoo.com

Халавка Тарас Богданович – слухач магістратури «Державна служба» Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича. Громадська діяльність: секретар Товариства «Український народний дім в Чернівцях», адміністратор сайту «Буковина толерантна», член громадської ради при облдержадміністрації. Сфера наукових інтересів: державне регулювання етнополітичних процесів, виборчі технології. E-mail: taras-xal@ukr.net

Харечко Ірина Зеновійвна – аспірантка І року навчання за спеціальністю 23.00.02 «Політичні інститути і процеси» кафедри міжнародної інформації, Інституту прикладної математики та фундаментальних наук Національного університету «Львівська політехніка». Сфера наукових інтересів: політична участь громадян; новітні технології в діяльності місцевого самоврядування. E-mail: irenka2406@ukr.ne

Цікул Ірина Василівна – кандидат політичних наук, асистент кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Ю. Федьковича. Сфера наукових інтересів: дослідження проблем та перспектив становлення паритетної демократії в Україні. E-mail: irina.cikul@ Rambler.ru

Ярмистий Микола Васильович – директор Чернівецького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, магістр державного управління. Сфера наукових інтересів: питання професійного росту та підвищення кваліфікації в системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. E-mail: bukcppk@mail333.com

Наукове видання

Чернівецький регіональний центр підвищення кваліфікації
працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування,
державних підприємств, установ та організацій

Кафедра політології та державного управління Чернівецького
національного університету імені Юрія Федьковича

ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ

Збірник наукових праць

Випуск II

Науковий редактор – *А. М. Круглашов*

Заступник наукового редактора – *С. М. Гакман*

Технічні редактори – *Я. С. Мельничук, І. С. Недокус*

Комп'ютерна верстка – *О. Кафанов*

Підписано до друку 31.10.2012. Формат 60х84/16. Папір офсетний.
Гарнітура Times New Roman. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 16, 62.
Обл.-вид. арк. 17,8. Наклад 300 прим. Зам. № 775.