

## ОСОБЛИВОСТІ ПРЯМИХ ТА ЗВОРОТНИХ ЗВ'ЯЗКІВ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Мороз О.Ю.

*Львівський регіональний інститут державного управління  
національної академії державного управління  
при Президентові України*

Будь-яка система управління є конструкцією, що складається з певної кількості різновекторних зв'язків між суб'єктом та об'єктом управління. У першому наближенні можуть бути виокремлені прямі та зворотні зв'язки. Розглядаючи прямі зв'язки слід мати на увазі, що об'єктом управлінського впливу є не лише зовнішній по відношенню до управлінської системи об'єкт, але й різні ланки самої управлінської системи, між якими встановлюються вертикальні та горизонтальні зв'язки. Вертикальні – є зв'язками субординаційними, горизонтальні ж полягають у координації та взаємодії суб'єктів управління при здійсненні єдиних цілей державного або муніципального управління. Беззаперечною особливістю системи публічного управління України в цьому контексті є перевага вертикальних зв'язків у порівнянні з горизонтальними. Попри теоретичну неможливість створення ідеальної моделі владної вертикалі, неможливо не визнати, що її український варіант довів свою життєздатність та життєстійкість. Водночас горизонтальна система взаємодії суб'єктів управління різних рівнів залишає великий простір для вдосконалення. Дублювання та перетин повноважень владних суб'єктів та компетенційні конфлікти між ними вже давно є нормою функціонування української політичної системи. З одного боку слід зазначити, що це може бути об'єктивно пояснено як незрілість української демократії, так і недостатньо високим рівнем розвитку правової держави, з іншого - констатувати, що дана проблема не належить до найпринциповіших і, безперечно, буде поступово вирішена.

Значно більш серйозною є проблема, що пов'язана із поділом управлінських зв'язків на відкриті та латентні. Людський фактор апіорі не може бути виключений із процесу управління, а значить – латентні зв'язки завжди будуть в ньому присутні. Найбільш небезпечний для управлінської системи їх прояв – корупція, яка потенційно загрожує знищити систему зсередини та звести нанівець усі зусилля з впровадження ефективних механізмів публічного управління. Усвідомлюючи те, що корупція є явищем, нерозривно пов'язаним з реалізацією публічної влади, своєрідним «нездоланим злом», неможливо не визнати особливу актуальність даної проблеми

саме для України, адже рівень корупції в нашій державі є одним з найвищих у Європі.

Проте, попри надзвичайну важливість завдання вдосконалення прямих зв'язків в публічному управлінні в Україні, найбільш принциповим його недоліком слід визнати недосконалість зв'язків зворотних. Саме зворотні зв'язки є особливо важливими при визначенні якості публічного управління (як і будь-якого управління загалом) і саме їх наявність створює об'єктивні умови для існування публічного управління як такого. Йдеться про необхідність формування реальних важелів прямого впливу громадянського суспільства на процеси управління на державному та локальному рівнях. Як справедливо зазначає В.Бакуменко, «...сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого та регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання та перетворення, що спирається на її владну силу» [1, С.150]. Такий підхід дозволяє розглядати публічне управління як процес максимально повної реалізації та узгодження органами влади інтересів особи, суспільства та держави на різних рівнях територіальної організації в умовах функціонування дієвих механізмів громадянського контролю за усіма етапами проходження управлінських рішень.

Світова практика взаємодії держави і громадянського суспільства дозволяє виділити два типи зворотних зв'язків в управлінні – активні та пасивні. Наявність пасивних зв'язків передбачається самою сутністю громадянського суспільства, яке вимагає державного реагування на імпульси, що породжуються суспільними потребами. Відсутність належного реагування створює стан суспільної напруги, який у найгіршому варіанті призводить до вирішення проблем революційним шляхом. Але в будь-якому випадку сама якість громадянського суспільства гарантує увагу з боку держави до його потреб і їх, нехай і часткове, задоволення. Проте позитивний результат від співпраці держави з громадянським суспільством є значно більш повним, а сам процес співпраці – більш ефективним, у випадку, якщо будуть задіяні активні зворотні зв'язки. Західна наука найбільш результативним видом таких зв'язків називає партисипацію – добровільну участь населення в урядових проектах та заходах місцевого самоврядування.

Отже, ключовою особливістю публічного управління в Україні, особливістю, яка зводить якість публічного управління до мінімуму, є відсутність в ньому реальних активних зворотних зв'язків. Активізація

таких зв'язків по-суті означає залучення до управлінської практики інститутів прямої демократії. Наголосимо на тому, що йдеться про необхідність залучення лише окремих її інститутів, адже повернення до прямої демократії як форми здійснення влади в сучасних умовах є абсолютно неможливим і, більше того – неприпустимим. Враховуючи майже цілковиту відмову західних демократій від імперативного мандату, який перетворював народних обранців на провідників волі більшості, таких інститутів в сьогоденній практиці лишилося небагато. Ними є: загальнонаціональні та місцеві референдуми (як законодавчі, так і консультативні), збори та сходи громадян (у невеликих територіальних громадах, фактично – малих соціальних групах), народне ініціювання нормативно-правових актів. Можемо з усією однозначністю констатувати, що жоден з цих інститутів в Україні не працює.

Однак технічний прогрес створив нову можливість для реалізації зворотних управлінських зв'язків – вже близько п'ятнадцяти років в демократичних країнах світу функціонує і неухильно прогресує інститут електронного урядування. Його розвиток демонструє стале зростання співпраці громадян з державними та муніципальними владними структурами як за кількісними, так і за якісними показниками. Результати цієї співпраці дають підстави стверджувати, що електронне урядування вже зараз стало невід'ємною частиною публічного управління розвинутих країн і в подальшому буде лише збільшувати свій вплив на управлінські процеси на державному та місцевому рівнях.

Безперечно, Україна не могла не відреагувати (хоча і з певним запізненням) на зазначені тенденції світового розвитку публічного управління. Ще в 2000 р. було видано Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні», в 2002 р. вийшла Постанова Кабінету Міністрів «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», а в 2003 р. – Постанова «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд». Однак, слід констатувати, що результати реального впровадження електронного урядування за останні десять років є мізерними, особливо з огляду на досягнення в цій сфері країн Заходу, зокрема – країн Європейського Союзу. Фактично Україна зупинилася на створення владних веб-порталів та сайтів і розпочала процес реалізації односторонньої взаємодії. Ані двостороння взаємодія, ані масове здійснення транзакцій, ані тим більше започаткування процесів залучення громадян до обговорення дій влади та підготовки

нормативно-правових актів на кшталт американської системи Open Meeting, не є актуальними для сьогодення українського публічного управління. Основною причиною чого бачиться відсутність державної волі.

*1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, А.М.Михненко та ін.; за ред. Ю.В.Ковбасюка, В.П.Трощинського, Ю.П.Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.*

## **РОЛЬ МІГРАЦІЇ В ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСАХ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ**

**Садова У.Я, Семів Л.К., Махонюк О.В.**

*Інститут регіональних досліджень НАН України*

**Постановка проблеми і її актуальність.** Характерною рисою сучасного розвитку України є потужна зовнішня міграція робочої сили. Вона виступає одним з визначальних чинників суспільного і економічного життя держави. Водночас, справляє значний вплив на стан дотримання громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав українських громадян. Вона стимулює соціально-економічну, регуляторну діяльність держави, спрямовану на зниження напруги на регіональних ринках праці, руху суспільства до європейських соціальних стандартів, забезпечення його усталеного розвитку.

Міграція стає об'єктом не лише міграційної, але й всієї соціально-економічної політики держави. Водночас на міграції лежить потужна перерозподільна роль в середині національних соціально-економічних й соціально-гуманітарних систем, про яку нині наразі мало говорять фахівці. Особливо помітною вона є в плані розвитку ринку освіти, знань, інформаційних технологій. Адже саме тут відбувається широкомасштабна міграція не лише міграційних ризиків, але й соціальних стандартів, досвіду, культури. Це ті ніші, в яких виробляються нові цінності й методи їх оцінювання. Постає питання, яким чином транспортувати кращі надбання людства на рідну землю, використати їх на благо родини, громади. Відповіддю може бути зарубіжний досвід фінансування проектів розвитку соціально-гуманітарної сфери за рахунок акумулювання коштів самих мігрантів.

**Вивченість теми.** Наукові дослідження процесів міграції особливо