

**ЧЕРКАСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ БОГДАНА ХМЕЛЬНИЦЬКОГО**

**ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ
ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ
В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ**

монографія

Черкаси
2018

*Схвалено Вченою радою Черкаського національного
університету імені Богдана Хмельницького
(протокол № 6 від 17 квітня 2018 р.)*

Автори:

О. О. Дем'яненко (п. 4.3; п. 4.4), М. П. Іщенко (п. 1.1), О. М. Іщенко (п. 1.5; п. 3.4), Б. М. Калініченко (п. 3.2), О. І. Крижанівська (п. 4.1), В. М. Мойсієнко (п. 1.3), А. О. Овчаренко (п. 5.1), Я. В. Подолян (п. 4.2), Л. Я. Самойленко (п. 3.3), В. І. Шарий (вступ; п. 1.2; п. 1.4; розділ 2; п. 5.2; п. 5.3; п. 5.4; п. 5.5; висновки).

Рецензенти:

Гончаренко Ірина Георгіївна, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри фінансів Черкаського державного технологічного університету.

Тертичка Валерій Володимирович, доктор наук з державного управління, професор, керівник програми «Public Administration» Національного університету «Києво-Могилянська Академія».

Ф 79 **Формування** та реалізація публічної політики в умовах глобалізації: монографія / авт. кол. : В. І. Шарий [та ін.]; за заг. ред. В. І. Шарого. – Черкаси : видавець Чабаненко Ю. А., 2018. – с.

ISBN

У монографії досліджено особливості глобалізаційних процесів у економіці та політиці. Вивчено специфіку формування публічної політики. Досліджено особливості реалізації публічної політики. Здійснено аналіз впливу політичних партій і громадських організацій на формування та реалізацію державної політики. Вивчена участь міжнародних акторів у процесі формування та реалізації публічної політики.

Для науковців, викладачів, докторантів, аспірантів, слухачів і студентів вищих навчальних закладів.

Вступ

Під впливом викликів, якими є інформаційна революція, глобалізація, світова економічна криза, гібридні війни стрімко змінюються політичні інститути та процеси в сучасних державах. До національних політик держав приходить розуміння (новий сенс) щодо необхідності розвитку власних інноваційних систем, використання бізнес-технологій, інноваційних моделей, національного брендингу, широкого спектру інформаційних технологій, здатних ефективно супроводжувати політичні рішення та дії як у середині країн, так і за їх межами. Глобальна економічна криза, що зачепила всі складові суспільного життя, змусила лідерів держав приділяти підвищену увагу проблемам формування та реалізації державної (публічної) політики.

Наукове знання про політичний процес в умовах глобалізації дає можливість позбавитися від утопічних ілюзій та сформуванню реалістичне розуміння про політику держав, виробляти вміння цивілізовано захищати та відстоювати державницькі політичні погляди, права й свободи.

Класики політичної науки, серед яких особливо доцільно зазначити думку німецького політолога Макса Вебера, підкреслювали: «політиці не місце в аудиторії. Професори й студенти на лекціях і семінарах не повинні займатися політикою, перетворюючи заняття в політичні мітинги та збори». В роботі «Наука як покликання та професія» М. Вебер справедливо звертає вагу на те, що політолог має досліджувати сферу політики як науковець, без гніву та пристрасті, оскільки практична політична установка й науковий аналіз партійної позиції – це різні речі¹.

¹ Вебер М. Наука как призвание и профессия / М. Вебер. Избр. произв. – М. : Прогресс, 1990. – С. 721.

Застосовуючи сучасний інструментарій політичного аналізу, виникають можливості досліджувати нові явища формування та реалізації публічної політики в умовах глобалізації, що дає можливість прогнозувати їх ймовірні політичні наслідки.

На думку відомого мислителя та вченого І. Валлерстайна, уся наукова діяльність є процесом створення схем, а тому відхилення альтернатив – риса будь-якого процесу пізнання².

Публічна політика в умовах глобалізації бачиться нами як взаємодія, протидія, взаємозалежність, взаємообумовлення, сприяння (несприяння), боротьба, суперництво, конкуренція всіх політичних (економічних, соціальних, культурних та ін.) акторів: лідерів, партій, організацій, транснаціональних корпорацій, влад, політичних еліт, громадянського суспільства.

Зважаючи на це, слушною є думка вітчизняних учених О. В. Черевка, В. М. Мойсієнка, В. І. Шарого, які зазначають, що складно сумніватися в доцільності мати грошові ресурси для реалізації цілей державної політики, інструментарієм якої є в т.ч. система державного управління й місцевого самоврядування. При цьому не доводиться сумніватися й у тому, що ризик дорого коштує³.

Таким чином, актуалізується потреба постійного моніторингу в сфері формування та реалізації публічної політики, виявлення їх особливостей та впровадження до цього процесу відповідних галузевих стратегій.

Для формування та реалізації публічної політики в умовах глобалізації притаманна міждисциплінарність. Вона ґрунтується на досягненнях загальної теорії політики, економіки, політичного аналізу та прогнозування, державного

² Валлерстайн І. Кінець знаомого мира. Социология XXI века : пер. с англ. – М. : Логос, 2004. – С. 219.

³ Реалізація антикризової державної політики стрижневими країнами світу в умовах ризиків: монографія / авт. кол. : В. І. Шарий, О. В. Черевко [та ін.]; за заг. ред. В.І. Шарого, О.В. Черевка, В.М. Мойсієнка. – Черкаси : видавець Чабаненко Ю.А., 2017. – 300 с.

управління, політичної психології й соціології, а також культурології. Зважаючи на це, застосовується весь методологічний арсенал і інструментарій сучасної політичної науки для дослідження світових реалій. Так, у складному комплексі сучасних політичних наук формування й реалізація публічної політики в умовах глобалізації займає, на нашу думку, провідне місце в системі пояснення (обґрунтування) національних політичних реалій.

Формування та реалізація публічної політики ґрунтується на особливих дослідницьких установках: сукупності норм, правил і цінностей, що створюють умови для бачення явищ у реальності й дослідження їх у відповідному методологічному ракурсі. Це дає можливість споглядати світ глобально, застосовуючи різні аналітичні стратегії.

Отже, стосовно України, то в контексті формування та реалізації публічної політики під впливом глобалізації особливо актуальним бачиться забезпечення гарантованої реалізації конституційних прав громадян через розвинену систему демократичних інститутів, що мають цілковито підпадати під дію механізмів правозастосування й системи забезпечення національної безпеки. Водночас в умовах глобалізації конче важливим і невідкладним є перехід вітчизняної економіки від експортно-сирининного до інноваційного соціально орієнтованого типу розвитку, що сприятиме розширенню конкурентного потенціалу її економіки за рахунок нарощування відносних переваг у науці, освіті, високих технологіях, а це, в свою чергу, задіє нові джерела економічного зростання й підвищить добробут громадян. Це означає перетворення інтелекту, творчого потенціалу нашої людини в провідний фактор економічного зростання й національної конкурентоздатності поряд із суттєвим підвищенням ефективності використання природних ресурсів і виробничого капіталу. При цьому слід розуміти, що країни-конкуренти докладатимуть значних зусиль для того, щоб у конкурентній боротьбі не дати можливості вітчизняній політиці й еко-

номіці стати ефективнішими, оскільки посилення одного суспільно-політичного та соціально-економічного актора автоматично призводить до послаблення іншого. Зважаючи на це, джерелом високих доходів мають ставати не лише можливості одержання ренти від використання природних ресурсів і світової кон'юнктури, а й виробництво нових ідей, технологій, а також соціальних інновацій. Таким чином, можуть зрости можливості підвищення соціальної усталеності та справедливості в суспільстві, оскільки виграш від економічного зростання одержить не лише вузьке коло суспільства, яке бере участь у присвоєнні рентних і експортних доходів, а й основні соціальні групи суспільства, пов'язані з розвитком інфраструктури, аграрного комплексу, базових галузей промисловості й сфери виробництва. Тобто формування та реалізація публічної політики в умовах глобалізації має зосереджуватися на посиленні соціальної зорієнтованості економічного зростання, підвищенні національної конкурентоздатності й ефективності, а не на перерозподілі ресурсів (влади, корисних копалин, виробництв тощо) й соціальній конфронтації (особливо в системі інститутів громадянського суспільства).

Розділ 1

Особливості глобалізаційних процесів у економіці та політиці

1.1. Вплив глобалізації на економіку та політику держав

«Під знаком глобалізації змінились економіка, суспільство і політика»

Ральф Дарендорф

Для розуміння подій, що відбуваються сьогодні в світі, представляється за необхідне більш глибоке осмислення поняття глобалізації, в першу чергу тих її специфічних рис, які надають значний, нерідко вирішальний вплив на характер, глибину, внутрішню структуру і навіть швидкість політичних процесів, що протікають сьогодні на внутрішньодержавному, регіональному і міжнародному рівні.

Глобалізація є багатовимірним процесом, що здійснює значний вплив на соціально-політичну трансформацію сучасного суспільства. Водночас вона є суперечливим явищем, яке суттєво модифікує розвиток національних держав.

Глобалізація – це не лише міждержавна, а й загальносвітова інтеграція. Україна є частиною світового співтовариства і розвивається в руслі і з урахуванням тенденцій глобальної системи. Наша держава намагається здійснювати відкриту політику, визнає тенденції інтернаціоналізації і не сприймає політику ізоляціонізму.

Вплив глобалізаційних процесів на економічне, соціальне, культурне і політичне життя українського суспільства сьогодні є однією з центральних загальнонаціональних проблем.

Враховуючи актуальність теми дослідження мета предмету наукового аналізу може полягати у теоретико-корпоративістському обґрунтуванні інституційних підходів до розкриття феномену глобалізації та його впливу на розвиток та визначення загальнонаціональних політичних стратегій. Виходячи з доцільності та обґрунтованості нашого наукового дослідження ставимо виконання наступних завдань: охарактеризувати історичні засади виникнення глобалізаційних процесів; дати розгорнуте визначення дефініції «глобалізація»; обґрунтувати науково-теоретичні надбання в області феномену глобалізації; проаналізувати інтерпретаційні підходи вітчизняних та закордонних вчених до позитивних та негативних наслідків від глобалізаційних процесів; виділити серед варіативних підходів обґрунтування глобалізації (мається на увазі: економічну, культурну, інформаційну, релігійну і т.д. її складові) політичні аспекти глобалізаційного розвитку; показати взаємозалежність та взаємовплив глобалізаційної системи та національної політичної системи.

Для повноцінного обґрунтування будь-якого політичного явища потрібно починати з його еволюційних процесів. Відтак, виконуючи перше завдання нашого наукового дослідження акцентуємо увагу на історичних етапах розвитку глобалізації.

Перші практичні ознаки глобалізації з'являються в період Нового часу в зовнішній політиці таких країн, як Іспанія, Голландія та Англія. Поступово хвиля глобалізації поширюється на всю Західну Європу, з часом охоплюючи Північну Америку і частково Південну Америку. У 50-80-і роки ХХ ст. глобалізаційні процеси поширюються в країнах Азії й Африки і з кінця 80-х років фактично «накривають» посттоталітарні країни Центральної та Південно-Східної Європи. Саме в кінці ХХ ст. перед світовою спільнотою постала задача ефективної координації всіх глобальних процесів – глобальної економіки, глобальної екології, політич-

ної структури світової спільноти, проблем бідності, війни і збереження миру, прав людини і суверенітету національних держав тощо. У своєму розвитку процес глобалізації пройшов три основні етапит⁴ [с. 6].

Є різні наукові підходи до інтерпретації поняття «глобалізація». Багатоаспектність численних визначень, не дає можливості подати їх усі, однак потрібно зазначити, що дослідниками виявлено такі її основні риси, як «системність (відносно «упорядкована» охопленість глобалізацією різних сфер життя суспільства та соціальних верств), динамізм (глобалізація – це не статика, а динаміка) і збірність (це не єдиний, одноразовий процес, що відбувається в окремій сфері, а сукупність багатьох процесів у різних сферах життя суспільства й держави)». Відповідно глобалізація – це системна, багатоаспектна, різнорівнева інтеграція державно-правових, економіко-фінансових і суспільно-політичних інститутів, ідей, принципів, зв'язків, морально-політичних, матеріальних та інших цінностей, багатоманітних відносин⁵ [с. 16].

Таким чином, під глобалізацією розуміють величезне збільшення масштабів світової торгівлі та інших процесів міжнародного обміну в умовах все більш відкритої інтегрованої світової економіки, що не визнає територіальних територіальних бар'єрів. Йдеться, таким чином, не тільки про традиційну зовнішню торгівлю товарами і послугами, а про рух капіталу, обмін технологіями, інформацією та ідеями. Глобалізація засвідчує, що людство входить до якісно нової ери інформаційних технологій.

З одного боку, основним засобом виробництва стає інтелект людини, самотність, творчий потенціал. А з іншого – це всесвітня уніфікація, що прагне усереднити все і вся.

4 Андріяш В. І. Історичні форми та етапи розвитку глобалізації / В. І. Андріяш, Є. І. Ривак // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія : Державне управління. – 2014. – Т. 242, Вип. 230. – С. 6-10.

5 Куян І. Чи послаблює глобалізація суверенітет національних держав? / І. Куян // Віче. – 2009. – N 12. – С. 15-18.

Стисло глобалізацію можна визначити як найвищу у порівнянні з іншими стадію інтернаціоналізації. З погляду процесів інтернаціоналізації, глобалізація базується не стільки на зростанні товарообміну, оскільки на активізації обміну інформацією і знаннями.

Враховуючи позиції вчених, аналітиків, політичних діячів вважаємо за потрібне дати власну інтерпретацію поняттю «глобалізація», під якою ми будемо розуміти процес «стирання» кордонів між державами з метою вирішення інтернаціональних проблем сучасності, розширення світових соціально-політичних зв'язків задля посилення взаємодії всередині держав і суспільства та між ними самими.

Дискусійним на науковому рівні на сьогоднішній день залишаються питання наслідків глобалізаційних процесів. Вчені висловлюють доволі полярні судження стосовно позитивного чи негативного впливу глобалізації на розвиток національних держав. Тут беруться до уваги не тільки економічні та політичні, але й культурні, релігійні, етнопонаціональні, інформаційні та інші фактори, що визначають рівень становлення держав.

Тон дискусії щодо феномену глобалізації задали закордонні вчені, такі як: З. Бауман, Д. Гелд, Е. Гіденс, Р. Дарендорф, Д. Мартен, Д. Сорос, Д. Стиглиць. Значний теоретико-методологічний доробок зробили і вітчизняні вчені, серед яких: В. Андріяш, Т. Бодня, В. Воронкова, Л. Герасіна, І. Куян, В. Нечитайло, О. Самойлов, Д. Сковронський, В. Тітарчук, П. Шуканов, А. Щербакова.

Вищезазначене дає нам підстави зробити латентний аналіз фундаментальних праць, присвячених проблемам глобалізації.

Науковою розвідкою в області глобалізаційних процесів є праця Мартена Домініка «Метаморфози світу. Соціологія глобалізації». У книжці досліджуються економічний, соціальний та культурний виміри глобалізації. Вміщено критичний аналіз теорій, які передрікають кінець націй, само-

бутніх культур, праці, змову еліти проти людства. Здійснено декодування трансформацій, що відбуваються нині у сфері праці, у міжнародних відносинах, у функціонуванні держав і культур. Розглянуто роль нових колективних чинників – неурядових організацій, профспілок, об'єднань громадян, альтернативи, які вони несуть, та можливі шляхи для нових механізмів регулювання. Можна констатувати, що М. Домінік зробив ґрунтовне узагальнення наукових дискусій даного предмету аналізу⁶.

Відомий закордонний вчений З. Бауман у своїй роботі «Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства» залишає більше запитань ніж відповідей. Він досліджує процеси глобалізації з точки зору соціальної та моральної відповідальності як людини, так і суспільства. Проблеми глобалізації З. Бауман зачіпає в багатьох своїх роботах. Глобалізація, на його думку, не стільки формує єдиний світ, скільки сприяє посиленню його фрагментарності і зрештою являє собою продукт «індивідуалізованого» суспільства⁷.

Дейвід Гелд і Ентоні Мак-Грю у роботі «Глобалізація/антиглобалізація» розкривають якою мірою і як глибоко наш світ видозмінюють сили та процеси глобального масштабу. Для того, щоб краще зрозуміти роль глобалізації в сучасному світі вони описують наукові дебати між тими, хто вважає, що глобалізацію справді можна зауважити всюди – глобалістами – і тими, хто гадає, ніби будь-яка дискусія про глобалізацію здебільшого надумана – антиглобалістами або, якщо точніше, скептиками. Д. Гелд і Е. Мак-Грю розглядають сучасну політику глобалізації, беручи до уваги позиції основних політичних сил, які виступають за і проти глобалізації⁸.

6 Мартен Д. Метаморфози світу. Соціологія глобалізації / Домінік Мартен, Ж.-Л. Мецжер, Ф. П'єр; пер. з фр. Є. Марічева. – К.: ВД «КМ Академія», 2005. – 301 с.

7 Бауман З. Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства / пер. з англ. І. Андрущенко; за наук. ред. М. Винницького. – К.: ВД «Києво-Могилянська академія», 2008. – 109 с.

8 Гелд Д. Глобалізація / антиглобалізація / Дейвід Гелд, Ентоні Мак-Грю; пер. з англ. І. Андрущенко. – К.: «К.І.С.», 2004. – 178 с.

Невідворотнім тенденціям глобалізації, які розпочалися у 70-х роках ХХ сторіччя і зараз охопили всі частини земної кулі присвячене дослідження відомого англійського соціолога Ентоні Гіденса. В книзі під назвою «Нестримний світ : як глобалізація перетворює наше життя» він звертає увагу на загрози й виклики глобалізації, наголошує на думці, що її негативні тенденції цілком можливо підпорядкувати позитивним. Найпродуктивніший шлях для цього – послідовний розвиток демократії, що є невіддільним від інтенсифікації впливів громадянського суспільства на управлінські структури й процеси як всередині націй-держав, так і на європейському та глобальному рівні. Цей шлях означено терміном – «демократизація демократії»⁹.

Падіння біполярного світу у 1989-1991 рр. для Ральфа Дарендорфа не є початком світу однополярного, а скоріше – цілої матриці «світів». Це і є глобалізація. Р. Дарендорф вводить новий термін – глокалізація. Це подвійний процес, який відбувається навколо нас, і, можливо, навіть у нас самих, тобто це одночасно і глобалізація, і локалізація. «Найвищий принцип – активна свобода, а глобалізація – її найважчий іспит; ми перебуваємо в подвійному процесі глокалізації – одночасної глобалізації та локалізації, і її побічним продуктом є перекручене розуміння самовизначення (прикладом є етнічні конфлікти в Європі)»¹⁰.

В усіх вищезгаданих працях перед вченими постає одвічна дилема позитивних та негативних наслідків глобалізації.

Американський вчений Джордж Сорос піддає критиці процеси глобалізації.

Дж. Сорос глобалізацію прирівнює до «глобального капіталізму», визначаючи її як «розвиток глобальних фінансових ринків, зростання міжнаціональних корпорацій, і їх зрос-

⁹ Гіденс Е. Нестримний світ : як глобалізація перетворює наше життя : пер. з англ. / Ентоні Гіденс. – Київ : Альгерпрес, 2004. – 97 с.

¹⁰ Дарендорф Р. У пошуках нового устрою : лекції на тему політики свободи у ХХІ ст. / Р. Дарендорф ; пер. з нім. А. Орган. – Київ : ВД «Киево-Могилян. Акад.», 2006. – 111с.

таючого домінування над національними економіками». Він також описує «проникнення ринкових цінностей в області, де не їх традиційне місце» як один результат цього зростання. Дж. Сорос погоджується з критиками глобалізації, що, зважаючи на конкуренцію країн за капітал, вони нездатні керувати ним, особливо коли вони є бідними і маленькими. Деякі регулюючі заходи, таким чином, повинні бути включені в глобальну систему управління¹¹.

Деякі зі спостережень Сороса щодо спотворень глобальної системи підтверджені Джозефом Стиглицем в його дослідженні «Глобалізація і її розчарування»¹²:

- багато людей страждають від глобалізації, не будучи підтриманими мережею соціальної безпеки; багато були маргіналізовані глобальними ринками;

- поганий розподіл ресурсів між приватними і суспільними цінностями – ринки здатні створювати багатство, але не призначені, щоб піклуватися про соціальні потреби;

- безтурботна гонитва за прибутком може порушити навколишнє середовище і знаходиться в протиріччі з іншими цінностями;

- глобальні фінансові ринки схильні до криз; вони мають тенденцію набагато важче бити по економікам, що розвиваються; небезпечно надмірно довіряти ринковим механізмам.

Дж. Сорос повторює деякі з побоювань, виражених Кваме Нкрумахом, першим Президентом Гани в його «Неоколоніалізм: остання стадія Імперіалізму», який зробив його дуже непопулярним і спричинив його повалення, що:

- іноземна допомога відповідає інтересам донорів, а не одержувачів;

- одержувачі рідко володіють іноземними проектами допомоги, які розробляються і здійснюються ззовні;

¹¹ Сорос Д. О глобализации / Джордж Сорос; Пер.с англ.А.Баширова. – М. : Эксмо, 2004. – 221 с.

¹² Stiglitz, J. E. Globalization and Its Discontents, New York, London: W.W.Norton & Co., 2002.

– іноземна допомога зазвичай обговорюється між урядами, таким чином створюючи проблему «вузького місця» (багато донорів, що конкурують, щоб пройти в єдину точку входу);

– донори наполягають на збереженні управління коштами допомоги, яку вони забезпечують, що призводить до нестачі координації з боку ведучого уряду і, таким чином, обмежує його можливість керувати¹³.

Дослідники П. В. Шуканов та М. М. Логвинов спробували вирішити одвічну дилему вищезгаданих науковців стосовно позитивних чи негативних наслідків глобалізації, розглянувши її в двох філософсько-ідеологічних напрямках:

1. Прогресивний глобалізм (об'єктивна глобалізація) – історичний процес формування міжцивілізаційного та міжнаціонального простору на основі МПП і діалогу цивілізацій з метою подолання асиметрії розвитку на основі рівноправних і суверенних відносин.

2. Регресивний глобалізм (суб'єктивна глобалізація) – новітні форми та методи агресії світової олігархії з метою заволодіння планетарними ресурсами у своїх вузько егоїстичних інтересах на основі руйнування національної державності, суверенітету та формування світового уряду олігархів, він відображає ідеологію ліберально-ринкового фундаменталізму, зміст і правила якого диктують МВФ, СБ, індустріально розвинуті країни та олігархічні клани Заходу. Головні ідеї суб'єктивного глобалізму: повне розкриття національних економік, фінансової системи, інформаційної сфери всіх країн, які не здатні чинити цьому опір; відміна суверенітету держав на їх природні та людські ресурси¹⁴ [с. 197].

Є, принаймні, три категорії тверджень про те, що глобалізація справляє глибокий вплив на світовий розви-

13 Ankomah, K. (2004). Review of George Soros on Globalization by George Soros. *Human Nature Review*. 4: 53-56.

14 Шуканов П. В. Глобалізаційні процеси та розвиток постіндустріального суспільства / П.В. Шуканов, М.М. Логвин // *Географія та туризм : наук. зб. ; ред. кол. [відп. ред. Я.Б. Олійник] – К. : Альтерпрес, 2012. – Вип. 18. – С. 192 – 198.*

ток. По-перше, набула загального поширення думка, що деякі інструменти державної економічної політики стали непридатні для вжитку, тому, мовляв, уряди багатьох країн зіткнулися з необхідністю шукати нових шляхів підвищення ефективності ринкових відносин. По-друге, популярним стало міркування, що глобалізація створила умови для формування інтенсивного транснаціонального (глобального) громадянського суспільства. Йдеться про самоорганізовані проміжні групи, відносно незалежні ні від органів державної влади, ні від приватних економічних агентів, здатні долати державні кордони, утверджувати свої інтереси та вартості. По-третє, існують судження, за якими можливості національних держав обмежуються радше інституційними путями, ніж економічними трансакціями, тому ці держави дедалі більшою мірою дотримуються законів і норм, що запропоновані міжнародними організаціями і стирають межі між муніципальним, міжнародним та транснаціональним правом¹⁵ [с. 16-17].

Аналізуючи позитиви та негативи глобалізації, потрібно відзначити їх наростаючий характер. Так, розвинені країни з ринковою економікою отримують максимальний економічний ефект від глобалізації, що не скажеш про країни які розвиваються, національне виробництво яких не готове до швидкої лібералізації зовнішньоекономічних зв'язків. Така ситуація призводить до загострення протиріч між розвиненими країнами та країнами що розвиваються¹⁶ [с.108].

Погоджуючись з думкою Щербакової можна констатувати, що глобалізація для України, як для країни, що розвивається, є складним, суперечливим і багатовимірний процесом.

Рівень розвитку економічної національної системи, поки що не дозволяє Україні на рівні конкурувати з державами зі

15 Нечитайло В. В. Глобалізаційні процеси і криза національних культур / В.В. Нечитайло // *Збірник наукових праць «Політологічні студії»*. – 2010. – Вип. 1. – С. 16-24.

16 Щербакова А. В. Україна в світових глобалізаційних процесах / А. В. Щербакова, Н. О. Дугієнко // *Молодий вчений*. – 2016. – № 2. – С. 107-110.

стійкою лібералізованою економічною системою і міцними зовнішньополітичними зв'язками.

Піднімаючи проблеми глобалізації в своїх роботах як вітчизняні, так і закордонні вчені найчастіше визначають її через економічні фактори, однак в руслі нашого предмету дослідження доречно буде визначити її політичну складову. В даному контексті важко не погодитись з думкою В. Воронкової, що концепція глобалізації не тотожна тільки економічним основам, вона передбачає специфічне співвідношення економічного і політичного аспектів. Неможливо описати цілісність з економічної точки зору незалежно від політичної і навпаки. З точки зору політики, глобалізація включає проблематику теорії демократії, з точки зору економіки глобалізація є теорія ринку¹⁷ [с. 24].

Політична глобалізація полягає в поширенні у всьому світі ідей демократичного політичного устрою, створенні регіональних політичних союзів, членство в яких обумовлено прихильністю до демократичних цінностей. Усе активніше розгортається кампанія із захисту індивідуальних прав людини, незалежно від того, в якій країні і за якими внутрішніми законами вона мешкає. Держави з тоталітарними, а іноді і з авторитарними політичними режимами поступово ізолюються від світового співтовариства, проти них вводяться санкції, проводяться військові операції.

Процеси політичної глобалізації призвели до появи на Заході концепцій «обмеженого суверенітету» і «гуманітарної інтервенції». Згідно з цими концепціями, повноваження органів державної влади стосовно своїх громадян не є безмежними, і у випадку порушення прав людини в цих країнах міжнародне співтовариство вправі здійснити втручання у внутрішні справи такої держави¹⁸ [с. 172].

17 Воронкова В. Г. Місце і роль України в глобалізаційних процесах сучасності / В. Г. Воронкова // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. – 2009. – Вип. 37. – С. 16-32.

18 Тітарчук В. Доктрини та реалії глобалізаційних процесів / В. Тітарчук // Український науковий журнал «Освіта регіону». – 2010. – №4. – С. 169-173.

Відтак, глобальна політика характеризується тим, що не знає бар'єрів і єдиного центру; легко долаючи державні кордони, вона здатна впливати на організовані спільноти людей у будь-якому місці планети. Політичним викликом глобалізації стають централізація та монополізація світової влади і суб'єктів глобального управління, послаблення національних держав, певне скорочення їх суверенітету. Існування глобальної світосистеми, керованої з геополітичних центрів впливу, передбачає дію відповідних програм світової влади; їх політичний аспект полягає у тому, що жодна країна світу вже не має повної незалежності. Почасти це відбувається тому, що сучасні держави все більше повноважень делегують впливовим міжнародним організаціям (ООН, ЄС, СОТ, МВФ, НАТО, ЄАзС). Інший чинник – за рахунок обмеження державного втручання в економіку та зниження податків зростає політико-економічний вплив транснаціональних корпорацій. Через полегшення міграції людей за кордон і вільне переміщення ідей та інформації також зменшується обсяг влади урядів щодо своїх громадян¹⁹ [с. 242].

На жаль, сьогодні глобалізаційні тенденції радше сприяють збереженню в українців розмитої, постколоніальної ідентичності, ніж її подоланню. Цьому, на думку О. Ф. Самойлова, сприяють такі чинники:

По-перше, Україна є радше об'єктом, аніж суб'єктом глобалізаційних процесів. Рівень нашої інтегрованості в глобалізований світ оцінюють як посередній. Більшість наших співгромадян не володіють іноземними мовами, не користуються Інтернетом, не бували за кордоном, а тому судять про світ на підставі старих стереотипів,

19 Герасіна Л. М. Глобалізаційні процеси як виклики світосистемній структурі : [тези до Всеукр. наук.-практ. конф. «Україна перед глобальними викликами сучасності» (XXVII Харківські політологічні читання) (Харків, 5 черв. 2014 р.)] / Л. М. Герасіна // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – Харків, 2014. – № 4. – С. 241–244.

а не нових знань і досвіду. Це означає, що Україна ще нездатна ефективно захиститися від негативних аспектів глобалізації.

По-друге, глобалізований світ і глобальні тенденції часто сприймаються в Україні через західне посередництво. Наслідок такого становища – домінування в українському культурно-інформаційному просторі закордонної мас-культурної продукції. Наше суспільство є пасивним споживачем культурних, ідеологічних послань, створених іншими культурами, іншими державами, що згубно впливає і на економіку України, і на культуру та національну ідентичність її громадян²⁰ [с. 219].

Отже, в основі об'єктивних процесів глобалізації лежить натхненна діяльність держав, політичних лідерів щодо посилення ролі інтеграційних об'єднань. Україна повинна враховувати, що глобалізація не може відмінити об'єктивно існуючі протиріччя, тому бути готовою до жорсткої конкуренції і позиціонування себе на світовій арені.

Таким чином, підбиваючи підсумок проведеного аналізу впливу глобалізаційних процесів на формування та реалізацію державної політики та огляду доктрин західних і вітчизняних ідеологів на даний феномен, можна зробити наступні висновки:

1. Проблема глобалізації, незважаючи на її активне обговорення, залишається однією з найменш вивчених і найбільш актуальних тем сучасності. Однак, незалежно від цього, глобалізація – це об'єктивний динамічний історичний процес. Дослідження показало, що в історії людства дійсно спостерігається тенденція до все більшого розширення простору, на якому відбувається інтенсивна взаємодія і структурування міжнародних відносин – від створення окремих поселень до появи наднаціональних політичних інститутів.

²⁰ Самойлов О. Ф. Місце України у світових глобальних процесах / О. Ф. Самойлов // Проблеми міжнародних відносин: Зб. наук. пр. – К.: КиМУ, 2011. – Вип. 3. – С. 112-122.

2. Вивчення основних підходів до інтерпретації поняття «глобалізація» дає підстави вважати, що загалом у визначенні даного терміну намітились чотири основні підходи: тлумачення її як процесу зміцнення зв'язків між найвіддаленішими куточками планети; як поширення по всьому світу єдиних, спільних для всього людства технологій, культури, ідей, ціннісних орієнтацій, способу життя, поведінки тощо; як виникнення спільних для світового співтовариства економічних політичних, військових, екологічних на інших проблем; як процес зростання інтернаціональних інтересів в усіх сферах людського буття, породжуваних поглибленням взаємозв'язків і взаємозалежності країн і народів.

3. Аналіз реальних характеристик глобалізаційних процесів підводить до положення про взаємопов'язаність усіх основних складових глобалізації – глобальної економіки, міжнародної політики, світового інформаційного простору, соціально-економічного й гуманітарного розвитку людства. Особливу роль в цьому процесі грає саме політична глобалізація, яка забезпечила і забезпечує поширення в усьому світі таких політичних цінностей, як поділ влади, парламентаризм, політичний плюралізм, багатопартійність, пріоритет прав людини та багатьох інших. Відповідно, становлення глобалізації залежить від рівня політичних пріоритетів національних держав.

4. В умовах глобалізації Україна, позиціонуючи себе як впливовий суб'єкт міжнародних відносин, має шанс використати її переваги для власного розвитку, тоді як залишаючись об'єктом дії зовнішніх сил, отримає лише її негативні наслідки. Взавши курс на інтеграцію до європейського співтовариства наша держава повинна бути готова до обмеження самостійності, розширення внутрішніх та регіональних ринків поставить перед Україною задачу на встоювання перед світовою конкуренцією, зокрема перед країнами з явно вираженими гегемоністськими орієнтаціями.

5. Найбільш складним спектром нашого дослідження було виявлення позитивних та негативних наслідків глобалізаційних процесів, виходячи з того, що часто стираються межі таких проявів. Ряд вчених певні фактори відносять до позитивних, інші доводять їх негативний характер. Політологи виявляють в глобалізації багато неоднозначних, в тому числі негативних складностей та протиріч. Більшість країн через політичну ізоляцію, технологічні можливості, економічний рівень розвитку залишаються на периферії глобальних тенденцій. Крім того, через високі темпи глобалізації з кожним роком все посилюється відстань між окремими країнами, регіонами. Відносно бідні країни переходять ще на більш низькій рівень розвитку, через воєнні конфлікти йде масова міграція населення. Відтак, вчені приходять до висновку, що глобалізація може мати негативний ефект і сприяти розповсюдженню контрдемократичних тенденцій, кібертероризму, самоізоляції, режиму закритості кордонів, гіпертрофованого націоналізму. В той же час, потрібно визнати, що позитивна динаміка глобалізації очевидна. Розвиток високих технологій інтернаціоналізує інформаційні системи і сприяє демократизації світу. Глобалізація знижує ймовірність авторитарного управління і прискорює темпи економічного розвитку.

1.2. Глобалізація та гуманітарні інтервенції

Ефективність зовнішньої політики кожної держави напряму залежить від того, наскільки вона враховує тенденції світового розвитку та закони функціонування системи міжнародних відносин. Важливу роль у зовнішній політиці держав відіграє ідеологія. Вона може бути як конструктивним, так і деструктивним фактором міжнародної

політики в залежності від того, як вона співвідноситься з законами функціонування системи міжнародних відносин, історичними реаліями й тенденціями світового розвитку. Наприклад, прагнення до регіональної та світової гегемонії (в результаті приходу до влади тоталітарних сил, до програми яких закладено зовнішню експансію), здатне підірвати міжнародну безпеку, а також національну безпеку власне країни.

Оскільки світова ситуація не стоїть на місці, бо держави розвиваються нерівномірно, то нові явища історичного процесу входять у суперечність із системою міжнародних відносин, що склалися. Виникають нові масові ідеології. Підйом національних рухів створює умови для руйнування багатонаціональних імперій. Колоніальні системи зазнають розпаду. Ці фактори руйнують баланс сил і інтересів, що склався.

Закон еволюції системи визначає взаємодію нових історичних реалій і системи міжнародних відносин. У результаті цієї взаємодії інтереси однієї або декількох країн починають виходити за межі балансу сил, що склався. Як наслідок, стабільність системи порушується. Якщо державам не вдається модифікувати систему та дійти нового консенсусу, то система руйнується. Перехід від однієї системи міжнародних відносин до іншої, як правило, супроводжується воєнними збройними конфліктами та війнами. Перемога в них підвищує потужність відповідних держав і закріплює новий баланс сил.

Перша половина 1990-х років стала завершальною фазою розпаду світової біполярної структури. Незважаючи на спалах локальної конфліктності, нової світової війни не сталося, а загроза її розв'язування не проглядалася в жодному з найбільш напружених моментів міжнародного розвитку 1991 – 1996 років. Це був перший за багато століть випадок, коли радикальна зміна конфігурації міжнародної системи відбулася без масштабного збройного конфлікту.

До кінця 1996 року стало очевидно, що Російська Федерація не володіє ресурсом протистояння Сполученим Штатам Америки й не проявляє намірів протидіяти Заходу в міжнародних відносинах. Навпаки, вона прагнула до співробітництва з ним, навіть якщо умови співробітництва мало співпадали з її національними інтересами.

Водночас було очевидно, що Китайська Народна Республіка, яку в США у 1990-х роках розглядали в якості основного конкурента в міжнародній політиці, не накопичила потенціалу, що дозволив би їй відігравати в міжнародних відносинах роль, яку в 1945 – 1991 роках займав Радянський Союз²¹.

У світі склалася унікальна ситуація: США опинилися поза конкуренцією, що підштовхнуло Вашингтон до здійснення наступальної зовнішньої політики з метою реалізації конкурентних переваг та формування міжнародного порядку, що максимально сприятиме для національних інтересів Сполучених Штатів Америки²².

Так, новий світовий порядок почав формуватися під переважним впливом США, що виявилися наддержавою: великою за масштабами, економічно потужною, військово-політично найсильнішою.

Китай, Росія, країни Європи на регіональних рівнях прагнули відстояти незалежність або автономію своїх дій щодо США. Час від часу вони досягали в цьому успіхів. Проте на глобальному рівні вони не могли суттєво конкурувати зі США за вплив у міжнародних справах.

Американська еліта не виявляла стурбованості щодо такого становища. Найбільш потужні держави світу – від Китаю та Росії до Великобританії та Франції – були залучені за попередні роки у відносини торгівельно-економічної та фінансової взаємозалежності зі Сполученими Штатами

21 E.C. Economy, Levi M. By All Means Necessary. How China's Resource Quest Is Changing the World / M. Levi. – New York, NY. : Oxford University Press, 2014. – 90 p.

22 Современная мировая политика : Прикладной анализ / Ответ. ред. А.Д. Богатуров. – М. : Аспект Пресс, 2010. – 420 с.

Америци, а розрив зв'язків із Вашингтоном не був нікому вигідним. Критикуючи США, вони намагалися утримати суперечності в контрольованих межах.

США вибудовували міжнародний порядок, економлячи ресурси. Вони уникали фронтальних протиріч із іншими великими країнами, небажаючи провокувати надмірного спротиву з їх боку. Американська дипломатія стала ширше застосовувати в міжнародній політиці «стратегію залучення», терпляче й послідовно залучаючи колишніх і потенціальних суперників до відносин співробітництва з собою, а за можливості перетворюючи їх на партнерів²³.

Дотримуючись цієї стратегії наприкінці 1990-х років, американська дипломатія створила нову тактику: фактично нав'язуючи партнерам власне бачення рішення відповідних світових проблем, вона намагалася надати своїм діям форму консенсусних рішень, взаємних поступок і компромісів, узгоджених кроків.

Така тактика дозволяла «економити Вашингтону двічі»: по-перше, зменшувати спротив партнерів; по-друге, перекладати на них частину тягаря щодо здійснення рішень. По-суті міжнародний прядок виявився однополярним, а за формою він мав вигляд утілення лідерства не однієї держави, а групи – «сімки» або «вісімки» найбільш впливових країн світу, неформальним лідером яких були Сполучені Штати Америки²⁴. В цьому, на нашу думку, полягав сенс «плюралістичної однополярності». Порядок на її основі фактично утвердився в світі до кінця 1996 року, коли країни Північноатлантичного альянсу остаточно прийняли рішення розпочати переустрій геополітичного простору Європи на власний розсуд, відкрито заявивши про це на Брюссельській сесії ради НАТО.

23 Лидерство и конкуренция в мировой системе : Россия и США / Отв. ред. А.Д. Богатуров, Т.А. Шакленина. – Красанд, 2010. – 380 с.

24 Отношения Россия – США : к новой повестке дня / С.К. Ознобищев, А.Г. Арбатов, В.Г. Барановский, В.З. Дворкин и др. ; под ред. И. Юргенса, А. Дынкина, А. Арбатова. – М. : Экон-Информ, 2009. – 540 с.

Друга половина 1990-х років позначилася зростанням взаємозалежності держав світу в результаті стрімкого підвищення інтенсивності міжнародних фінансово-економічних, торгівельних і пов'язаних із ними політичних зв'язків, гігантським збільшенням обсягу світових інформаційних потоків, потужним прогресом у засобах комунікації. Ліквідація глобального політичного розколу часів біполярності надала цим зв'язкам справжнього загальносвітового масштабу. В фінансові та інформаційні потоки (по-справжньому глобальні), виявилися зануреними всі частини планети. Всі ці тенденції, що вели до виникнення нового стану міжнародної системи, стали описувати за допомогою терміну «глобалізація».

У об'єктивному сенсі глобалізація становила процес розростання в масштабах планети мережі-оболонки наднаціональних і транснаціональних матеріальних інтересів, а також пов'язаних із ними відносин взаємозалежності між країнами й народами. Цей процес супроводжувався випереджальним становленням нового типу світосприйняття, в основу якого лягли уявлення про єдність і подібність складових (частин), що становлять сучасний світ, як і про невідворотність еволюції цих складників до подальшого єднання, уподібнення та злиття в цілому. Водночас консенсусу всіх країн щодо характеристики відповідного цілого, що формується, не було.

Суб'єктивно глобалізація становила певну політичну програму дій, сутність якої визначалася поширенням світом універсального, переважно західного, стандарту економічної та політичної діяльності, правових і звичаєвих норм, побуту, культурних і моральних цінностей у інтересах закріплення й зміцнення тієї структури міжнародних відносин, що виникла після розпаду біполярності та в найбільшій мірі відповідала інтересам найбільш благополучної частини міжнародної спільноти за збереження в ній лідерства США. Закономірно, що саме США були зацікавлені в сприянні про-

цесам глобалізації. Гіпотетично, в умовах домінування США в світовій економіці та системі міжнародних політичних відносин транснаціоналізація міжнародного господарського та політичного життя відповідає американським національним інтересам і, здебільшого, буде ними визначатися.

Глобалізація сприяла перетворенню традиційних міжнародних відносин у світову політику, що становить рамкову сферу взаємодії між традиційними (державами) й новими (транснаціональними групами й корпораціями, індивідами, рухами, міжнародними та громадськими організаціями) суб'єктами міжнародного спілкування щодо їх взаємної поведінки стосовно одне одного та власних внутрішніх проблем і ситуацій. Світова політика становила нову фазу розвитку міжнародних відносин в умовах однополярного світу.

Система відносин нового типу (світополітичних) набула нових рис. По-перше, прискорилося усунення меж між внутрішньою та зовнішньою політикою держав. Цей процес розвивався в результаті розпаду національного суверенітету в сфері зовнішньої політики, що було притаманне для країн Європейського Союзу в умовах інтеграційних тенденцій, а також зростання впливу зарубіжних держав на процеси інституціональної трансформації в країнах Східної Європи в ході демократизації.

По-друге, змінився об'єкт міжнародної взаємодії. Так, якщо раніше ним була сфера поведінки суверенних держав щодо їх дій стосовно одне одного, то наприкінці 1990-х років об'єктом міжнародної взаємодії, втручання світового співтовариства стали питання внутрішньої політики окремих держав (демократичні процедури, права людини) та соціального розвитку (соціальне й економічне законодавство).

По-третє, виник новий інструмент міжнародного регулювання в вигляді «гуманітарних інтервенцій», що стали практично легальним засобом міжнародного спілкування, хоча й у протиріччі з Вестфальськими мирними нормами невтручання держав у внутрішні справи одне одного.

Новий стан міжнародної системи, посилення тенденцій до її централізації та уніфікації в відповідності з устремліннями групи «восьми» сприяли зростанню впливу зовнішньої політики країн Заходу.

У глобалізації проявили себе об'єктивні закономірності розвитку планетарної соціальної системи. Найбільш сильні країни світу змогли багато в чому підпорядкувати глобалізаційні тенденції своїм інтересам, спрямувавши їх у вигідному для себе курсі. Це породжувало в світі відповідні протиріччя, одним із яких були протестні рухи антиглобалістів і альтерглобалістів, що охопили на початку 2000-х років багато країн світу, на кшталт того, як наприкінці 60-х років світом прокотилася протестна хвиля рухів студентської молоді, хіпі, ліваків із «червоних бригад» та ін. Антиглобалісти виступали проти глобалізації взагалі, вважаючи всі її наслідки руйнівними для суспільства та вигідними виключно «багатій частині людства».

Альтерглобалісти визнавали об'єктивну природу глобалізації, але протестували проти форм, у яких вона проходила. Вони висували гасло «альтернативної глобалізації» – більш гуманної, соціально орієнтованої, що враховує інтереси не лише сильних і багатих, а й слабких і бідних країн світу.

Друга кампанія НАТО на Балканах, у Косово, була обґрунтована як «гуманітарна інтервенція», тобто операція в інтересах запобігання або призупинення «гуманітарної катастрофи»²⁵. В міжнародному співтоваристві було відсутнє визначення того, що можна, а що не можна вважати гуманітарною катастрофою. Воєнно-силові акції на територіях, де відбувалася масова загибель людей, застосовувалися окремими країнами й раніше.

Прикладом гуманітарного втручання виявилася за результатами інтервенція Індії в 1971 році в Східному Пакистані. Тоді через внутрішній конфлікт у Пакистані

²⁵ Пономарева Е. Г. Новые государства на Балканах : Монография / У. Г. Пономарева. – М. : МГИМО-Университет, 2010. – 300 с.

декілька мільйонів біженців були змушені тікати на індійську територію²⁶.

Схожим чином втручання В'єтнаму в 1978 році в Камбоджі потягнуло повалення диктатури Пол Пота, політика якого перед цим призвела до загибелі більше 2-х мільйонів жителів цієї країни²⁷. Як і дії Делі в 1971 році, акція В'єтнаму становила порушення суверенітету сусідньої держави та суперечила визнаним нормам міжнародного права.

У 1979 році вторгнення військ Танзанії на територію сусідньої Уганди призвело до повалення режиму генерала Іді Аміна. За час його правління з 1971 року в країні було вбито більше 300 тисяч угандійців, які підозрювалися в нелояльності Іді Аміну. Вступаючи в конфлікт, Танзанія мала на меті відбити спроби угандійського режиму відторгнути частину танзанійської території. Водночас об'єктивно танзанійське втручання поклато край правлінню режиму, що практикував систематичні вбивства своїх громадян.

У 1992 році гуманітарна інтервенція силами контингентів ООН і збройних сил США була здійснена в Сомалі, де загроза гуманітарної катастрофи (голоду та епідемії) виникла в результаті тривалого внутрішнього конфлікту.

Крім цього, від імені ООН на підставі резолюції № 929 від 22 червня 1994 року акції заради запобігання зіткнень на етнічному підґрунті між народностями тутсі та хуту застосовувалися Францією в Руанді.

У цьому контексті втручання НАТО в Косово становило крок у ланцюгу прецедентів втручання у внутрішні справи іноземної держави під гаслом захисту гуманітарних прав. У період інтервенції в Косово країни НАТО розгорнули кампанію тиску на міжнародну громадську думку, прагнучи узаконити право міжнародного співтовариства здійснювати втручання в справи суверенних держав, політика яких

²⁶ Ellen L. Frost Asia's New Regionalism / L. Ellen. – L.: Lynne Rienner Publishers, 2008. – 236 p.

²⁷ Brigham R. K. Is Iraq Another Vietnam ? / R. K. Brigham. – N.Y. : Public Affairs, 2006. – 72 p.

призводить до порушення гуманітарних прав. Гаслом цієї кампанії було: «Права людини – важливіші, ніж державний суверенітет»²⁸. Ця теза не зустрічала заперечень. Мова йшла про прагнення формально легалізувати гуманітарні інтервенції, закріпивши практику їх проведення рішеннями ООН і інших міжнародних організацій для того, щоб із часом перетворити гуманітарні інтервенції в загальновизнану норму міжнародного права.

Слід зазначити, що в серпні 2008 року з метою припинення воєнного конфлікту між Грузією та Південною Осетією, в якому загинули російські миротворці, Росія здійснила операцію з примушування грузинської сторони до миру. Ця операція була проведена в терміновому та надзвичайному порядку за рішенням російського керівництва. Операції з примушування до миру є формою гуманітарних інтервенцій.

Таким чином, міжнародні відносини в 1990-ті роки перетворилися в світополітичні, яким притаманні: стирання меж між внутрішньою та зовнішньою політиками; перетворення внутрішніх справ держав у предмет міжнародної взаємодії; виникнення інструменту втручання у внутрішні справи держав – гуманітарних інтервенцій. Їх можна розуміти як операції однієї або декількох держав у формі силового втручання в справи іншої держави або в воєнний конфлікт для запобігання або припинення масових порушень прав людини.

²⁸ Пономарева Е.Г. Новые государства на Балканах : Монография / У.Г. Пономарева. – М. : МГИМО-Университет, 2010. – 300 с.

1.3. Вплив глобалізації на формування «фабрик думки»

Глобалізаційні тенденції в партійному будівництві нараховують не одне століття. Наприклад, Перший Інтернаціонал, Другий Інтернаціонал, Комінтерну в минулому, Соцінтерну, «Зеленого» Інтернаціоналу та ін.

Своєрідні проблеми постають за формування певних нових наднаціональних утворень. Це стосується, в першу чергу, європартій. Так, наприклад, у відповідності зі статтею 191 Маастрихтського договору²⁹ про утворення Європейського співтовариства 1992 року, «Політичні партії на європейському рівні є важливим фактором інтеграції в рамках Союзу. Вони сприяють формуванню європейської свідомості та виражають політичну волю громадян Союзу».

У зв'язку з цим доцільно звернути увагу на те, що, наприклад, незважаючи на сотні партій, які діють у рамках країн Євросоюзу, за результатами виборів 1999 року до складу Європарламенту (626 членів), євродепутатами від 15 держав були сформовані 8 фракцій, що представляли наднаціональні партії. Серед них фракція Європейської народної партії (консерватори різного спектру – 233 члени, з яких 53 були обрані від ФРН, 37 від Великобританії, 34 від Італії, 28 від Іспанії, 21 від Франції); фракція Партії європейських соціалістів (180 членів, із яких 33 були обрані від ФРН, 30 від Великобританії, 24 від Іспанії, 22 від Франції, 17 від Італії); фракція Європейської партії лібералів, демократів і реформаторів (50 членів, із яких 10 обрані від Великобританії, 7 від Італії, 3 від Іспанії); фракція зелених / «Альянс» (48 членів із яких – 9 від Франції, 7 від ФРН, 6 від Великобританії, 4 від Іспанії, 2 від Італії); фракція Єдиних лівих європейців / Скандинавських лівих (42 члени, які, здебільшого, представляли комуністів, серед яких 11 обрані від Франції, 6 від Італії,

²⁹ Les Traités de Rome, Maastricht et Amsterdam, 1998. – P. 23.

4 від Іспанії); фракція «Союз за Європу» націй (радикально праві, – 30 членів, із яких більшість – 15 членів – від Франції, 9 від Італії); фракція «Європа демократій і різних поглядів» (захист інтересів аграріїв і національних меншин, включала 16 членів, серед яких 6 від Франції, 3 від Великобританії); Технічна фракція (змішана незалежна фракція, 18 членів, серед яких – 11 від Італії, 5 від Франції, 2 від Бельгії); поза фракцій в Європарламенті відповідного скликання перебували 9 депутатів³⁰.

Так, держави ЄС, сформулювавши через Європейський парламент єдину політичну волю, брали участь не лише в дотаційних, а й у розвиваючих програмах як всередині ЄС, так і за його межами. Проблема регіонального вирівнювання в аспектах основних сфер суспільного життя є важливими складовими регіональної політики центральних, регіональних і місцевих органів влади в багатьох регіонах світу.

Можливий варіант нової моделі регіонального вирівнювання полягає в подоланні регіональної асиметрії за рахунок переважного зростання дотаційних територій.

Існують два основні підходи до регіоналізації. Перший передбачає ранжування регіонів за кількісними та якісними ознаками. Другий пропонує проблемний принцип регіональної та муніципальної згурпованості.

Лише поєднання першого та другого підходів дає можливість розглядати проблеми регіонального вирівнювання за необхідною та достатньою системністю.

Розглядаючи інститути та форми розроблення державної політики важливо звернути увагу на такі організації, як «Фабрики думки». В країнах із сталим демократичним політичним режимом, в умовах плюралізму думок і відкритої конкуренції варіантів розвитку суспільства й вирішення відповідних проблем, такі структури існують давно. Вони виникли спочатку як підрозділи конкретних акторів полі-

³⁰ Notes et études documentaires. – P. 52, 2000. – № 5106.

тичного процесу – аналітичні відділи структур виконавчої влади, а також впливових політичних партій^{31,32,33}.

Власне демократичний процес у нормативному плані можна розглядати як процес конкуренції відповідних варіантів програм діяльності влади. Однак самі партійні структури поступово ставали більш формалізованими, сприяючи становленню «демократії голосувань», у якій, на думку Н. Ільїна, «людина живе в умовах демократії один день на чотири роки» – день виборів до парламенту або виборів президента. При цьому, особливо в умовах двопартійної системи, зменшувався рівень варіативності рішень, що пропонувалися. Це знижувало ефективність процесу в цілому. Нарешті, все більшої активності в політиці стали набувати бізнес-структури, яким уже не вистачало опосередкованого впливу через партійні структури. Вони самі ініціювали розроблення альтернативних програм.

Як наслідок, у ХХ ст. в низці країн, перш за все, в США, стали проявлятися так звані «Фабрики думки», або «Мозкові трести» (Think Tanks). Класичним «Мозковим трестом» вважають «Ренд Корпорейшн». Відомі й досить явно пов'язані з тими чи іншими політичними партіями «Фабрики думки», наприклад, Бруклінський інститут, що тяжіє до Демократичної партії, або фонд «Edwards» (Спадщина)³⁴, який розробив на початку 90-х років для Республіканської партії програму «Порядок денний для Америки», що забезпечило їй перемогу на виборах у конгрес.

Більшість тих структур, що є предметом вивчення, виникли як аналітичні, дослідницькі або освітні центри. Серед них лише небагато ставили перед собою завдання з упрова-

³¹ Шейдина І.Л. США: «фабрика мысли» на службе стратегии / И.Л. Шейдина. – М. : Изд. «Наука», 1973. – 68 с.

³² Диксон П. Фабрики мысли / П. Диксон. – М. : «Прогресс», 1976. – 92 с.

³³ Фабрики мысли и центры публичной политики : международный и первый российский опыт. Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2002.

³⁴ Edwards. Lee The Power of Ideas: The Heritage Foundation at 25 Years – <http://www.heritage25org/ideasfwd.html>; <http://heritage25.org/ideasintro.html>

дження результатів досліджень. Водночас відмінною рисою «Фабрик думки» є саме поєднання цих завдань. Як зазначає дослідник С. Дацюк, «фабрики думки свідомо ставлять перед собою завдання соціальної інженерії суспільства, тобто такого перетворення суспільства, що виникає як ідея в головах інтелектуалів, проект у вигляді консультаційного тексту в аналітичних доповідях цих інтелектуалів, об'єднаних у «фабрику думки», намір суспільної дії в сфері публічної політики, куди «фабрика думки» просуває свої доповіді, а потім виникає як конкретне законодавче або виконавче рішення в інституціональній політиці, де його знову формулює «фабрика думки»³⁵.

Слід зазначити, що це швидше ідеальний образ, оскільки не всі центри, які працюють у цій сфері, ставлять перед собою завдання соціальної інженерії суспільства. Багато «фабрик думки», що ефективно працюють у сфері електорального менеджменту, розглядають себе виключно як контрактники, які працюють по найму, чесно відпрацьовуючи замовлення. Вони принципово не замислюються про наслідки для суспільства в разі перемоги їхнього кандидата.

Таким чином, визначення С. Дацюка доцільно віднести до Центрів публічної політики – до тих «фабрик думки», що усвідомлюють наслідки своїх дій для суспільства в цілому, діяльність яких спрямована саме на становлення відповідальної публічної влади^{36,37}.

Соціальна функція Think Tanks полягає в виробництві та просуванні ідей у проектній формі, що може бути прийнятою публічною політикою та інтегрованою в соціальну

35 Дацюк С. Инструменты и технологии фабрик мысли. Магистральный путь консультирования во второй половине XX века / С. Дацюк // «Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт. Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2002.

36 Public Policy Institutes: World Experience and Development prospects in the South Caucasus / Ed. By Sabit Bagirov. Baku: OSI & Entrepreneurship Development Found, 2001.

37 Open Society Institute related public policy centers. Activity Reports. Budapest: OSI, 2002.

практику. «Фабрика» в назві вказує на те, що цей вид виробництва має сутність індустрії, застосовує визначені, повторювані та масові, а значить – промислові технології. Назва «мозковий центр» підкреслює соціальну функцію Think Tanks, що полягає в концентрації, зосередженні в відповідному центрі мислячих людей (мізків), здатних будувати власні соціальні стратегії, виражати їх у соціально прийнятній формі в вигляді конкретного впливу на прийняття важливих законодавчих або виконавчих рішень і, виконуючи таким чином добре оплачувані замовлення, ставати незалежними.

З іншого боку, «мозкові центри», здійснюючи соціальні проекти в сфері публічної політики, налагоджуючи комунікацію з метою просування соціально значущих технологій, стають центрами тяжіння для всіх інтелектуальних людей, об'єднуючи навколо себе значно більше мислячих особистостей, ніж є всередині структури «мозкового центру».

«Фабрики думки» є однією з ланок у системі прийняття рішень у державі та втілюють поєднання організованої в корпорацію сили інтелекту з силою й глобальним охопленням держави. Це своєрідні вузлові точки в структурі того соціального процесу, що можна назвати соціальною інженерією, тобто інструментальною й технологічною роботою щодо реформування суспільства, яка здійснюється відкрито й дозволяє залучати найкращих фахівців у відповідній сфері – без посередників, на конкурсній основі, з оприлюдненням результатів і їх публічною оцінкою. «Фабрики думки» (мозкові центри) є основоположниками специфічної сфери політики – публічної політики.

Передумовами виникнення «фабрик думки» на початку ХХ століття стали державне втручання в економічне та політичне життя суспільства й посилення зацікавленості ділових кіл у раціоналізації дій органів влади. Ці обставини стали особливо актуальними в умовах, коли державний протекціонізм є вирішальною зброєю в конкурентній політиці, а особливо на міжнародній арені. Важливим фактором

стало накопичення критичної маси інтелектуального капіталу та пов'язаний із цим стрімкий розвиток суспільно-економічних і соціально-політичних наук.

Першими «фабриками думки» стали академічні, університетські лабораторії, що працювали над політичними рекомендаціями й програмами урядів. Такими інститутами стали Бруклінгський інститут³⁸ і Інститут Гувера при Стенфордському університеті. Їх діяльність була спрямована, перш за все, на пошук оптимальних варіантів розвитку зовнішньої політики США, адекватних відповідей на існуючі та потенціальні світові виклики.

Як сформульовано в документах Бруклінгського інституту, «місія програми дослідження зовнішньої політики полягає в тому, щоб надавати авторитетну інформацію, висловлювати критичні оцінки та здійснювати ґрунтовний об'єктивний аналіз світових подій, а також випереджати розвиток подій, що ймовірно впливатимуть на американську зовнішню політику в наступні декілька років»³⁹.

Водночас Еверт Ліндквест справедливо зазначає, що виникнення «фабрик думки» може бути прослідковане з часів сучасного публічного адміністрування та соціальних наук. Проте їх становлення як феномена може бути пов'язане зі зростанням сучасної держави добробуту й політичної науки після Другої світової війни. З того часу постійний розвиток «фабрик думки» як у демократичних, так і в авторитарних режимах відображає потребу в тому, щоб крім центральних бюро і урядів, хтось ставив складні запитання, здійснював дослідження й шукав рішення. Так, між 1970 та 1996 роками кількість «фабрик думки», що діяли в США, зросла приблизно з 60-ти до 300. Лише в Вашингтоні наприкінці 90-х років діяли близько 100 «фабрик думки».

38 Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – 384 с. (С. 97)

39 Naass Richard N. Foreign Policy Studies. – <http://www.brook.edu/fp/fphp.htm>

Еволюцію «фабрик думки» в ХХ столітті поділяють на періоди панування державного сектору та переважання приватного сектору; періоди до та після виокремлення публічної політики з апаратно-державної, партійної, корпоративної та спеціальних політик. Глобальною тенденцією є поділ розвитку «фабрик думки» на два великі етапи – епоха панування етатизму та епоха ринкової лібералізації. Водночас проходження відповідними країнами цих етапів відрізняється залежно від рівня розвитку публічної політики в окремо взятій країні.

У Доповіді Центру гуманітарних технологій (м. Київ) виокремлюються п'ять етапів у розвитку «фабрик думки»: «фабрики думки» на службі військово-промислового комплексу; «фабрики думки» з проблематикою майбутнього, що обумовлене глобальною технологічною взаємозалежністю; «фабрики думки» адвокатської дії; локально орієнтовані «фабрики думки» (інститути урбаністики та регіонального розвитку); мережеві віртуальні спільноти високоспеціалізованих професіоналів із проблем розвитку.

Особливу стадію розвитку «фабрик думки» становить їх генерація в країнах Східної Європи після розпаду радянської системи. Перш за все, в їх розвитку найсуттєвішу роль відігравали й відіграють урядові та приватні фонди зі США та Західної Європи. Однак вони мають разючі відмінності від діяльності «фабрик думки» в Північній Америці та Західній Європі.

Так, на думку болгарського дослідника І. Кростева, в країнах Східної Європи «фабрики думки» виявилися актуальними в середині 90-х років, коли в результаті зростання суспільного незадоволення перші ліберальні реформаторські уряди поступилися владою відносно лівим силам⁴⁰. У цих умовах економічні «фабрики думки» відіграли важ-

40 Krastev Ivan. Think Tanks and the invisible hand of transition / Ivsn. Krastev // Back-ground materials. The Conference on prospects for Think Tanks Networking and Regional Cooperation in the context of EU Enlargement. St. Petersburg. – 2002. – April 25– 26.

ливу роль в утриманні парадигми економічної реформи. Цього вдалося досягнути завдяки налагодженій взаємодії «фабрик думки» з засобами масової інформації, до думки яких прислуховувалися й нові керівники. Національні фабрики думки відіграли таким чином роль посередника між Міжнародним валютним фондом і Світовим банком, а також національними урядами.

Отже, в США «фабрики думки» виникали з метою використання соціальних наук для вирішення конкретних соціальних, економічних або політичних проблем. У Східній Європі, навпаки, вони становили нову стратегію утримання ліберального «порядку денного» для економічної політики відносно лівих урядів.

Виокремлюють декілька типів «фабрик думки», що застосовують широке коло наближення до процесу прийняття рішень. Так, частина з них здійснюють безпосередній вплив, а інші – чинять опосередковану дію. Наприклад, існують «фабрики думки», що безпосередньо зорієнтовані на поліпшення публічної політики (advocacy-oriented groups). Вони виробляють рекомендації або критикують існуючі політики. Після подання пропозицій, вони застосовують різні важелі впливу для досягнення необхідного для них рішення.

Наступним типом «фабрик думки» є такі, що зорієнтовані на освіту (educated-oriented groups). Вони впливають на політику через організацію конференцій і семінарів, видання книг і статей, взаємодії з засобами масової інформації. Їх діяльність не спрямована на досягнення необхідного для них рішення, а швидше на визначення «порядку денного» для громадських обговорень і формування уявлень у майбутніх лідерів.

Наведемо наступні типи фабрик думки, що відповідають зазначеному спектру:

1. Захист суспільних (громадських) інтересів (advocacy). Завдяки фінансовій незалежності, окремі організації здатні вільно проводити свої рекомендації без конфлікту інтер-

есів, що часто супроводжує розподіл державних ресурсів. Напрями досліджень у таких організаціях визначаються швидше перевагами їх керівництва, ніж політикою певних партій. Організації, що діють лише в цьому полі, відносно рідко зустрічаються за межами США, оскільки в інших країнах складно знайти фонди, що підтримують дійсно незалежні групи.

2. Аналітичні центри при політичних партіях. Наприклад, у Німеччині такі центри мають усі значущі партії. В цьому випадку вже складно говорити про незалежне формування програм досліджень.

3. Урядові дослідницькі центри. Такі структури, більше або менше пов'язані з владою, існують у багатьох країнах. Рівень їх незалежності обмежений, проте вони можуть бути механізмом впливу на прийняття рішень.

4. Консультативні центри при корпораціях. Фабрики думки можуть також працювати на економічний ринок – дослідження ринку або конкретні завдання корпорацій. У цьому разі є свобода від влади, проте й впливу на її рішення також мало. Як правило, такі організації існують у полі пошуку та залучення інвестицій.

5. Науково-освітні центри. Ці групи, здебільшого, здійснюють академічні дослідження. Вони здатні вести серйозні дослідження незалежно від влади. Водночас ця перевага рідко використовується для розроблення пропозицій із поліпшення публічної політики. До таких груп належать дослідницькі центри при американських університетах, а також окремі інститути Академії наук у Східній Європі й колишньому Радянському Союзі.

Типологію «фабрик думки» можна вибудовувати також на основі того, на кого вони переважно орієнтуються в своїй роботі. Зважаючи на це, виокремлюють наступні типи «фабрик думки»:

1. Зорієнтовані на уряд. Такі «фабрики думки» тісно пов'язані з політичними партіями або з конкретними політи-

ками. Вони піднімаються разом із своїми політичними патронами та, як правило, ділять їх долю в випадку виходу з політичної сцени. Наприклад, у Болгарії прикладом може слугувати Демократичний фонд, що працював виключно на Союз демократичних сил.

2. Орієнтація на парламентарів. Здебільшого, такі «фабрики думки» отримують підтримку за рахунок інтересів донорів у створенні нових законів. Вони намагаються зберігати нейтральність, проте, як правило, підготовлені ними проекти законів не дуже відрізняються від уже існуючого законодавства. Відсутність політичної підтримки зводить результат їх діяльності фактично до вправ у політичній коректності.

3. Орієнтація на засоби масової інформації (ЗМІ). Ця група «фабрик думки» ґрунтується на популярності й авторитеті ЗМІ й часто діє як автономний центр експертизи. Відмінною рисою цього типу «фабрик думки» є готовність легко змінити програму своєї роботи на більш актуальну. Проте, здебільшого, структури цього типу швидше продукують високоякісну журналістику, ніж наукові дослідження в сфері публічної політики.

Ще одним критерієм для класифікації фабрик думки може слугувати наявність чи відсутність у їхній діяльності ідеологічної спрямованості, а також сутність такої спрямованості.

У випадку США, фабрики думки розподіляють на консервативні, ліберальні та центристські (або такі, що не мають ідеологічної спрямованості). Такий розподіл здійснюється на основі формулювань їх місії та щорічних доповідей, а також на основі їх характеристик, які використовуються при описі їх діяльності в ЗМІ.

Так, до консервативних відносять «фабрики думки», що сконцентровані на розвитку вільного ринку, обмеженні впливу держави, на індивідуальних свободах, релігійному дусі або на традиційних сімейних цінностях.

Ліберальними (в американському розумінні) є фабрики думки, що, безпосередньо, пропонують використовувати урядові програми для усунення економічної, соціальної та гендерної нерівності, бідності або стагнації цін, або вони закликають до збільшення соціальної справедливості, до збереження оточуючого середовища, або зниження витрат на оборону.

Організації третьої групи, що не мали ні ліберальної, ні консервативної спрямованості, становили в 1996 році 141 одиницю – 45 % від загальної кількості. В 1970 році такі організації становили 75%.

Із 165 ідеологічно забарвлених «фабрик думки» приблизно 2/3 (65%) належали до консервативних, а 35% – до ліберальних. При цьому найбільш швидко зростала частка консервативних «фабрик думки» на регіональному та місцевому рівнях. Водночас консервативні «фабрики думки» оперували втричі більшими ресурсами, ніж ліберальні – 2864 млн. дол.; в порівнянні з 8,8 млн. дол.⁴¹.

Консервативні «фабрики думки», як правило, охоплюють більш широкий спектр проблем, як міжнародних, так і внутрішніх, ніж ліберальні, що, здебільшого, фокусуються на одній або декількох проблемах. Наприклад, права жінок або забезпечення житлом осіб із низькими доходами. Крім цього, консервативні фабрики думки застосовують більш агресивний захист інтересів і маркетинг своїх продуктів, ніж ліберальні. Наприклад, консервативний фонд «Спадщина», заснований у 1974 році, спрямовує близько 20% свого річного бюджету (28,6 млн. дол.) на те, щоб донести результати своїх досліджень і концепції до конгресменів або ЗМІ.

Невеликі консервативні «фабрики думки» тяжіють до просування відповідних концепцій, у тому числі й результатів, що напрацьовані іншими організаціями, більш, ніж до досліджень. Водночас невеликі ліберальні «фабрики думки» віддають перевагу дослідженням.

⁴¹ Rich Andrew. Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise / Andrew Rich . Ph. D. Dissertation, Yale University, 1999. – P. 57.

Виокремлюються три типи аналітичних «виходів» «фабрик думки»:

1. Ціль – пошук відповіді на задалегідь сформульовані запитання або внесення нових наукових фактів.

2. Розвиток аргументів у дискусії, що вже ведеться в суспільстві.

3. Пропонувати нові запитання для громадського обговорення, що формує «порядок денний» громадської дискусії.

За профільною спрямованістю «фабрик думки» тематика їх діяльності може мати наступні типи:

– економічні «фабрики думки», що набули особливого розвитку в країнах перехідного періоду;

– «фабрики думки» зовнішньополітичного спрямування, що виникли на початку ХХ століття, а також більш сучасні;

– «фабрики думки», зорієнтовані на розвиток власне публічної політики, становлення відкритої та відповідальної влади (Центри публічної політики);

– «фабрики думки», сфокусовані на конкретних темах або проблемах розвитку суспільства: екологічних, культурних, медичних та ін.;

– «фабрики думки» – професійні співтовариства, як правило, міжнародні, що складаються з «орієнтованих на майбутнє» фахівців. Наприклад, Римський клуб або Всесвітня Федерація дослідження майбутнього.

Діючи незалежно від влади, «фабрики думки» виявляють потреби громадян і пропонують форми їх реалізації в конкретних умовах обмеженості ресурсів, тобто сутнісно виконують роботу уряду. Таким чином, «фабрики думки» є видом «інтервенції до влади». Вони поліпшують здатність прийняття рішень урядом, надаючи необхідну конкретну інформацію (знання) прямо особам, які приймають владні рішення. Ця діяльність поліпшує якість процесу прийняття рішень: всебічно висвітлює проблеми; пропонує альтернативні рішення.

Отже, «фабрики думки»:

– розширюють спектр політичних альтернатив під час прийняття рішень;

– високо інноваційні в своїх підходах до аналізу та вирішення проблем, що дає можливість особам, які приймають рішення, міркувати про старі проблеми за нових підходів;

– дають можливість перенести відповідальність, за прийняття непопулярних рішень, із політичних лідерів на відповідні «фабрики думки», що їх запропонували;

– через конференції, семінари та спеціальні тренінги дають можливість представникам влади підвищувати свою кваліфікацію;

– розробляють законопроекти, що особливо важливо, коли бюджетний дефіцит не дозволяє прямо наймати висококваліфікованих фахівців для розроблення законопроектів;

– створюють умови для рекрутування у владу осіб, які володіють усіма навичками для роботи в органах державного управління;

– з урахуванням мінливості політичної кон'юнктури, дають можливість політикам продовжувати свою діяльність у сфері впливу на процес формування публічної політики після виходу зі складу влади.

Незважаючи на стрімкий розвиток за останні роки, діяльність «фабрик думки» мало відома широкій громадськості, оскільки вона спрямована, здебільшого, на еліту. Їх діяльність спрямована не лише на парламентарів, а й на високопосадовців у галузі державного управління, ЗМІ, які формують громадську думку.

Таким чином, «фабрики думки», зорієнтовані на суспільство:

– доносять проблеми громадян до влади;

– інформують жителів про діяльність уряду;

– створюють умови для розвитку інформованого електорату, здатного до відповідального прийняття політичних рішень на виборах, а також ефективного лобювання своїх інтересів;

– сприяють іншим некомерційним організаціям через навчання та тренінги відповідних лідерів.

– лобіюють поліпшення нормативної бази Третього сектору в цілому.

1.4. Вплив проблем глобалізації на статус держави

В умовах глобалізації суб'єктами міжнародних відносин є держави. Їх становище всередині системи залежить від питомої ваги та впливу. Свобода дій кожного суб'єкта обмежується рамками системи міжнародних відносин, частиною яких він є. Провідне місце в системі міжнародних відносин належить, на нашу думку, великим (стрижневим) державам. Статус великої держави на кожному історичному етапі визначається низкою факторів: територіальним, економічним, воєнним потенціалами; рівнем її політичного та культурного розвитку, що є запорукою внутрішньої стабільності, а також впливом на тенденції та напрями загального світового розвитку.

Інтереси великої (стрижневої) держави, як правило, виходять за регіональні межі й набувають світового виміру. Наприклад, на початку ХХ століття класичними світовими державами були Великобританія та Французька Республіка. Статус великої держави не є постійною величиною, оскільки держави в різні періоди свого існування набувають і втрачають цей статус. Так, в середині ХІХ століття Османська імперія втратила власний великодержавний статус. Водночас Німеччина, яка об'єдналася в 1871 році, його набула. Після Першої світової війни припинила своє існування Австро-Угорщина, яка була великою європейською державою упродовж декількох століть, а США увійшли до складу світових держав.

Базисом будь-якої геополітичної конструкції є баланс сил, що становить конкретно-історичне співвідношення питомої ваги та впливу держав, які входять до системи великих держав. Вони становлять основний системоутворюючий елемент. Співвідношення сил між ними обумовлює загальний баланс сил у кожній конкретній системі міжнародних відносин. При цьому середні та малі держави також впливають на загальний баланс сил у міжнародних відносинах. Система міжнародних відносин існує настільки довго, наскільки закріплений у ній баланс сил відповідає реаліям процесу історичного розвитку держав і народів. Кожна система міжнародних відносин характеризується відповідною стійкістю, що залежить від рівня її рівноваги. При цьому рівновагу доцільно розуміти як баланс сил, що відповідає, як мінімум, балансу головних інтересів великих держав. Система чутливо реагує на дії відповідної держави або групи країн, що спрямовані на порушення рівноваги, прагнучи їх блокувати. Це закон рівноваги системи, що тотожний поняттю «міжнародна безпека».

Національна безпека окремої країни становить похідну величину від міжнародної безпеки. Взаємовідносини держав всередині системи міжнародних відносин визначаються їх ставленням до поточного балансу сил. Окремі держави намагаються його закріпити, інші – трансформувати, а треті – зруйнувати. В залежності від цього держави вибудовують взаємовідносини як союзники, партнери, або суперники. Країни, що прагнуть до підтримання рівноваги системи, є державами-балансирами.

Зміна ролі держави в економіці та функціонуванні найважливіших для життя суспільства елементів інфраструктури стала домінантою неоліберальної та неоконсервативної революцій, що співпали, за останні двадцять років минулого століття. Приватизація стала універсальним інструментом, за допомогою якого відбувається цілеспрямоване витіснення держави з найважливіших суспільних

сфер. Як наслідок, відбувся розрив із ліберальною традицією ХХ століття, що вбачала в державному втручанні гарантію підтримання ліберального правопорядку в суспільному житті.

Теза, що «держави-нації в тому вигляді, в якому вони існували раніше, є анахронізмом, що загрожує руйнуванням усьому людству», став домінуючим у західному світі з 1980-х років. Так, американський економіст Чарльз Кіндлбергер стверджував, що «з державою-нацією, як економічною одиницею, майже скінчено»⁴². Слід зазначити, що ця теза стосується не лише економіки. «Багато фахівців цілком відповідально заявляють про завершення епохи вестфальської системи, що з ХVІІІ століття визначала суверенну державу в якості повноправного суб'єкта відносин на міжнародній арені»⁴³.

Економічна наука, зокрема, досліджує такі напрями глобалізації, як: фінансова глобалізація, становлення глобальних транснаціональних корпорацій, інтенсифікація світової торгівлі та тенденції до конвергенції.

Географи виокремлюють два аспекти глобалізаційних процесів: глокалізацію процесів транснаціоналізації – створення системи контролю та управління, здатних сумістити централізацію з локальними економічними інтересами; утворення «економічних архіпелагів», зокрема асоціації найбільших міст-мегаполісів.

Історики розглядають глобалізацію як: один із етапів розвитку капіталізму, зумовлений процесами інформатизації; нову форму колоніалізму, за якої роль нової метрополії відіграють США, а її колоній – решта країн, які одночасно є складовими глобального ринку збуту.

Французький дослідник Баді вказує на три аспекти глобалізації, що є важливими для політики:

⁴² Цит. За Жарков В.В. Клуб-200. Транснациональные монополии : структура и эволюция / В.В. Жарков. – М., 1974. – С. 266 – 267.

⁴³ Проскурин С.А. Международные отношения в поствестфальскую эпоху / С.А. Проскурин // Современный миропорядок. – М., 2004. – С. 280.

– глобалізація – це історичний процес, який розвивається упродовж багатьох століть;

– глобалізація означає гомогенізацію світу, життя за єдиними принципами, прихильність до єдиних цінностей, слідування єдиним звичаям і нормам поведінки;

– глобалізація – це визнання зростаючої взаємозалежності, головним наслідком якої є руйнування національного державного суверенітету внаслідок діяльності нових акторів міжнародних політичних процесів.

Зважаючи на це, в соціально-психологічному аспекті глобалізація означає домінування так званого «суспільного неврозу» – почуття певної незахищеності та загрози самотності як державним утворенням, так і різним групам населення внаслідок контактів із зовнішнім світом.

Американський дослідник І. Валлерстайн виокремлює світосистему як соціальну систему, що має власні межі, структуру, правила легітимації та характеризується самодостатністю існування. Вчений розрізняє два види світосистем – світоімперії та світоеконіміки. При цьому світоімперія є політичною світосистемою, якій властивий диктат влади над економікою.

Світоеконіміка характеризується наявністю ядра, напівпериферії та периферії. Ядро визначає економічне зростання, політичні свободи, розвиток науки, ефективно функціонуючі держави. У політичному плані ядро світосистеми утворюється декількома державами, які постійно борються за світову політичну гегемонію. Периферія – це сектор, продукція якого є низькоякісною, проте на неї існує постійний попит. Ознаки периферії: колоніальна залежність і відсутність власної державності. Напівпериферія – це проміжна зона, що виконує подвійну роль, а саме: є стабілізатором світосистеми, з одного боку, й зоною, що є головним джерелом прогресивних зрушень у межах системи або ж втіленням субімперіалізму, який передає вплив центру на периферію, з іншого.

На думку І. Валлерстайна, для капіталістичної світоєкономіки властиві такі чинники:

- накопичення капіталу;
- осьовий розподіл праці, тобто відносини ядро – периферія ґрунтуються на деяких формах нееквівалентного обміну;
- існування в світосистемі держав-гегемонів;
- расизм і система тендерної експлуатації праці, що є принципами організації системи;
- антисистемні рухи.

Національний розвиток у межах капіталістичної світоєкономіки, на думку І. Валлерстайна, є ілюзією, оскільки, доки існує капіталістична світоєкономіка, то існує її ядро, що не може поширюватися, якщо не поширюється сама світоєкономіка, а їй на сьогодні поширюватися нікуди.

Термін глобалізація вперше використав Левітт у своїй статті, опублікованій у 1983 році. Цим терміном він позначив феномен злиття ринків окремих продуктів, що виробляються багатонаціональними корпораціями. Ширшого значення цьому терміну надали представники Гарвардської школи бізнесу. Головним його популяризатором став консультант цієї школи, японець – Оме. Він опублікував у 1999 році книгу «Світ без кордонів». Вважаючи, що світова економіка визначається на сьогодні взаємозалежністю трьох центрів – ЄС, США та Японії, – Оме стверджував, що економічний націоналізм окремих держав втратив свій сенс, а головними акторами на світовій сцені стали «глобальні фірми».

Отже, якщо зважаючи на викладені факти, спробувати дослідити вплив глобалізації на національну силу залежних держав, то можна стверджувати, що її вплив є негативним. Цей негативний вплив здійснюється на всі компоненти національної сили. Переважна більшість держав позбавлені одного з головних інститутів національного суверенітету – грошової монополії. Це підтверджує думку одного з

представників клану Ротшильдів : «дайте мені гроші всієї країни й мені байдуже, які в ній видаються закони».

При цьому слід досить уважно поставитися до проблеми мереж. Це феномен вторгнення неурядових організацій у систему міжнародних відносин, що традиційно була заповнена державами. Мережами глобалізації вважаються телекомунікаційні, транспортні, фінансові, діаспорні, релігійні, мафіозні та мегалополісні.

Проблему акторів доцільно розглядати як участь у світових політичних процесах множини недержавних суб'єктів, а саме: міжнародних організацій (МВФ, Світовий банк та ін.); регіональних організацій; транснаціональних корпорацій; інституційних інвесторів (пенсійних і інвестиційних фондів, страхових компаній та ін.); великих міст (наприклад, Лондон, Сингапур і ін.), окремих індивідів (наприклад, Дж. Сорос і ін.).

За даними міжнародних організацій упродовж останніх 20-ти років прослідковується суттєвий чистий експорт статків із бідних країн до багатих. Механізм погашення боргу додався до інших таких потоків, що існували раніше (нееквівалентна торгівля, розтрата природних і людських ресурсів) й значно посилив їх⁴⁴.

Система валютного управління фактично знищує виробничий капітал залежних країн, оскільки не дозволяє отримувати дешеві кредити та інвестиції. Сутнісно відбувається те, що євразійці визначали терміном «войовничий економізм».

У духовному плані нав'язування (стандартів) споживання підриває самотню культуру народів і цивілізацій, знижує духовний потенціал традиційних релігій, перешкоджає моральному й духовному розвитку. Так, у демографії, незважаючи на високу народжуваність у країнах, що розвиваються, зростає смертність, поширюються епідемії важковиліковних хвороб.

⁴⁴ Глобализация сопротивления: борьба в мире / под ред. С. Амина, Ф. Утар. – М., 2004. – С. 187.

Цілий континент – Африка перебуває перед загрозою виродження. Наприклад, воєнна сила в умовах глобалізації все частіше застосовується не для захисту національних суверенітетів, а для захисту існуючої системи та економічного придушення сильними слабких. Лише за останнє десятиліття ХХ століття унаслідок громадянських воєн у світі загинули 5 млн. людей, а загальна кількість біженців склала 50 млн. осіб⁴⁵.

На рубежі третього тисячоліття людство зіштовхнулося не лише зі зміною темпу перетворень, а й з протиріччями, викликаними зростанням техногенного впливу суспільства на оточуюче середовище за одночасного поглиблення економічних, політичних і соціальних протиріч між регіонами планети, країнами, класами, етносами, расами, конфесіями.

У сучасних реаліях життя феномен глобалізації є загальноновизнаним як його прихильниками, так і антагоністами. При цьому не лише науковці, а й лідери провідних держав світу заявляють про те, що виявляючись об'єктивним історичним процесом, глобалізація має як позитивні, так і негативні наслідки для держав і народів світу.

На початку ХХІ ст. майже половина населення Землі жила менш, ніж на 2 дол. на день (верхня межа бідності, а нижня – 1 дол.). Приблизно 1,2 млрд. людей існують менш, ніж на 1 дол. на день. За даними Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО) кількість людей, які страждають від голоду, зросла в 1,5 раза за останні 30 років, а 550 – 600 млн. людей в цей час перебувають на межі голоду. На межі голодної катастрофи перебувають такі країни, як Ангола, Бурунді, Мозамбік, Еритрея, Ефіопія, Північна Корея й низка інших країн. У другій половині 1980-х років у світі помирили від голоду 30 – 32 млн. людей на рік, а на початку ХХІ століття їх кількість збільшилася, приблизно, вдвічі. Причини цього явища, в першу чергу, соціально-еко-

⁴⁵ Вебер А. Две модели мирового развития и новые протестные движения. – М., 2004. – С. 218.

номічні. Наприклад, постіндустріальний світ, що використовує новітні інформаційні технології, не потребує великих обсягів робочої сили. Водночас напівпериферійні країни мають надлишок робочої сили. Звідси виникає гостре протиріччя між двома цілями – входження до постіндустріального світу та забезпечення зайнятості населення.

У період 1960-1970 років кількість бідних (до них Всесвітній банк відносить людей, які живуть менш, ніж на 1 дол. на день) становила 200 млн. осіб. Наприкінці 20 століття їх кількість становила 2 млрд. осіб.

За останні 30 років розрив у доходах у розвинених країнах збільшився приблизно втричі. Існує стійка тенденція щодо зменшення середнього класу (від 2/3 до 1/3).

Нині в світі, 120 млн. людей не мають даху над головою. Денний дохід середньостатистичного жителя Швейцарії дорівнює річному доходу середньостатистичного жителя Ефіопії.

За даними Міжнародної організації праці, на початку ХХІ ст. безробітних у світ налічувалося 6,5% від працездатного населення, 180 млн. людей не мали роботи, а ще 550 млн. одержували заробітну плату менше 1 дол. на день.

За перші два роки нового тисячоліття кількість безробітних зросла на 20%.

Бідність залишається одним із головних факторів зниження тривалості життя – 43%, а від забруднення оточуючого середовища – 20%.

Наприклад, співвідношення доходів у розвинених і найменш розвинених країнах був: 3:1 – в 1820 році; 35:1 – в 1950 році; 44:1 – в 1973 році; 72:1 – наприкінці ХХ століття⁴⁶.

У світі щорічно близько 4-х млн. осіб стають жертвами работорговців. Світова індустрія проституції одержує щорічний дохід, за скромними підрахунками, 4 млрд. дол.

За даними Міжнародної організації праці, обсяг сектора сексуальних послуг становить від 2-х до 14% ВВП у Індонезії, Філіпінах, Таїланді (27 млрд. дол.), Малайзії.

⁴⁶ Human Development Report., N.Y., 2000. – P. 4.

На початку XXI ст., за даними ООН, в інші країни щорічно продавалися від 1,2 до 1,8 млн. жінок і дівчат у віці до 18 років, в т. ч. 500 тис. із країн Східної Європи.

У світовій економіці фінанси, що обслуговують реальний сектор економіки або товарних благ становить не більше 10-12% від загального обсягу світових фінансових ресурсів.

За даними австрійського економіста Фрідріха Шнайдера, в другій половині 1990-х років у розвинених країнах тіньова економіка була еквівалентною 12% ВВП, а в країнах із перехідною економікою – 23%, у країнах, що розвиваються – 39% та складала в цілому приблизно 25% від світового ВВП.

Зростають вклади від використання кримінальних доходів, де вони становлять суттєву частину банківських грошей (наприклад, у Ізраїлі – 15%).

У країнах ЄС не менше 10 млн. осіб зайняті виключно в тішовій економіці, а в Організації економічного співробітництва та розвитку – 17 млн. Доходи при цьому суттєво перевищують ризики.

За статистикою МВФ, на початку XXI ст. у офшорних державах оберталися більше 2 трлн дол⁴⁷.

Кримінальна економіка пов'язана, в основному, з торгівлею наркотиками, зброєю, жінками, дітьми, людськими органами. Так, на початку XXI ст. в світі налічувалося близько 70 млн. наркоманів. Причиною поширення наркоторгівлі є те, що за приблизними підрахунками, 1 дол., вкладений у наркобізнес, приносить близько 1000% чистого прибутку⁴⁸.

За даними Інтерполу, доходи від нелегального обігу наркотиків, на початку XXI ст. становили 500 млрд. дол. При цьому, річний обсяг виробництва наркотиків у Афганістані становив 40 млрд. дол.

47 Мартин Г.-П., Шуман Х. Западная глобализация. Атака на процветание и демократию. – М., 2005. – С. 95.

48 Браун Л., Гарднер Г., Халвейл Б. Шестнадцать последствий роста населения земли / Л. Браун, Г. Гарднер, Б. Халвейл // Мир нашего завтра: антология современной классической прогностики. – М., 2003. – С. 425.

За даними Адміністрації по боротьбі з наркотиками США, в 1970 – 1980-х роках наркобарони контролювали уряди 24-х країн світу.

У Баварії ієзуїтський священник Адам Вейсгаупт, засновник Ордена ілюмінатів, професор церковного права, посвячений в 1771 році в масонську ложу «Доброго наміру» писав: «З виникненням націй і народів світ перестав бути великою сім'єю». Націоналізм зайняв місце загальнолюдської любові.

Централізація політичних систем залишає мало місця для політичного впливу традиційних релігій, сфера дії яких постійно звужується.

Наприклад, у XI енцикліці Іоанна-Павла II Євангеліє життя стверджується, що демократія стала лише міфом і прикриттям розпусти⁴⁹. У духовному плані нав'язування загальнолюдських цінностей (стандартів споживання) руйнує самотню культуру народів і цивілізацій, знижує морально-духовний потенціал традиційних релігій, перешкоджає духовному розвитку.

Отже, критика глобалізації має під собою достатньо серйозне підґрунтя. За останні роки значно зріс розрив у рівні життя між багатими й бідними країнами. Вперше в історії постало питання про ефективність держави. Зважаючи на це, все частіше лунають думки й позиції науковців, лідерів держав, міжнародних організацій про необхідність спільних дій держав для віднайдення способів зменшення (зниження) негативного впливу глобалізації на загальний клімат міжнародних зв'язків і на конкретні соціальні та економічні процеси.

Проблема дискусій є проблемою наслідків глобалізації. Вона охоплює низку питань:

– хто виграє від глобалізації, тобто виникає проблема поляризації прибутків і розподілу вигід, а також переваг;

49 Неклесса А. Реквием по XX веку / А. Неклесса // Мировая экономика и международные отношения. – М. – № 1. – С. 13.

– проблему щодо потенціальної регіональної чи глобальної нестабільності через взаємозалежність національних економік на світовому рівні або ж виведення частини виробництва за межі країни – локальні економічні зрушення або кризи в одній країні можуть мати глобальні наслідки;

– питання щодо можливості переходу контролю над економікою окремих країн від урядів до найбільш сильних держав, транснаціональних корпорацій чи міжнародних організацій, що тягне за собою загрозу радикального націоналізму, ксенофобії, екстремізму;

– питання, що стосується використання глобалізації з метою виправдання провалів у національній політиці відповідних держав.

Процеси глобалізації вносять певні корегування в геополітичну модель міжнародних відносин. Наприклад, захист національних інтересів, нині передбачає не стільки розширення державою свого життєвого простору, скільки усунення іноземного втручання у внутрішні справи суверенних держав, забезпечення непорушності державних кордонів, відстоювання національних (державних) ідеологічних позицій. Власне життєвий простір мислиться не як територіально обумовлений, а як простір економічних зв'язків, телекомунікацій, інформаційного впливу та ін.

Виникає парадоксальна ситуація: глобалізація водночас підвищує вимоги до політики національної держави та суттєво звужує її можливості. Прагнучи забезпечити конкурентоздатність своїх транснаціональних корпорацій, зберегти в країні капітал і робочі місця, а також залучити нові інвестиції, уряди знімають із них соціальну відповідальність чим сприяють зниженню реального рівня заробітної плати, згортають соціальні програми, руйнуючи, в тому числі і в Європі, «соціальну державу».

Центральною проблемою стає слабка управлінська спроможність держави, що визначається як «здатність державних організацій формулювати всезагальні правила

та впроваджувати їх у політику, управління, економіку й суспільство з мінімальними відхиленнями від політичних намірів». Світовий банк додає до цього для посткомуністичних країн: відсутність гарантій прав власності, стабільності уряду, передбачуваності державного законодавства, незалежності суддів і високий рівень корупції⁵⁰.

Таким чином, закон прибутку підриває підвалини національної держави, що в свою чергу змушена постійно займатися економічною політикою. Однак національна держава – це й основа існування ліберальної демократії. Досвід свідчить, що діє негативна кореляція як між управлінською здатністю держави, що стрімко знижується, й економічною ефективністю, так і між управлінською спроможністю держави й демократією. Це означає, що проблематичним у нових умовах стає й збереження власне демократії.

Уявлення про національне співтовариство, яке демократично управляє власною долею, поступово стає нереальним. Різні сфери спільної людської діяльності все менше співпадають із межами національної держави. Все більшого значення набувають як регіональні й місцеві інтереси, так і транснаціональні⁵¹.

Як наслідок, кількість проблем зростає, а спроможність національних інститутів справитися з ними – знижується.

50 World Development Report, 1996. – P 87 – 89.

51 Кауфман Ф.-Х. Глобализация и общество / Ф.-Х. Кауфман // Глобализация: Контуры XXI века: Реф. сб. – М., 2002. – С. 91.

1.5. Вплив глобалізації на трансформацію державної соціальної та культурної політики

На сучасному етапі відповідаючи на прогресивні й негативні впливи глобалізаційних процесів, держава як політичний інститут, розширює свої соціальні функції, поступово трансформується в соціальну державу, яка здатна виробляти й реалізовувати прогресивну соціальну політику. Стаття 3 Конституції України акцентує увагу на тому, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»⁵².

У Конституції України проголошено пріоритет інтересів особистості перед державою, а найвищою цінністю визнається людина, її права і свободи. Відтак Україна як соціальна держава створює належні умови для життя і розвитку людини. Реалізація цих положень зумовлює потребу теоретичного аналізу становлення, сутності та особливостей соціальної держави та її соціальної політики. За своїм змістом соціальна держава являє собою тип організації суспільного, державного і громадського життя, заснованого на пріоритеті соціальних цінностей, насамперед, свободи і права людини на гідне життя⁵³.

Соціальна держава спрямовує свою соціальну політику, всі суспільні трансформації на подолання соціальної нерівності, розвиток соціальної справедливості, забезпечення людини роботою, соціальне становлення гармонійної особистості, досягнення миру та злагоди в суспільстві, створення здорового життєвого середовища. Соціальна

⁵² Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Україна, 1996. – 56с.

⁵³ Соціально-політична енциклопедія / М.П.Іщенко, О.М.Іщенко; за ред. М.П. Іщенка. – Черкаси : «ІнтролігаТОР», 2012. – 636 с. – С. 493.

держава розвивається на основі гуманізму і демократизму політичної системи. Важливими факторами її реалізації на практиці є високий рівень економічного і політичного розвитку, дієва система соціального партнерства та захисту громадян, компроміс основних політичних сил, досконале місцеве самоврядування.

Позитивний вплив глобалізаційних процесів сприяв утвердженню феномену соціально відповідальної держави. Глобалізація створила найсерйознішу проблему, з якою зіткнулася соціальна держава. Сучасна глобалізація розглядається не стільки як вільна торгівля товарами та послугами, скільки як безмежна свобода руху капіталів. В той же час розвиток глобальної економіки не супроводжується розвитком глобального громадянського суспільства та соціальної держави. Із цих позицій класифіковано держави за типом соціальної політики на: позитивну державу – США, державу соціальної захищеності – Великобританія, держава добробуту, серед яких виокремлюють Німеччину, Ірландію, Канаду, Францію.

У процесі трансформації соціальна держава відіграє важливу роль під впливом норм і принципів міжнародного права. Будь-яка прогресивна держава має враховувати принципи Європейської соціальної хартії, Європейського кодексу соціального забезпечення, Загальної декларації прав людини, концептуальні основи гідної праці Міжнародної організації праці. Варто акцентувати увагу, що умовою ефективної реалізації теоретично визначених напрямків розбудови соціальної держави в Україні є забезпечення соціальної орієнтації економічної політики через збереження і розвиток людського, трудового та інтелектуального потенціалу у виробничій сфері. Однак, саме слабким місцем соціальної політики України є недотримання основних соціальних норм, зафіксованих у міжнародних актах і договорах, підписаних нашою країною. Тиск на керівництво країни в цьому питанні більш перспективний, коли воно прагне до

входження в різні міжнародні об'єднання та організації, що накладає відомі соціальні зобов'язання.

Під впливом глобалізаційних процесів соціальна держава постійно розвивається, трансформує і реалізує свою соціальну політику, захищаючи своїх громадян. Державна соціальна політика спрямовується на задоволення соціальних потреб і інтересів особистості, покращення добробуту населення на основі прискореного розвитку соціальної сфери, активного використання соціальних факторів у підвищенні ефективності економіки. Державна соціальна політика повинна бути адекватною стану економіки й культури, сприяти виходу з кризових ситуацій, забезпечувати досягнення необхідних стандартів життєвого рівня своїх громадян.

У сучасній науці сьогодні превалює розуміння соціальної політики як системи заходів, принципів, рішень, дій держави та інших суспільних суб'єктів, що сформувалася в суспільстві і спрямована на забезпечення позитивних змін у соціальному просторі. Соціально-економічний і політичний прогрес країн Західної Європи виявив основні спільні тенденції у їх суспільному розвитку, які варто було б враховувати під час визначення стратегічних завдань і тактичних цілей державної соціальної політики України.

Соціальна політика, наприклад в європейських країнах, заснована на сприйнятих усіма державами-членами ЄС таких цінностях: нерозривний зв'язок між економічним розвитком і соціальним прогресом; високий рівень соціального забезпечення, що має універсальний характер; розвинуте трудове законодавство, що захищає найманого робітника; рівність шансів і боротьба з дискримінацією; ключова роль держави у вирішенні соціальних проблем і як арбітра у відносинах між соціальними партнерами. Сюди входить також наявність галузі соціальної інфраструктури; боротьба за зайнятість і викорінення бідності і соціального відчуження в суспільстві; гідна оплата праці; діалог соціальних партнерів; соціальна справедливість і солідарність

у суспільстві. Перераховані цінності соціально-політичної спрямованості покладені в основу внутрішньої політики не лише західноєвропейських держав, але і впроваджуються в державну соціальну політику інших країн світу.

Цінностями й принципами, покладеними в основу соціальної політики, є соціальна солідарність і єдність, соціальна справедливість, створення конкурентноздатної економіки, заснованої на знаннях, дбайливому ставленні щодо навколишнього середовища. Таким чином, в Європі соціальна політика стала водночас плодом завоювань масових організацій працівників і превентивної політики підприємців і держав. Більшість населення скористалося соціальними досягненнями, передбаченими соціальною політикою. На заході континенту вдалося створити численний середній клас, дві третини громадян Співтовариства⁵⁴.

Для порівняння зазначимо, що для американської моделі соціальної політики характерний лібералізм. Система ґрунтується на принципі відокремлення соціального захисту від вільного ринку й обмеження захисту лише тих, хто не має інших доходів, окрім соціальних виплат. Загалом при такій соціальній політиці забезпечується досить високий рівень і якість життя основної частини населення. В той же час слід нагадати, що США сформували власний тип соціальної політики, особливістю якого є максимальне використання, насамперед, ринкового механізму в процесі вирішення соціальних проблем. Гарантом же всієї національної системи соціального страхування і забезпечення виступає держава.

Формування та розбудова соціальної держави в Україні є досить актуальним процесом, який залежить від багатьох чинників, серед яких передусім рівень захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина, соціального захисту і забезпечення населення та соціальної політики держави. Показано, що формування соціальної держави в Україні

⁵⁴ Європейський Союз: Соціальна політика / под ред. О. Ивановой. – М. : Наука, 2012. – 217 с. – С.26.

є важливим етапом на шляху до європейської інтеграції. Основними напрямками модернізації, з огляду на досвід інших країн і теоретичні уявлення про сутність соціальної держави, мають бути принципи солідарного та індивідуального страхування; забезпечення адресної соціальної допомоги, що вимагає створення нормативної бази і технічного забезпечення у вигляді системи індивідуального обліку соціально незахищеного населення за допомогою введення єдиного номера соціального страхування; прийняття та забезпечення реалізації закону про мінімальні соціальні стандарти. Важливим елементом останнього стає розвиток системи соціальних послуг, які надає держава, щодо створення соціального середовища для інвалідів; професійного навчання та перенавчання; зайнятості та організації відповідної інфраструктури.

Соціально-гуманістичними принципами соціальної держави виступають соціальна справедливість, солідарність суспільства, соціальне партнерство. Держава має забезпечити соціальну справедливість, тобто рівні можливості для реалізації трудового потенціалу і задоволення соціально-економічних потреб, соціальну солідарність – спільну відповідальність громадян, основу на особистій відповідальності та згоді, єдності та спільності інтересів, розвивати соціальне партнерство – цивілізовану систему відносин у соціально-трудої сфері, яка ґрунтується на узгодженні та захисті інтересів працівників, роботодавців, органів державної влади та місцевого самоврядування на основі договорів, угод, досягнення компромісу, консенсусу з актуальних проблем економічного та соціально-політичного життя суспільства. Окрім того, соціальна держава наділяє громадян соціальними правами, що одночасно потребує дотримання принципу соціальної відповідальності суспільних інститутів за їх реалізацію.

Для оцінки ефективності державної соціальної політики використовують певні критерії, серед яких основними є

рівень та якість життя, якість соціального обслуговування, демографічний розвиток. Однак перелік критеріїв соціальної держави більш широкий і складається, на нашу думку, з показників розвитку людського потенціалу, рівня соціально-економічної захищеності населення, відтворення населення, активності країни в міжнародних організаціях, економічного та екологічного розвитку країни⁵⁵.

У цілях ефективного вирішення соціальних проблем у період становлення ринкової економіки необхідно застосовувати комплексний підхід, який дасть змогу використовувати широкий спектр методів: економічних, соціальних, правових, організаційних та ін. Це дозволить визначити пріоритети в соціальній політиці, створювати відповідну нормативно-правову базу, розробляти механізми здійснення соціальних заходів та удосконалювати їх фінансове забезпечення і, що дуже важливо, створити на цій основі умови для забезпечення дієвого соціального захисту населення. Чинна в Україні законодавча база не завжди є достатнім підґрунтям для проведення частини запропонованих перетворень з удосконалення діючої системи соціального захисту населення. Отже, вдосконалення законодавчо-правового елементу механізму соціального захисту населення має бути спрямоване на підвищення якості законодавчого та нормативно-правового забезпечення системи конституційних прав і соціальних гарантій.

На сучасному етапі державна соціальна політика реалізується у таких напрямках: створення необхідних умов для соціального становлення гармонійної особистості, підвищення кожним працівником свого матеріального і духовного добробуту за рахунок особистого трудового внеску, для розвитку підприємництва та ділової активності; надання соціальної допомоги по безробіттю; збереженню

⁵⁵ Сковронський Д. М. Соціальна держава в умовах політичних та економічних трансформацій: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права. – Львів, 2013. – 20 с. – С. 13-14.

робочих місць, для фахової перепідготовки осіб, що втратили роботу, соціально справедливого пенсійного забезпечення; для фізичного і розумового розвитку особистості та підтримки сім'ї, материнства й дитинства; збереження і покращення умов виживання людства.

У сфері державної соціальної політики необхідно швидко реагувати на зумовлені глобалізаційними процесами соціальні зміни і трансформації в світовій цивілізації, стрімкі інноваційні зрушення, вражаючий інформаційно-технологічний прогрес, виняткову цінність наукової раціональності, а також бурхливий розвиток соціальних технологій у зв'язку з систематичним упровадженням наукових знань у виробництво. Вони зумовлюють глибинні зміни у соціальній сфері й способі життя людини та динаміку соціальних зв'язків, швидко трансформацію стилів життя, мислення, формування нових світоглядно-ціннісних пріоритетів, постійну генерацію нових візій, ідей і концепцій.

Під впливом глобалізаційного соціального процесу в способі життя техногенної цивілізації виникає особливий тип автономії особи. Кожна людина може змінювати свої корпоративні зв'язки, не будучи до них прив'язаною. Вона здатна дуже гнучко будувати свої відносини з людьми, включатися у різні соціальні спільноти, а також і у різні культурні традиції. Так, глобалізований світ, який постійно змінюється, вимагає нових моделей адаптації до високомобільного соціального середовища. Сучасна людина зіткнулася з проблемою «футурошоку» – феномену стрімкого темпу змін у суспільстві. Він виникає через накладання нової культури на стару. Це – культурний шок у нашому власному суспільстві. Сьогодні людина зіткнулася саме з такою перспективою. Зміни лавиною звалилися на наші голови, і більшість людей виявилися не готовими до них⁵⁶.

Породжений глобалізаційними процесами вплив потенціалу науки, техніки, високих технологій на всі сторони соці-

⁵⁶ Тоффлер Э. Третья волна. – М.: АСТ, 1999. – 784 с.

ального життя змінює соціальний зміст способу життя, його якісні і кількісні характеристики, умови і характер праці, в той час, коли різко, в десятки разів, зростає її продуктивність. Істотні перетворення відбуваються у всій соціокультурній сфері світової цивілізації. Мікроелектронна, інформаційна революція збільшує потужність людського інтелекту. Технологічні нововведення модернізують соціальну структуру суспільства, посилюють соціальну мобільність, міграцію людей. По суті, народжується новий цивілізаційний устрій, в якому принципово іншою буде сфера праці, управління, дозвілля та інші механізми соціального становлення молоді, як процесу продукування якісно нових соціально-творчих суб'єктів поколінської структури суспільства, що знімають в собі соціальний досвід і рівень розвитку матеріальних і духовних основ життєдіяльності попередніх поколінь.

Сутність впливу глобалізаційних процесів на державну соціальну політику і визначений нею зміст способу життя людини полягає в тому, що результати, які проектується суб'єктом, досить неоднозначно визначають порядок, схему діяльності, регламентують її спосіб життя. А соціальні цілі і критерії діяльності обґрунтовуються функціонально, тобто виходячи в основному з можливості життя людини в даній системі – виробництва, освіти, спілкування, повсякденної життєдіяльності. Тому процес адаптації людини до соціального середовища стає освоєнням технологій повсякденного життя. Природно, що в таких умовах навіть внутрішній світ особистості зазнає впливу технологізаційного процесу, стає об'єктом технізації й технологізації. Техногенна цивілізація розглядається як суспільство з високим рівнем розвитку науки, техніки, технології, в якому всі сфери життя зазнають технологізації.

Глобалізаційний соціальний процес значно прискорює динамізм, змінюваність способу життя людини. В суспільствах такого типу прогрес здійснюється не за рахунок роз-

ширення соціокультурних зон, а за рахунок інтенсифікації діяльності. Відмінними рисами техногенного суспільства є нова система цінностей. Принципово новим у ній є те, що цінністю вважається інновація.

Відбувається бурхливий розвиток наукових знань, техніки, технологій і їх впровадження в соціальну життєдіяльність. Людина техногенної цивілізації стала володарем багатьох наукових відкриттів, могутніх технічних засобів. Вона розщепила атом, давши людству практично невичерпне джерело енергії, створює космічні апарати, різноманітну електронну техніку, досліджує глибини океанів і надра землі, перемагає чимало хвороб. Роль різноманітних гаджетів і девайсів в житті надзвичайно зростає, їх вплив на сучасну людину важко переоцінити.

Однією з основних ознак впливу глобалізаційних процесів на державну соціальну політику, на спосіб життя суспільства є те, що цінністю стає автономія особистості, людини. Якщо для традиційних суспільств особистість – це просто елемент у системі корпоративних зв'язків і, якщо людина не залучена до певної сталої соціальної системи відносин, вона не вважається особистістю. В техногенній цивілізації людина може змінювати приналежність до певної соціальної системи, гнучко будувати стосунки з іншими людьми, змінювати систему культури, становище, в якому вона існує. Це означає різке послаблення залежності людини від зовнішніх умов, зростання рівня індивідуалізації, автономії особи, її свободи.

Однак, слід зазначити, що процеси автономії, індивідуалізації мають неоднозначні суперечливі наслідки. Для багатьох людей послаблення соціальних зв'язків із групою, в якій вони черпали норми поведінки, засвоювали уявлення про те, до чого і як треба прагнути, повернулося для них нездатністю виробити власні життєві цінності, знайти свій життєвий шлях. Утрата людьми тісних зв'язків із певною соціальною спільнотою, необхідність самостійного вибору

життєвих цінностей нерідко призводить до ситуацій, коли вони почуваються самотніми, покинутими.

Єдиним виходом із цього стану є створення ефективної системи соціального захисту в Україні. Але вона має свої особливості, пов'язані із затяжним характером реформ, відсутністю на певному етапі економічного поживлення в економіці, одночасним зростанням зубожіння переважної частини населення та соціальної поляризації в суспільстві – при кризі державних фінансів, що обмежує соціальні заходи.

У цілях забезпечення зайнятості та достатнього рівня доходів, а отже зменшення навантаження на систему соціального захисту, позитивний вплив на етапі переходу до ринкових відносин на макроекономічному рівні можуть мати заходи, що стимулюють економічний ріст, інвестиції в нарощування конкурентоспроможності. Вони включають: інвестиції в людський капітал, зокрема, в освіту і охорону здоров'я; сприяння структурній перебудові економіки; підтримку малого і середнього бізнесу; активну політику на ринку праці; підвищення кваліфікації та перекваліфікацію відповідно до потреб економіки; реформу політики заробітної плати; ефективний розвиток зовнішньоекономічних зв'язків, зокрема, стосовно припливу іноземних інвестицій і капіталів.

Соціально орієнтована ринкова економіка розглядається як економічна система, що базується на формах власності, в яких має місце органічне поєднання державного регулювання макроекономічних та мікроекономічних процесів з ринковими важелями, поєднання соціального з ринковим. До соціального належить розгалужена система захисту широких верств населення, яка здійснюється у формі державних витрат на розвиток освіти, охорони здоров'я, навколишнього середовища, виплату пенсій, пільг безробітним тощо. Одним з найважливіших критеріїв соціальності ринкового господарства є досягнення такого господарського

порядку, який діє з найвищою ефективністю, коли відповідно до зростання продуктивності праці знижуються ціни, підвищується реальна заробітна плата.

Через конкуренцію, значною мірою регульовану, та поєднання економічних і адміністративних важелів державного регулювання може бути досягнута соціальна справедливість. Іншим важливим критерієм цієї системи є раціональне поєднання ринкової економіки та планового господарства, причому плановість пронизує і ринкову економіку. Таке поєднання називають регульованою ринковою економікою. Близьким за значенням є поняття «змішана економіка», основними функціями якої є створення добробуту соціальної держави, добробуту населення та розвиток форм національного економічного планування.

Основними шляхами розвитку механізмів і засобів соціального захисту населення в умовах європейської інтеграції України є: подальше удосконалення загальних та спеціальних механізмів державного регулювання у сфері соціальної політики; визначення основних напрямків державної політики в сфері зайнятості; обґрунтування напрямів інноваційного розвитку країни; створення сприятливих умов для становлення середнього класу; активізація діяльності із заміни пілґ адресною допомогою.

Занепадницькі соціальні настрої тягнуть за собою формування песимістичного світосприймання, почуття втрати сенсу свого існування у світі. Люди активніше починають шукати шляхи виходу із кризових ситуацій. А це підвищує соціальну мобільність як окремих людей, так і різних соціальних груп та верств населення. Зростаюча соціальна мобільність стимулює процес переміщення людини з однієї соціальної групи до іншої, зміни індивідом, сім'єю, групами людей свого соціального стану та статусу. Соціальна мобільність тісно переплітається з теорією соціальної стратифікації, піонерами якої стали в основному американські вчені. Цією теорією висуваються певні критерії, на основі

яких все суспільство починають поділяти на страти. Такими критеріями виступають освіта, доходи, престиж професій. Впроваджуються певні математичні розрахунки, формули, соціальні індикатори, з допомогою яких і робиться поділ на страти. В результаті таких обчислень, наприклад, в США шахтарська професія належить до найнижчої страти, в яку також відносять професію посудниць та сміттярів.

Сьогодні виділяють вертикальну соціальну мобільність – переміщення індивідів, груп вгору-вниз по сходинках ієрархічної диференціації (у формі просування чи деградації) та горизонтальну – це переміщення в географічному просторі і переході до інших соціальних груп в однаковому статусі.

Одним із негативних наслідків зростання мобільності людей неминуче стає розширення некерованих зон глобалізаційного міграційного процесу. Міграція – це переміщення людей, пов'язане переважно зі зміною місця проживання.

Глобалізаційний міграційний процес, своєю чергою, вимагає вдосконалення технологій соціальної комунікації у сфері міжнародних, міжнаціональних відносин. Соціальна комунікація стає глобальним, широкомасштабним й багатофункціональним процесом спілкування та обміну соціальною інформацією, який носить цілеспрямований характер. Соціальна комунікація як специфічний вид соціального спілкування з історичної точки зору є об'єктивним процесом культуротворення та передачі необхідної інформації всередині даного соціуму. Інформація, яка поширюється за допомогою соціальної комунікації, носить опосередковано знаковий характер. Сам процес соціальної комунікації завжди зумовлюється соціальними потребами і активно сприяє соціалізації особи, розвитку її культурних цінностей. Зміст соціальної комунікації детермінується суспільним ладом і є його відображенням.

Характер та напрям впливу соціальної комунікації на особу залежить від вибору однієї з двох принципових програм: маніпулятивної чи формуючої. Маніпулятивна

передбачає розмежування об'єкта та суб'єкта комунікації. Об'єктом комунікації є маси, які використовують відповідну культуру. Суб'єктом є невелика соціальна група комунікаторів, яка створює масову культуру і є основним змістом соціальної комунікації. Подібна програма впливу апелює в основному до підсвідомого сприйняття і розрахована на об'єднання розрізнених індивідів, а проблема формування особи має лише утилітарне значення.

Навпаки, формуюча програма спрямована на створення комунікабельної особи, яка володіє неповторними індивідуальними здібностями. Вона розрахована на свідоме особисте сприйняття і служить соціальному становленню особистості, інтеграції культур, розвитку здорової громадської думки, пробудженню творчих сил народних мас⁵⁷.

Суперечливі і часто примітивні цілі, вектори і цінності державної соціальної політики в різних країнах породжують міжнародні конфлікти, а через них посилюють негативний вплив глобалізаційних процесів на політичні джерела і складники міжнародної соціальної інтеграції. Адже, разом з системними існують ще і несистемні джерела соціальної інтеграції: мова, комунікація, різні порядки визнання. Ці інтеграційні центри існували завжди, але саме завдяки технізації і технологізації суспільного життя їх роль стрімко зростає.

Одним з головних регуляторів соціокультурної діяльності людини є справедливість. Розвиток сучасної технології не може не бути співвіднесений з певними змінами в розумінні справедливості, прав, злочину, добра і зла. У контексті нового розуміння справедливості існує найважливіша проблема на стику етики і сучасної філософії техніки: проблема відповідальності.

Масштабний глобалізаційний соціальний процес радикально підвищує вимоги до державної соціальної політики в сфері освіти. Все частіше замість розмов про бідні країни

⁵⁷ Соціально-політична енциклопедія / М.П.Іщенко, О.М.Іщенко; за ред. М.П. Іщенка. – Черкаси : «ІнтролігаТОР», 2012. – 636 с. – С. 495-496.

можна почути про країни з дефіцитом інтелекту. Держави прагнуть підвищити рівень освіти і професійної кваліфікації своїх громадян, оскільки конкурентоспроможність у вирішальному ступені визначається наявністю високопрофесійних людських ресурсів. Бідним країнам виявляється все важче витримувати змагання в цій сфері, до того ж вони в першу чергу випробовують проблему «витоку мізків», що в перспективі веде до зростання економічної і соціальної нерівності держав. У культурі техногенної цивілізації з її високим рівнем соціальної динаміки і темпами прогресу, стрімкими соціальними змінами, внаслідок яких людина втрачає можливості адаптації, соціально-технологічні чинники та фактори впливу на особу є визначальними.

Вплив глобалізаційного техніко-технологічного процесу на спосіб життя людини, на системні функції соціуму визначається функціями, кожна з яких повинна бути виконана для збереження стабільного соціального порядку. Наступний висновок полягає в тому, що вплив техніки і технологій на соціально-культурну підсистему має системний характер. Тому він вимагає ускладнення, структурної перебудови і демократизації соціальної системи суспільства. Вплив техніки на культуру виявився таким радикальним, що всі зміни поза всяким сумнівом можна віднести до розряду системних.

У нерозривній взаємодії й взаємозалежності з державною соціальною політикою формується і реалізується державна культурна політика. Під культурною політикою нерідко розуміють заходи, які стосуються культури на місцевому, регіональному або міжнародному рівнях, зосереджені на культурі як такій, або призначені для здійснення безпосереднього впливу на окремих осіб, групи або суспільства, в тому числі на створення, виробництво, поширення та розподіл культурної діяльності, культурних товарів та послуг, а також доступ до них. Суб'єктами культурної політики є держава, міжнародні організації, політичні партії, громадські об'єднання та рухи. Культурна політика покликана задо-

вольняти культурні потреби широких мас населення, сприяти культурному прогресу.

Культура охоплює, крім мистецтва й літератури, спосіб життя, основні права людини, системи цінностей, традиції та віри. Культура – це здатність людини мислити, аналізувати себе і своє оточення. У тоталітарних суспільствах культурна політика відзначається жорстким контролем з боку держави, прагненням підпорядкувати культуру політичним інтересам і завданням існуючого режиму та панівній ідеології. У демократичному суспільстві забезпечується свобода культурної та наукової творчості, широкий доступ населення, незалежно від соціального походження і стану, національності, рівня матеріального достатку тощо, до освіти і культурних здобутків, інформації. Роль держави у формуванні культурної політики є вагомою. Держава формує інфраструктуру культури, забезпечує її бюджетне фінансування, сприяє розвитку національної наукової і творчої інтелігенції, створенню належних матеріальних і духовних умов для її життєдіяльності, розвитку міжнародних культурних зв'язків. Значна роль у цьому процесі належить також громадським та іншим організаціям, підприємствам, комерційним структурам, які матеріально підтримують діяльність наукових, освітніх та культурних установ.

Глобалізаційному культурному процесу властивим є таке явище, як культурна глобалізація, що характеризується зближенням культури між різними країнами та зростанням міжнародного спілкування. Це веде до того, що популярні міжнародні культурні явища можуть поглинати національні або перетворювати їх на інтернаціональні. Багато дослідників розцінюють це як втрату національних цінностей і виступають за відродження національної культури.

Глобалізаційний культурний процес прискорює інтеграцію націй у світову систему у зв'язку з розширенням сучасних транспортних засобів та економічних зв'язків, формуванням транснаціональних корпорацій та світового ринку,

впливом засобів масової інформації. Глобалізація є одним найяскравіших ознак сучасного етапу суспільного розвитку, і перетікає не тільки в політиці, економіці, праві, але й у таких сферах, як мистецтво, освіта, виховання, наука. Глобалізація дає можливість різноманітним культурам стати більш відомими, вийти за межі етнічної або національної обмеженості. Тим самим втілюється принцип плюралізму культур. Завдяки інформаційним технологіям звеличується об'єм інформації, яку отримує індивід, що веде до розширення світогляду, знань про інші культури. Віртуальні музеї, картинні галереї, сховища найвизначніших бібліотек, доступ до яких можливий через мережу Інтернет, дають можливість ознайомитися з великими витворами мистецтва незалежно від місця їх знаходження.

Демократизація міжнародної культурної співпраці як принцип культурної політики повинна сприяти взаєморозумінню народів, створенню у їх відносинах атмосфери поваги, довір'я, діалогу і миру. Міжнародна культурна співпраця має базуватися на відмові від спроб встановлення будь-яких форм нерівності, підкорення або заміни однієї культури іншою, на рівнозві в культурних обмінах.

Державна культурна політика зазнала найбільших кардинальних змін під впливом глобалізаційних процесів. Культурна політика як науково обґрунтована політична програма діяльності держави, направлена на підтримку і розвиток культури. Змінилась не якась там форма чи сфера культури, а вся культуральна підсистема, яка охоплює сукупність компонентів культурного буття людей, що переживає найбільш радикальні зміни під впливом технологічного прориву останніх сторіч. Не просто соціальна система як така, а весь комплекс «ноу-хау» у культурному житті, який виявився задіяний у цьому процесі.

Серед найбільш значущих феноменів духовної культури традиційно виділяються філософія, релігія, мистецтво і наука. Розглядаючи глобалізаційні процеси і зміни з кож-

ним із цих способів наукового пізнання світу, то їх наслідки можна охарактеризувати таким чином: філософія втратила своє колишнє смислотворче значення, перетворившись на технологію розуму, тобто практику методологічного мислення; релігія в сучасному розумінні у високорозвинених країнах втратила колишнє соціально-нормативне значення, перетворившись на особисту справу, справу совісті кожної людини; мистецтво під впливом нових технологій стрімко перетворює в авангардне «мистецтво ради мистецтва», з одного боку, і в «поп-арт», «масову культуру» – з другого; наука технологічної ери, у тому числі й гуманітарна, у певному розумінні може бути представлена саме як теоретична техніка.

Абсолютно очевидно, що культурна підсистема випробувала найбільш радикальні зміни під впливом технологічного прориву останніх сторіч. Не машина як така, але весь комплекс «ноу-хау» опинився задіяний в даному процесі. Змінилися всі без виключення компоненти культурного буття.

Посилення впливів глобалізаційних процесів на сутність і зміст державної культурної політики актуалізує проблему соціальної комунікації та формування особи, адже світ, який постійно змінюється, обриває численні коріння минулого, змушуючи людину одночасно жити в різних традиціях, культурах, пристосовуватися до перманентно змінних обставин. Темпи, характер, динаміка індивідуально-людської сутності часто не резонують, а дисгармонізуються із соціальною динамікою сучасного техногенного суспільства, його сенсотворчими цінностями.

Демократизація, розвиток правової, соціальної держави і громадянського суспільства мають стати ґрунтом стабільності в суспільстві і створити умови, при котрих буде гарантовано ставлення людини з повагою до хиткої рівноваги в соціумі, культурі й природі. Соціально-гуманістичні цінності, всі критерії становища людини в соціальному, культурному і технічному середовищі вимагають того, щоб культура, всі знання людини не були спрямовані проти природи,

проти навколишнього світу, не були агресивною силою, яка використовується з метою контролю та маніпуляції. Вони повинні бути спрямовані на захист природи, на гармонійне співіснування людини з природою, з усім навколишнім світом.

Формуються такі умови людської життєдіяльності, за яких глобалізаційний вплив людини на природу, суспільство, культуру стає щоразу більш технологічним. Він проявляється як жорстка обумовленість людського ставлення до природи, людини, культури практичними цілями людини, як жорстка послідовність операцій діяльності людини.

Під впливом глобалізаційних соціокультурних трансформацій пріоритетними для людини стали матеріальні цінності, що призвело до деградації особистості, занепаду духовності. Некерований розвиток людства та технічний прогрес призвів до глибокої кризи у духовному житті людини. Духовна криза людини перетворюється у духовну кризу людства, безмежне провалля, у яке ми щодня поринаємо, не помічаючи того. Цивілізація, яка позбавлена духовної суті, породжує небезпеку самознищення всього живого.

Негативним наслідком кризи сучасної культури в духовній сфері був розрив між двома типами мислення й ставлення до світу: технократичним і чисто гуманітарним. Бізнесовий та технократичний підхід орієнтується на ідею «підкорення природи», одержання надприбутків за допомогою науки і техніки, «переробки людини» на основі раціональності, переважного удосконалення її розумових здібностей та інформативності. Гуманітарний підхід зосереджується на дослідженні духовного світу людини, його ціннісних орієнтаціях, які не піддаються опису і поясненню в однозначних наукових термінах.

Глобалізаційний технізований культурний процес все більше поглиблює кризу сучасної духовної культури, яка проявилася у формуванні і створенні «мережових комунікацій», «віртуальної реальності», так званої «масової культури» – популярної комерційної культури, що реалізується

шляхом індустрії розваг. Ця культура зачіпає примітивні людські почуття і тому відповідає посереднім смакам масової публіки. Знімаючи стреси, напруження, вона одночасно стандартизує почуття і нав'язує певні стереотипи мислення, посилюючи соціальну напругу в суспільстві.

Сьогодні «Світ «мережових комунікацій» та «віртуальна реальність» постають альтернативою реальному світу, виступаючи в якості самого світу, в якому надмірний обсяг знань і безперервні потоки інформації, демократизуючи інтелектуальні форми дозвілля, перетворюють знання на інструментарій та матеріал для «масової культури». В такому контексті «суспільство знань» в певному смислі стає тотожним «масовій культурі», доступній всім індивідам, набуває амбівалентності, розкриття якої має принципове значення для виявлення резервів і перспектив оновлення змісту сучасної освіти»⁵⁸.

У сучасному техногенному світі, з його шаленими ритмами, людині дуже важко зберегти свою духовність, бути уважною та відкритою до інших людей, не втратити гуманного ставлення до тих, хто цього потребує. Напевно, у цьому полягає одне з основних завдань сучасної цивілізованої людини.

Системна криза духовності людини у добу техногенної цивілізації є надзвичайно актуальною проблемою, пов'язаною з пошуками виходу із загальної духовної кризи, що вразила сучасну цивілізацію. Подолання цієї кризи полягає у духовному оновленні людини, у її орієнтації на духовні цінності. Духовність – одна з найважливіших та найсуттєвіших характеристик людини, яка визначає ціннісний зміст, спрямованість і цінності способу життя людини у XXI ст.

Модифікація соціокультурної сфери суспільства стає однією з глобальних проблем, з якими зустрічається цивілізація на сучасному етапі свого розвитку. Така модифі-

⁵⁸ Людина в суспільстві знань. Парадигми постнекласичної науки / Іщенко М.П., Руденко І.І. // Українська людина в європейському світі: виміри ідентичності : навч. посіб. Розділ 11. – К.: УБС НБУ, 2015. – 609 с. – С. 421.

кація породжена докорінними змінами, спричиненими інноваційними процесами, що поширюються на всі сфери життєдіяльності суспільства. Фактично створюється нова реальність, зокрема й віртуальна реальність. Завдяки певним технічним засобам створюється особливий світ, недоступний для сприйняття незмінною свідомістю, що може негативно впливати на мислення необізнаних у цій сфері людей. Часом новостворені суспільно-технологічні явища і процеси не знаходять підтримки серед широких верств населення. Відповідно до викликів глобалізації має оновлюватися і державна політика України, а це складний, багатоаспектний процес.

Прискорення глобалізаційних процесів стимулює взаємобмін цінностями національних культур на світовому ринку та модифікацію соціальних, інформаційних та біотехнологій, продуктів і систем у всьому світі. Це призводить до економічної, культурної та освітньої інтеграції, стає одним з головних чинників, залучених до вирішення кризових ситуацій. І дотепер спірним залишається питання про переваги та вади цих процесів. Їх прихильники вбачають у них можливість подальшої взаємодії держав за умови розвитку глобального інформаційного суспільства, в якому постійно розширюється та зміцнюється взаємодія учасників для створення інтегративного інформаційного простору та запобігання глобальній інформаційній кризі. Для України це одна з найважливіших сфер подальшого розвитку суспільства.

Ефективний вихід з теперішнього кризового стану, породженого невідповідністю сучасного суспільства глобальним викликам, можливий завдяки органічній міжкультурній комунікації. Така комунікація сприяє пошуку інтеграційних форм, які могли б забезпечити гармонійний синтез загальносвітових політичних і культурних стандартів, зразків і технологій життя, з одного боку, та власного досвіду і традицій, з іншого.

Розширення участі України в контактуванні різних культур при міжкультурній комунікації дає можливість взаємо-

обміну з багатьма культурами, з продуктами їх діяльності. Обмін може мати місце у сфері політики, в економічній, соціальній та культурній сферах; він є інтегративним. Він поєднує у собі фактори, які комплексно впливають на всі сфери розвитку суспільства. Неприйняття і незрозуміння необхідності кардинальних змін призводить до обмеженості громадської свідомості і уповільнення розвитку країни, до погіршення її іміджу у тих держав, що підтримують з нею міжнародні відносини.

Глобалізаційний соціокультурний процес взаємообміну для впровадження досягнень національних культур можливий тільки у межах ефективної взаємодії культур. Недостатній культурний розвиток і невідповідне вивчення культури призводить до деструктивізму на шляху розвитку суспільства. Це спричинює занепад націй та етносів, а також відчуження народів, небажання вступати у міжкультурну комунікацію та сприймати виклики сучасного глобального інформаційного суспільства. Важливим при взаємодії націй є визнання іншої культурної самобутності, толерантне ставлення до плюралізму істин та ціннісних орієнтирів.

Державна культурна політика, всі її зміни і трансформації все більше підкоряються глобальній логіці міжкультурної комунікації для всебічного обміну досвідом, впровадження новітніх соціально-політичних і наукових технологій та соціальних процесів дестандартизації, деконцентрації і демаксимізації. Орієнтація України на міжнародну кооперацію і спрямування до єдиного світового і європейського ареалу актуалізує вивчення не тільки своєї політичної, економічної і культурної ситуації, але й особливостей всіх культур інших народів. Актуалізується проведення компаративного аналізу традицій, звичаїв, що існують у межах культур для гармонізації міжкультурної інтеграції і розуміння інших культур у трансформаційних та інтеграційних процесах, а також досвіду впровадження інновацій, набутого іншими державами.

За кризових умов сучасного етапу розвитку України наші громадяни у контексті міжнародної комунікації одержують можливість збагачувати свою культуру та постійно підвищувати рівень інформаційної компетентності при розумінні новітніх суспільних явищ, а також переймати досвід інших націй. Засвоюючи досвід інших, українська нація зможе краще презентувати у світі притаманні їй особливості і досягнення. Вхідження України в процес інтеграції культур і націй відкриває перспективи для розширення комунікаційного простору, усунення комунікаційних бар'єрів, створюючи можливості для ефективного діалогу культур. Бурхливим стає розвиток тих суспільно-політичних, економічних і культурних явищ, які безпосередньо ґрунтуються на міжкультурній взаємодії і призводять до модернізаційних процесів у всіх країнах.

Навіть прискорення глобального процесу соціальної тектоніки і культурної динаміки автоматично не призводять до швидкої зміни світосприйняття. Цивілізація залишається розмаїттям самобутніх культур, а сучасна тенденція спрямована на розширення диференціації культурних надбань кожної нації. Самобутні культури перебувають у постійному контакті. Полівекторні контакти складають основу розвитку новітніх суспільно-політичних, економічних, культурних, наукових явищ і процесів, до яких людство ще не зовсім пристосувалося, не змогло досягнути і трансформуватися разом з ними.

Проблема прогресивних переваг і негативних впливів глобального культурного процесу ускладнюється, так само, як і намагання створити єдину світову мову для розуміння і ефективної комунікації між представниками різних національностей. Адже єдина світова культура, розширюючи межі міжкультурної інтеграції, водночас може призводити до асиміляції культур, до занепаду притаманних кожній культурі цінностей, зникнення набутої століттями національно-культурної самобутності. Культура мислення, мовні

особливості, втілені у комунікації української нації, є рефлексією існуючої суспільно-культурної різноманітності. Їх применшення стало б регресивним фактором у процесі розвитку рідної мови, що безпосередньо впливає на розвиток народу. Адже без розвитку мови і культури неможливий і прогрес суспільної свідомості.

Масштабні глобалізаційні інтеграційні й модернізаційні процеси мають відбуватися на основі порозуміння і толерантного ставлення всіх учасників цих суспільних явищ та уникнення деструктивного впливу культурних процесів уніфікації. Масштабна модифікація і інтеграція всіх сфер життя людства стає базисом для формування і становлення нового етапу у розвитку цивілізації – інформаційного суспільства, з його власними закономірностями і взаємозв'язками, новітніми технологіями, а також з новою інформаційною картиною світу і новою свідомістю.

Під впливом глобалізаційного інформаційного процесу основним об'єктом діяльності українського суспільства стає створення і обмін інформацією. Вільна циркуляція інформації серед українців, а також її розповсюдження за межами України складає один з найважливіших чинників суспільно-політичного, економічного, культурного і особистісного розвитку. Відбувається повсякчасний обмін вербальними символами при передачі інформаційних повідомлень. На перший план виходить питання методології розуміння знакових систем, а також закладених у символи прагматичних цілей і завдань поліпшення іміджу України у світі. У процесі інформаційних трансформацій створюються технології, в яких з'являються і розвиваються нові інформаційно-знакові системи, які породжують глобалізаційні процеси дестандартизації і демасофікації. Але новостворені знакові системи не завжди знаходять розуміння в багатонаціональних країнах.

Глобалізаційні процеси і новостворені інформаційні системи викликають появу таких нових форм соціальних і куль-

турних явищ, для сприйняття яких необхідна модернізація суспільної свідомості та її пристосування до нових реалій. Необхідною умовою трансформаційних процесів у свідомості людей є дестандартизація, усунення застарілих стереотипів щодо сприйняття оновленого іміджу України і Європи.

Прискорювачем переходу до інформаційного суспільства вважається бурхливий розвиток науки і техніки, поява нових засобів передачі інформації. Це дозволить подолати негативні стереотипи, які створюють певний інформаційний бар'єр для багатьох громадян на шляху до засвоєння нової інформації. Вони заважають формуванню нової інформаційної картини світу, підлаштовують нову соціально-політичну і культурну реальність під вже існуючі канони. Нові реалії не сприймаються відповідно до викликів часу. Вони незрозумілі для широкого загалу, не приймаються і не призводять до трансформацій суспільної свідомості, а навпаки, уповільнюють модернізацію всіх сфер суспільно-політичного життя і свідомості мас.

Масофікація і медіатизація як процес і результат глобального впливу на мислення людей за допомогою різноманітних медіа виражається у формуванні картини світу, яка являє собою когнітивні структури пізнання і сприйняття дійсності. Глобалізаційні трансформації суспільства, новітні науково-технічні досягнення прискорюють передачу інформації, розширюють її можливості у маніпуляції індивідуальною і громадською свідомістю. Мас-медіа у цьому відношенні імітують дійсність, створюючи певні візуально-вербальні картини, які безпосередньо впливають на психіку і поведінку людей, створюючи суспільні стереотипи.

Подальший розвиток інформаційного суспільства і управління ставленням до нього детермінується модифікаціями мас-медійних процесів за рахунок впровадження в них новітніх медійних і комп'ютерних технологій, які допомагають ефективнішому поширенню інформації. Така трансформація ЗМІ призводить до появи нового світосприйняття, фор-

мування нових концептуальних структур у суспільній свідомості. В результаті відбувається віртуалізація мислення всіх верств населення, що супроводжується структуруванням свідомості щодо реального життя.

Інформаційне суспільство та його засоби масової комунікації в умовах ринку стають основним середовищем, у якому відбувається більшість важливих суспільно-політичних подій, цікавих для української нації. В останні роки ЗМІ трансформувалися у механізм продукування широкого спектра повідомлень та впливу на мислення і спосіб життя людини. Такий вплив прискорюється і призводить до модифікацій, посилює процеси інтеграції, а подекуди і дезінтеграції у соціальній та культурній життєдіяльності.

Тому залучення ЗМІ є необхідною умовою поліпшення іміджу України, адже за їх допомогою створюється нова інформаційна реальність, розширюється її вплив на формування нових стандартів життя. Україна не може без втрат залишатись осторонь формування нової інформаційної цивілізації, яка радикальним чином змінює соціокультурний простір, створює нову інформаційну культуру. Культура інформаційного суспільства налаштована на демасофікацію і дестандартизацію масової свідомості, прискорює прагнення суспільства до різноманітності, до децентралізації і деконцентрації інформаційного простору.

Глобальні соціально-політичні і культурні трансформації в Європі і світі створюють підґрунтя для створення загальних законів, які могли б детермінувати адекватне сприйняття новоствореної реальності. Вирішення кризових ситуацій можливе у процесі інтегративного методологічного підходу, при використанні досліджень у різних галузях знання.

Тому одним з пріоритетних напрямів формування і реалізації державної культурної політики в Україні має стати врахування в ній національних і світових культурних досягнень, ставлення інших держав до національної культури українських громадян. Сприйняття нинішніх соціально-

культурних реалій найкраще можна коригувати в контексті політичного дискурсу, що циркулює у межах України. Впливаючи на дискурс як складне комунікативне явище, можна раціонально оновлювати знання про світ, соціально-політичні і культурні особливості та політико-правові акти, необхідні для розуміння інформації.

Отже, на сучасному етапі соціально-політичного і культурного оновлення Україна зустрічається з проблемою соціокультурної трансформації усіх сфер життя. Ця необхідність, зумовлена глобальними інтеграційними процесами, зокрема євроінтеграцією, вимагає постійних змін для прискорення всебічного гармонійного розвитку наших громадян. Для глибинних трансформацій в Україні необхідне всебічне вивчення соціально-політичних і культурних надбань країн Європи і світу і розумної імплементації останніх до українського суспільства. Невідкладною проблемою в Україні залишається осучаснення суспільної свідомості та приєднання до глобалізаційного культурного процесу й до глобального інформаційного суспільства.

Розділ 2

Формування публічної політики

2.1. Публічна політика як система

Публічна політика виражає загальні інтереси населення, а також є концентрованим їх відображенням. Для виконання цього призначення держава створює умови для функціонування інститутів громадянського суспільства, а також утворює відповідну систему органів і установ влади, що здійснюють вироблення й реалізацію публічної політики.

На нашу думку, публічна політика є політичним процесом управлінського впливу інститутів громадянського суспільства (наприклад, органів місцевого самоврядування), а також влади держави на основні сфери суспільства. Він ґрунтується на безпосередньому застосуванні державно-владних повноважень для розроблення та здійснення стратегії й тактики регулюючого, а також організовуючого впливу на всі складові функціонування та розвитку системи (економіки, соціальної сфери, інших підсистем суспільства), а також громадянської участі та громадського контролю. Це здійснюється шляхом розміщення ресурсів, а також розподілу й перерозподілу суспільних благ і проведення інших заходів.

Ґрунтуючись на цьому визначенні слід констатувати, що органи влади відіграють провідну роль у підготовці та виконанні публічної політики. Саме в діяльності Глави держави, Уряду та Парламенту знаходять практичне вираження сутність і роль держави в суспільстві, види цілеспрямованого впливу на нього. Водночас інститути громадянського суспільства є активними учасниками впливу на владу, взаємодії з владою, протидії владі.

Хоча політичні партії та групи інтересів є завжди активними у процесі артикуляції власних інтересів, проте, саме центральний державний апарат спільно із органами законодавчої влади безпосередньо ініціює та формує основні пропозиції щодо методів, норм, пріоритетів, а також стратегічних напрямів здійснення публічної політики. Роль Глави держави, Парламенту та Уряду щодо вироблення публічної політики обумовлює (в основному) форма державного правління.

Виходячи з цього, публічну політику розробляють і здійснюють такі публічні інститути влади, як Президент і Уряд на чолі центральних, а також місцевих органів виконавчої влади. Активну участь у цьому процесі бере законодавча влада щодо узгодження політичної стратегії та контролю за її реалізацією. Проте, Парламент, як і інститути громадянського суспільства, не є суб'єктами виконання публічної політики.

До цього слід додати: законодавча влада визначає політичний курс держави; виконавча влада, на основі виробленого політичного курсу, розробляє та реалізовує публічну політику; судова влада – виносить рішення щодо спорів, які виникають у процесі цієї діяльності. Інститути громадянського суспільства – лобіюють відповідні інтереси в ході прийняття та реалізації стратегій і політик.

Виходячи із цього, система публічної політики є сукупністю людських, інституціональних, процесуальних і духовних складових (соціальні суб'єкти, інститути, цілі, принципи, методи, інтереси, потреби та ін.), що консолідовані на основі імперативної державної влади для політичного управління економічною, соціальною та іншими сферами суспільства.

Публічне управління та політика пов'язані зі сферою суспільних справ і включені до механізму задоволення громадських інтересів шляхом формування та реалізації публічної політики. До цієї сфери входять: публічне управ-

ління; місцеве самоврядування; управління об'єднань і організацій; управління через асоціації громадянського суспільства тощо.

Система публічної політики як науки досліджує діяльність державно-публічних інститутів із керівництва та організації задоволення суспільних і державних інтересів. Поняття «громадська сфера» та «суспільний інтерес» є центральними, оскільки визначають усі складові адміністративно-політичної діяльності, включаючи механізм мотивацій; якість процесу вироблення та прийняття рішень; особливості структури публічно-управлінських інститутів; організацію та обов'язки громадян, які здійснюють публічне управління; форми контролю та відповідальності за ведення суспільних справ тощо⁵⁹. У цьому полягає основна мета системи публічної політики, де публічне управління займає домінуюче становище через можливості організації задоволення громадських інтересів, а також через здатність поширювати свій вплив на усе суспільство.

Політичний зміст відносин у сфері публічно-владного управління визначається здійсненням інститутами держави виконавчої влади, її джерелом і місцем у системі публічної влади, керівництвом загальнодержавною, регіональною, муніципальною, економічною, соціальною, культурною та іншими сферами (галузями) політики за умови делегування влади народом і її контролю, а також складом центральних органів виконавчої влади, що беруть участь у прийнятті політичних рішень і загальними цілями й методами реалізації публічної політики.

При цьому державне управління є владним управлінням, що належить до особливої публічної влади. Вона пов'язана з монополією на застосування примусу, легітимною природою здійснення управлінського впливу на суспільство, суве-

⁵⁹ Теорії, технології та особливості реалізації адміністративних реформ у стрижневих країнах світу : монографія / авт. кол. : В. І. Шарий, О. В. Черевко, В. М. Мойсієнко. Черкаси : видавець Чабаненко Ю.А., 2017. – 316 с.

ренністю, поширенням владного впливу на все суспільство, організованістю тощо.

Публічна політика, як вид діяльності, може здійснюватися на чотирьох рівнях (рис. 2.1).

Перший (нижчий), включає вирішення місцевих проблем (житлові умови, школи, громадський транспорт, соціальне забезпечення, організація торгівлі тощо). Місцевий рівень передбачає діяльність, пов'язану з реалізацією органами місцевого самоврядування власних самоврядних і делегованих державою повноважень⁶⁰.

Другий (локальний) регіональний рівень (районний, обласний) вимагає втручання держави. Політична діяльність найактивніше здійснюється групами та асоціаціями громадянського суспільства, а також органами місцевого самоврядування, які зацікавлені в економічному розвитку регіону. Місцеві державні адміністрації, як правило, відстоюють державні інтереси з відповідних питань публічної політики⁶¹.

Центральне місце в структурі системи публічної політики займає третій – національний рівень, який визначається головним чином становищем держави як основного інституту організації життя громадян, розподілом і перерозподілом ресурсів, національною політикою.

Основними агентами політичної діяльності на четвертому (міжнародному) рівні є національні та транснаціональні організації ООН, ЮНЕСКО, ЄС, НАТО, СНД та ін.

⁶⁰ Шарий В.І. Муніципальна політика як система стратегічного управління самоврядною діяльністю / В.І. Шарий // Сучасні тенденції розвитку публічного управління : теорія та практика : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 2 листоп. 2012 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – С. 269 – 270.

⁶¹ Реформування державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження : навч.-наук. вид. / авт. кол. : В. А. Ребкало (кер.) [та ін.]; за заг. ред. В. В. Тертичка, В. А. Шахова. – К. ; Львів : НАДУ, 2012. – 353 с.

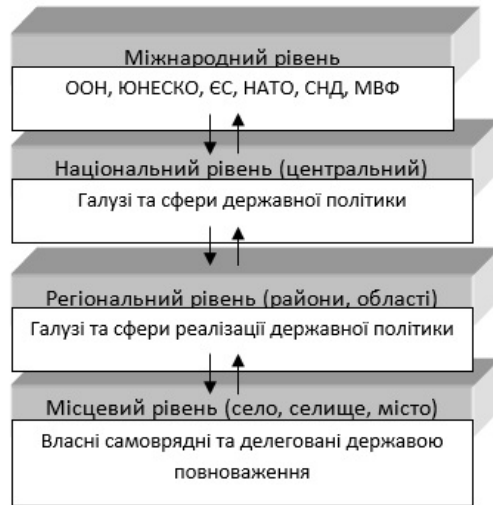


Рис. 2.1. Рівні публічної політики

Крім цього, публічна політика поділяється за напрямками в залежності від змісту проблем і питань, що необхідно вирішити органам влади та публічного управління в певній сфері або галузі забезпечення суспільного розвитку чи економіки.

Виділимо основні види публічної політики: економічна, соціальна, фінансова, паливно-енергетична, аграрна, екологічна, культурна, науково-технічна, інформаційна, адміністративна, зовнішня, національна, військово-промислова, національної безпеки, демографічна та інші.

Наприклад, складаючи плани соціально-економічного та соціально-культурного розвитку держави, розробляються й заходи за напрямками: фінансова, грошова та цінова політики; структурна політика; аграрна політика; соціальна політика; регіональна економічна політика; зовнішньоекономічна політика тощо. У межах кожного напрямку можна виділити декілька піднапрямів публічної політики.

Наприклад, у межах соціальної політики плануються заходи щодо зайнятості населення, пенсійного забезпечення населення, охорони здоров'я тощо.

Економічна політика також поділяється за напрямками: промислова, тарифна, інвестиційна, митна та інші.

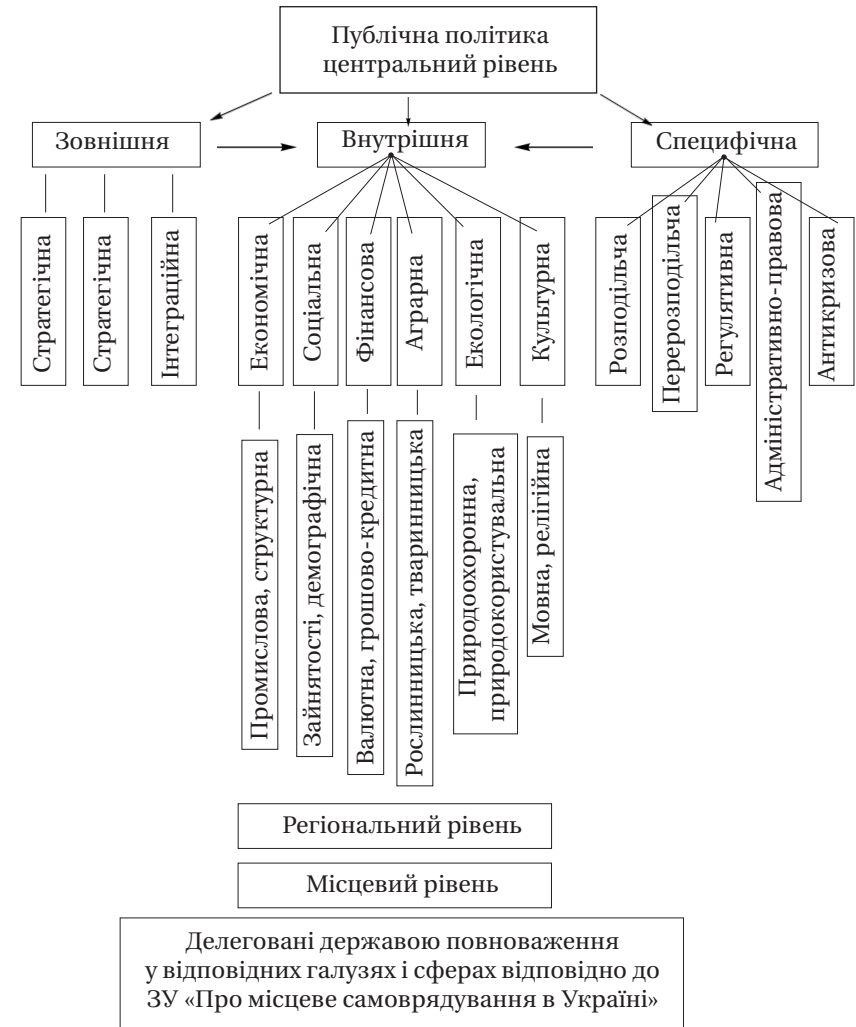


Рис. 2.2. Структура системи публічної політики

Однак, можлива класифікація та поділ політики за іншими критеріями, що робить прозорим механізм відносин між учасниками розроблення та реалізації публічної політики, а також визначення рівня її конфліктності. За такого підходу слід виділити специфічні види публічної політики: розподільча, перерозподільча, регулятивна, адміністративно-правова, антикризова та ін.

Виходячи з рівнів, напрямів і видів публічної політики, можна запропонувати структуру системи публічної політики (рис. 2.2).

Розподільча політика пов'язана з діяльністю органів влади щодо розподілу існуючих матеріальних ресурсів (вигод) серед усіх груп населення: соціальні програми, освіта, наука тощо.

Перерозподільча політика означає, що певні ресурси передаються від однієї групи населення до іншої шляхом податків, тарифів, трансфертів, штрафів тощо.

Регуляторна політика передбачає дії органів публічного управління з регулювання різних видів діяльності: економічне регулювання; захист споживчого ринку тощо.

Адміністративно-правова політика, пов'язана з нормотворчою діяльністю та функціонуванням держави.

Антикризова політика проводиться владою в зв'язку з виникненням надзвичайних обставин, що потребують спеціальних (непопулярних, радикальних) заходів.

Слід зазначити, що найгостріші протиріччя виникають під час проведення перерозподільчої політики: коли фінансові, матеріальні та інші ресурси вилучаються в одній соціальної групи для передачі іншій.

Проте, за проведення розподільчої, стратегічної та антикризової політик, здебільшого, вдається досягнути порозуміння та налагодити співробітництво й підтримку обраного курсу серед різних соціально-політичних груп.

Соціальним суб'єктом у системі публічної політики є народ як джерело влади. В демократичному суспільстві народ здійснює

свою владу як безпосередньо (шляхом участі в референдумах, виборах, громадянських акціях), так і опосередковано (через депутатів усіх рівнів, державних службовців).

Водночас, до соціальних суб'єктів системи публічної політики відносять і політичні еліти: від вищої державної, до регіональних і місцевих. До них належать: виборні керівники, наділені владними повноваженнями; партійні фракції у представницьких органах; керівники, призначені Главою держави на політичні посади.

На публічну політику опосередковано впливають економічна та фінансово-банківська еліти, а також різноманітні групи тиску та інтересів.

Політичні партії безпосередньо не входять до системи публічної політики, проте суттєво впливають на її вироблення та реалізацію шляхом взаємодії з відповідними парламентськими фракціями, а також групами впливу в Уряді.

Наведемо низку прикладів. Так для партійної системи «простого плюралізму» (США, Великобританія) вплив на публічну політику двох партій, що змінюють одна-одну, завжди є істотним. Це відбувається за рахунок того, що вони мають суттєвий вплив у парламентах і можуть представляти свою думку перед національною аудиторією незалежно від того, чи перебувають вони при владі, чи є в опозиції. Кожна з партій може дозволити собі опрацювати питання загальнодержавного значення в форматі «тіньового кабінету». Решта партій можуть здійснювати лише фоновий вплив на публічну політику⁶².

Для партій системи «помірного плюралізму» (Бельгія, ФРН, Швеція), де за норму вважається три-чотири партії, що змінюють одна-одну у владі поодиночі чи в коаліції, кожна з них чинить на публічну політику суттєвий вплив. Рівень такої істотності залежить як від реального впливу

⁶² Теорії, технології та особливості реалізації адміністративних реформ у стрижневих країнах світу : монографія / авт. кол. : В. І. Шарий, О. В. Черевко, В. М. Мойсієнко. Черкаси : видавець Чабаненко Ю.А., 2017. – 316 с.

партії в сучасних умовах (кількості місць у парламенті), так і від того, чи перебуває вона у владі або опозиції.

Для партійної системи «виключного плюралізму», де за норму вважається п'ять-вісім партій, що конкурують між собою (Італія), притаманний незначний вплив неправлячих партій на публічну політику, яка реалізовується.

Для атомізованих партійних систем, де кількість конкуруючих партій більше восьми, притаманним є незначний вплив неправлячих партій на публічну політику (Малайзія). Це пов'язано з розмиванням впливовості та дисперсією партійних ролей.

Особливість системної опозиції полягає в тому, що вона постійно критикує владу, проте, сама постійно ухиляється від відповідальності за прийняті Урядом рішення. Несистемна опозиція безуспішно критикує владу у зв'язку зі слабкістю власної політичної впливовості.

Зважаючи на наведені приклади, виокремлюється закономірна тенденція, у відповідності до якої, чим більше партій борються за владу, тим менший вплив кожна конкретна партія може чинити на реалізацію публічної політики.

Отже, місце політичних партій в умовах малозначущої конкуренції займають органи виконавчої влади (центральні та місцеві), які мають більше можливостей для «маневру».

Грунтуючись на законах, тенденціях і закономірностях функціонування та розвитку керованих об'єктів, власне система публічної політики здійснює в суспільстві відповідні види (підвиди) політики, упорядковує та гармонізує суспільні відносини, а також процеси, надаючи їм динамічної рівноваги й стійкості.

Ця діяльність у системі державної політики виконується з дотриманням відповідних принципів.

Управлінські принципи – це основоположні правила діяльності органів, інститутів і людей з управління суспільними процесами, що ґрунтуються на знанні законів функціонування та розвитку соціуму.

Принципи публічної політики поділяються на загальні (універсальні) та галузеві (специфічні).

Універсальні принципи застосовуються в усіх видах публічної політики, що мають всезагальний зміст: об'єктивність; конкретність; оптимальність; зворотні зв'язки; відповідність юридичним нормам і ін.

Галузеві принципи діють в управлінні окремими сферами суспільства або застосовуються лише в публічній політиці, політиці політичних партій і громадсько-політичних організацій.

Західний науковець М. Мішелетті виділяє вісім головних принципів публічної політики, дотримання яких відповідає цінностям демократії: конституційності Уряду; народовладдя; підзвітності; ефективності; відкритості; адекватного реагування на зовнішнє середовище або чутливості; відповідності процесуальним нормам; поділу влади. Дотримання цих принципів сприяє вирішенню важливих теоретичних і практичних завдань із доступу до прийняття рішень, способів їх прийняття, а також забезпечення суспільними благами та якості демократії⁶³. Проте, західний дослідник Г. Алмонд виокремлює декілька варіантів розроблення та здійснення публічної політики в залежності від особливостей реалізації принципу розподілу влади, існуючих груп інтересів, змісту їх взаємодії з Урядом і розстановкою політичних сил у Парламенті⁶⁴.

Наприклад, патерналістський підхід передбачає, що лідери країни діють у інтересах суспільства, беручи на себе ініціативу з визначення того, чим саме має займатися Уряд. Сутність цього зводиться до формули: «Справа Уряду – правити». При цьому парламентарі та міністри, не питаючи, чого

63 Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 495 с.

64 Алмонд Г. Глобалізація / антиглобалізація / Г.Алмонд ; пер. з англ. І. Андрущенко. – К. : «К.І.С.», 2004. – 178 с.

хоче народ, а керуючись власними міркуваннями й принципами, мають вчиняти так, як, на їх думку, буде краще для суспільства. Один із міністрів-консерваторів зазначав, що Уряд «має існувати для народу, з народом, проте, не під народом». Прем'єр-міністр Великобританії М. Тетчер вважала, що її обов'язок полягає не в тому, щоб відповідати результатам останнього соціологічного опитування громадської думки, а щоб оберігати національні інтереси. Ураховуючи це, доцільно резюмувати, що доктрина патерналізму завжди має успіх у правлячій партії, оскільки може виправдати все, що на свій розсуд вчиняє Уряд. Це відображається й у свідомості чиновників, бо вони служать правлячій партії, ідентифікуючи себе в якості постійних представників інтересів народу.

Колективістський підхід вбачає роль Уряду в тому, що має бути рівновага між інтересами великих соціально-економічних груп, які протистоять (конкурують) між собою. При цьому партії та групи тиску, які представляють класові чи групові інтереси, значно впливовіші, ніж індивідуальні дії. Консерватори традиційно покладаються на гармонійне співіснування різних класів суспільства. Вважається, що більш забезпечені мають надавати допомогу менш заможним. Це виражається шляхом підтримки соціальних програм і участі в добровільних починаннях. При цьому малоосвічені громадяни мають покладатися на думку більш освічених членів суспільства та вчиняти згідно їх рекомендацій.

Соціалістичний підхід надає важливого значення класовим відмінностям: профспілки та підприємці відіграють у визначенні політичного курсу держави не меншу роль, ніж Уряд, а трударі своїми голосами відшкодовують відсутність капіталу [с. 89].

Індивідуалістичний підхід представництва підкреслює важливість, яку має в політичному процесі голос кожного громадянина. Ліберальні демократи доводять, що політичні партії мають представляти індивідів, а не інтереси органі-

зованих груп. При цьому, як зазначає російський вчений Л.В. Сморгунов, окремому громадянину рідко вдається на референдумах прямо виразити власне ставлення до політики Уряду. Проте, у разі, коли референдум вже оголошується, то на нього виносять питання, що сформульоване діючим Урядом.

У 80-ті роки минулого століття Президент США Р. Рейган і Прем'єр-міністр Великобританії М. Тетчер були прихильниками індивідуалізму, вважаючи, що кожна людина, в міру своєї активності на «ринку», сама відповідає за досягнутий нею рівень добробуту. Цей підхід знімав із Уряду відповідальність за відстоювання колективних інтересів. Доцільно зазначити, що М. Тетчер заявила: «Такого поняття як суспільство не існує»⁶⁵.

Прем'єр-міністр Великобританії Т. Блер підкреслював, що Уряд має здійснювати такий курс, що сприяв би громадянам держави завдяки системам освіти, професійного перенавчання, підвищення кваліфікації та іншим видам соціальної політики максимально реалізувати свої природні здібності⁶⁶.

Водночас, слід зазначити, що поряд із принципами, провідну роль у системі здійснення публічної політики відіграють і методи управління.

Методи – це способи організовуючого і регулюючого впливу соціальних суб'єктів, а також інститутів політики на керовані об'єкти, визначення умов їх оптимального функціонування й розвитку, приведення до стану відповідності з вимогами притаманних їм закономірностей. Методи поділяються на загальні та галузеві.

65 Теорії, технології та особливості реалізації адміністративних реформ у стрижневих країнах світу : монографія / авт. кол. : В. І. Шарий, О. В. Червко, В. М. Мойсієнко. Черкаси : видавець Чабаненко Ю.А., 2017. – 316 с.

66 Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 495 с.

До загальних належать: організаційно-адміністративні; економічні; соціально-психологічні; морального стимулювання. Наприклад, організаційно-адміністративні методи передбачають застосування примусу, а економічні – матеріального стимулювання.

До складу галузевих, наприклад, входить програмно-цільовий метод, що дає можливість об'єднати в єдиний комплекс засоби та ресурси (фінансові, матеріальні, організаційні та інші) для вирішення актуальних економічних, соціальних, а також інших завдань.

У сучасній політико-соціологічній літературі існують декілька критеріїв, на основі яких виділяються різні види публічної політики. Згідно з найбільш поширеним серед них, вони розподіляються у відповідності зі змістом об'єкта або сфери управління. Виходячи із цього, політичний процес управлінського впливу держави на економіку є економічною політикою, а на соціальну сферу – соціальною політикою і т. і. Ці види політики перебувають у відносинах глибинного взаємозв'язку. Жоден із них без взаємодії з іншим не зможе реалізувати власні цілі.

Інший критерій відображає спрямованість діяльності влади по вертикалі та горизонталі. У першому випадку мова йде про функціонально-галузеве політичне управління, що характеризує співвідпорядкованість центральних інститутів і місцевих органів політико-управлінського впливу.

У другому випадку суб'єкти та інститути влади здійснюють управлінський вплив на більш конкретні об'єкти в рамках основних видів політики. Практично це має таку сутність: всередині економічної політики функціонують промислова, науково-технічна, енергетична та інші. Можна провести аналогію і з іншими видами політики: соціальною, гуманітарною тощо.

Ще одним важливим критерієм системи публічної політики є її регіональний вимір, що співвідноситься з відповідною територією. Зважаючи на це, виділяють центральну,

регіональну та муніципальну політики. Проте, кожна з них має досить специфічну сутність.

Слід констатувати, що пріоритетними видами публічної політики залишаються економічна та соціальна. Від їх дієвості та ефективності залежать досягнення основних цілей модернізації країни.

При цьому специфіка статусу держави полягає в тому, що вона як суверен або носій влади сама приймає закони та адміністративні акти, якими керуються інші економічні суб'єкти та з яких можуть виникнути громадянсько-правові відносини незалежно від волі інших господарюючих суб'єктів. Держава має «імунітет» і зберігає владні функції навіть тоді, коли вступає в сформовані на принципах рівності громадянсько-правові відносини як звичайний суб'єкт господарювання. Мета участі держави в громадянському обігові полягає в ефективному здійсненні публічної влади, тобто виконанні відповідних суспільно значущих функцій. Одним із їх різновидів є економічна політика. Отже, чи не найголовнішим завданням публічної політики є приведення в відповідність співвідношення влади та власності, оскільки багатопартійна система, що ґрунтується на демократичних свободах, може ґрунтуватися лише на ринкових відносинах за визначальної ролі приватної власності. При цьому створення функціонуючої ринкової економіки відбувається адміністративними методами. Вони застосовуються для руйнування колишньої та становлення нової політичної системи, а також формування нового економічного базису.

Щодо соціальної політики, то вона сприймається нами як форма свідомого впливу на соціальну сферу життєдіяльності людей для її зміни в інтересах учасників цих відносин. Соціальна сфера життєдіяльності представлена відношенням між умовами життя людей і їх потребами. На цьому тлі постає інтерес людей, чиї потреби залежать від розподільчої політики держави. Соціальна політика чинить вплив на умови життя людей. Межі цього впливу полягають в уста-

новленні таких співвідношень між двома елементами соціальної сфери, за яких у індивідів не відтворюється почуття нужденності (злиднів).

Таким чином, основним інститутом політичного управління завжди була й залишається держава (влада), що є виразником спільних інтересів населення в своїй політиці, виконуючи інтегруючу роль у суспільстві. Публічна політика, порівняно з політичною діяльністю будь-якого іншого інституту політичної участі (партії, руху, профспілок), незмінно та чітко виражає загальні інтереси населення й громадян у цілому. Цим вона об'єктивно сприяє підтриманню та відтворенню соціально-політичної цілісності суспільства.

Публічна політика є системою, сутністю якої є владний спосіб організації суспільства для досягнення та підтримання його цілісності шляхом узгодження інтересів, а також управління спільними соціально-економічними й суспільно-політичними процесами.

Для виконання цього призначення держава утворює відповідну систему органів влади, які здійснюють розроблення та реалізацію публічної політики.

2.2. Механізм формування публічної політики

Публічна політика розробляється вищими органами державної влади з урахуванням значної кількості обставин і умов за участю інших суб'єктів політики – партій, асоціацій громадянського суспільства, університетів і дослідних центрів, впливових діячів бізнесу, культури, науки та ін.

У центрі вироблення політики держави є базові інтереси суспільства, стратегічні потреби відповідного етапу розвитку держави, виражені політичними лідерами та елітами в формі основних принципів і стратегічних цілей, що здо-

були відповідну суспільну підтримку. В процесі вироблення політики виникає проблема адекватності вираження базових інтересів суспільства в відповідній політичній стратегії держави. Загальну схему розвитку публічної політики наведено на рис. 2.3.

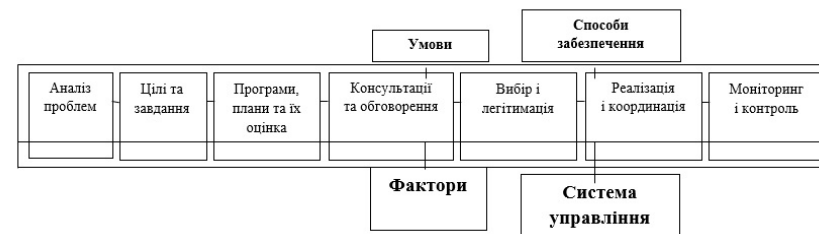


Рис. 2.3. Загальна схема розвитку публічної політики

Як свідчить світовий історичний досвід, політика може суперечити інтересам і потребам народу, бути нав'язаною громадськості або не відповідати поточному періоду часу, а відтак – шкідливою та неефективною. Політика розробляється з урахуванням інтересу щодо збереження влади певних фінансово-промислових груп у суспільстві.

Той, хто вважає, що розробив правильну політику, розраховує зберегти владу та використати її для здійснення політичних цілей. Той, хто бореться за владу, як правило, пропонує альтернативну політику, яка є більш-менш радикальною.

Західні вчені Арнольд Хайденхаймер, Х'юдж Хекло та Керолін Адамс вважають, що порівняльна публічна політика є вивченням того, як, чому та з яким результатом різні уряди здійснюють особливі курси дій чи бездіяльності⁶⁷.

На думку зарубіжного вченого Франца-Ксав'єра Кауфмана, для ефективного розроблення політики більш важ-

⁶⁷ Реформування державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження : навч.-наук. вид. / авт. кол. : В. А. Реб-кало (кер.) [та ін.]; за заг. ред. В. В. Тертичка, В. А. Шахова. – К. ; Львів : НАДУ, 2012. – 353 с.

ливою є спочатку можливість її вивчення, а потім прийняття найоптимальніших рішень. Процеси зворотного зв'язку як взаємовідносини керівництва, контролю та оцінювання діють одночасно на різних рівнях і між різними стадіями процесу розроблення політики. Ефективність політичних програм залежить від правильності обраних цілей і засобів. У зв'язку з цим, ефективність залежить від загального механізму вироблення оптимальних програм і стратегій.

Вироблення публічної політики – це сукупність стадій, факторів, умов, діяльності суб'єктів політики та груп впливу в ході вибору стратегічних цілей, а також їх закріплення у відповідних документах (законах, програмах, доктринах тощо).

Сучасні вимоги до процесу вироблення публічної політики містять низку положень:

- перспективність, що передбачає процес вироблення результатів, яких політика має досягнути, а також урахування майбутніх її ефектів;
- передбачливість, що враховує фактори, які перебувають поза державним впливом та контролем;
- дискусійність, що ставить під сумнів установлені способи вирішення проблем і виробляє нові нестандартні ідеї. Процес є відкритим для критики та пропозицій. Ризики визначаються та активно управляються;
- об'єктивність інформації передбачає, що поради та рішення у процесі вироблення політики ґрунтуються на об'єктивній доступній інформації з різних джерел і всі значущі особи залучені до процесу на ранній стадії формулювання цілей;
- залученість розглядає процес вироблення політики через впливових людей, які прямо чи непрямо впливають на суспільні процеси;
- системність розглядається як процес вироблення політики, що ґрунтується на моральних, етичних і правових

факторах політики. Ваземообумовлені цілі та організаційні структури, що необхідні для гарантування їх здійснення, враховуються напочатку;

– аналіз передбачає, що існуючі та вже вироблені політики, як і нові політичні ініціативи, постійно аналізуються для внесення коректив для реалізації в них найбільш ефективного та мінливого;

– оцінювання передбачає постійне визначення ефективності політики;

– дослідження практики ґрунтується на способах і процесах постійного вивчення впровадження політики та процесів її формулювання.

Дослідимо моделі розроблення публічної політики.

Однією з перших систематичних моделей політичного процесу була «модель відкритих систем» Річарда Хоффера, що ґрунтується на ідеї «воронки причинності»⁶⁸. Процес вироблення політики є послідовним переходом від більш широких і невизначених умов до оформленої правилами поведінки еліт у процесі обговорення політичних цілей та вироблення рішень. Ця модель залучає до процесу низку умов, між якими існує відношення прямої та непрямої залежності. Остаточний політичний вибір є прямим і непрямим функціональним результатом ланцюга:

історико-географічні умови – соціо-економічна структура – масова політична поведінка – урядові інститути – поведінка еліт у процесі оформленого обговорення політики – вироблена політика.

На поведінку еліт впливають відповідні події, що є наслідком попередніх факторів окремо чи в сумі.

Модель «інституціонального раціонального вибору», розроблена Елінор Остром, розглядає результат вироблення політик як функцію індивідуальних дій, залучених до про-

⁶⁸ Прийняття та реалізація рішень у публічному управлінні: монографія / авт. кол. : С.А. Романюк (кер.) [та ін.]; за заг. ред. С.А. Романюка, В.І. Шарого. – Черкаси: видавець Чабаненко Ю.А., 2015. – 508 с.

цесу акторів, на яких впливають два основних види умов: індивідуальні та умови, пов'язані з прийняттям рішень.

Індивідуальні умови ґрунтуються на цінностях і ресурсах індивідів, що дають їм можливість впливати на процес вироблення цілей.

Прийняття рішень є сукупністю умов, пов'язаних із інституціональними правилами, природою відповідних благ і характеристиками суспільства (соціально-економічні умови та громадська думка)⁶⁹. Виходячи з цього, індивіди, які обирають політичні пріоритети, діятимуть по-різному залежно від ситуації прийняття рішень. При цьому, слід ураховувати три рівні інституціонального аналізу: операціональний рівень (рівень агентів, які приймають рішення); рівень колективного вибору (узгоджені колективні норми, що управляють агентами); конституційний рівень (Конституція, що управляє вибором колективних норм).

Модель «політичних потоків» включає опис трьох потоків, що становлять процес вироблення політики. Проблемний потік складається з інформації про реальні проблеми та результати попередньої урядової діяльності. Другий потік – це команда дослідників, консультантів і інших спеціалістів, які аналізують проблеми й формують альтернативи. Третій потік є політичним. Він складається з виборів, діяльності політиків, конкуренції в ході прийняття законів тощо.

Коли ці три потоки об'єднуються – виникає «вікно можливостей» для прийняття відповідних політичних рішень.

Модель «конкуруючих захищаючих коаліцій» є синтезом багатьох ідей з інших моделей, у якій наголос робиться на умовах, що визначають зміну політичного курсу та вибір нового. Заміна політичного курсу іншими здійснюється під впливом трьох основних наборів факторів: взаємодія конкуруючих коаліцій в субсистемі вибору політики; зовнішні

⁶⁹ Прийняття та реалізація рішень у публічному управлінні: монографія / авт. кол. : С.А. Романюк (кер.) [та ін.]; за заг. ред. С.А. Романюка, В.І. Шарого. – Черкаси: видавець Чабаненко Ю.А., 2015. – 508 с.

зміни стосовно першої субсистеми; відносно стабільні суспільні параметри. Субсистема конкуруючих коаліцій складається з акторів, які представляють різні публічні та приватні організації на всіх рівнях управління. Вони поділяють набір базових ідей та вірувань (політичні цілі, думки, почуття). Вони намагаються маніпулювати правилами управлінських інститутів для досягнення політичних цілей у перспективі. Конфлікт між коаліціями опосередковується «політичними брокерами», тобто акторами, які пов'язані з умовами системної стабільності. Зовнішні зміни (стосовно коаліційної системи) передбачають перетворення в соціально-економічних механізмах, правлячій коаліції, рішеннях у галузях і сферах політики. Наприклад, ціни на товари та послуги, зміна економічної кон'юнктури на ринку, нові вибори, рішення в сфері соціальної політики, що впливають на економічні стратегії та ін.

Усі зазначені загальні моделі вироблення політики в цілому мають загальний алгоритм прийняття політичних рішень: інтереси – пріоритети – ризики – цілі – ресурси – рішення.

Таким чином, моделі вироблення політики відповідають відповідним внутрішнім і зовнішнім умовам (історичним, соціально-економічним, інституціональним факторам) для взаємодії конкуруючих у політиці акторів (політичні еліти, органи влади, лоббі, політичні партії, асоціації громадянського суспільства, групи тиску тощо) (рис. 2.4).

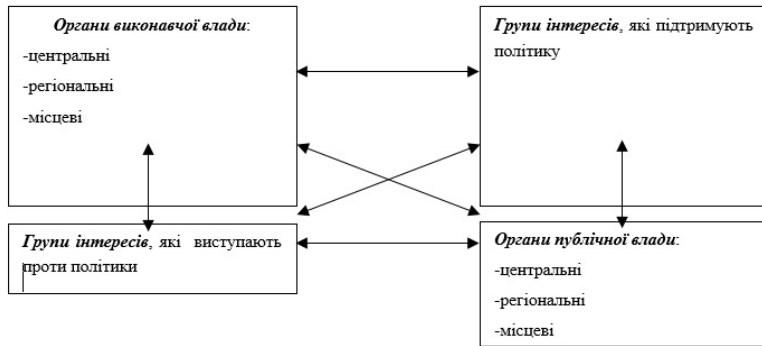


Рис. 2.4. Схема взаємодії державних органів з групами інтересів

Кожна модель акцентує увагу на відповідних аспектах і стадіях вироблення політики.

Зважаючи на це, органи публічної влади відіграють провідну роль у підготовці та реалізації публічної політики. У діяльності та рішеннях Глави держави, Глави Уряду, Парламенту відображаються сутність і роль держави в суспільстві, розкриваються більш-менш однорідні види цілеспрямованого впливу її на суспільство. Хоч політичні партії та групи інтересів є завжди активними у процесі артикуляції власних інтересів, та саме державний апарат спільно з органами законодавчої влади безпосередньо ініціює та формулює основні пропозиції стосовно методів, форм, пріоритетів і стратегічних напрямів здійснення публічної політики. Роль Глави держави, Парламенту та Уряду з вироблення та реалізації публічної політики обумовлюється, здебільшого, формою державного правління.

Основоположні принципи, що стосуються прийняття рішень, обсягу повноважень і розподілу влади в політичній системі встановлюються Основним Законом. Він включає положення про норми, процедури та принципи, які передбачають порядок формування, обговорення, прийняття й реалізації публічної політики інститутами влади.

Конституція є особливо важливим законом у політичній системі, що зорієнтована на верховенство права. Це означає, що Уряд не має права діяти всупереч законодавству, а громадяни можуть бути покарані лише за дії, що порушують закони.

Існують інші моделі розроблення публічної політики. Залежно від того, хто відіграє провідну роль у висуненні цілей і завдань, виробленні заходів і програм, слід виділити три моделі.

Модель «вертикальна». В рамках цієї моделі рішення приймаються вищими політичними органами держави, особами, які належать до вищих політичних посад (наприклад: парламентською більшістю, партійною коаліцією, Прем'єр-Міністром, Кабінетом Міністрів, окремо взятим галузевим чи функціональним Міністром та ін.). Прийняті рішення доводяться до нижчих рівнів (наприклад: центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, територіальних представництв міністерств і інших центральних органів виконавчої влади), що виступають у ролі виконавців публічної політики.

У межах моделі «дослідження» формування політики починається з нижчих структур публічного управління. При цьому активно залучаються широкі шари суспільства, громадські організації, які беруть участь у розробленні та реалізації різноманітних програм і проектів. На підґрунті їх пропозицій і з урахуванням їх думок розробляється цілісна система публічної політики. Слід зазначити, що громадяни, здебільшого, мислять категоріями «філософії серця», а органи публічного управління – категоріями раціональності: найвища ефективність із найменшими затратами; «відчутно втратимо, але значно більше здобудемо» тощо.

Модель «вертикального залучення» передбачає залучення до розроблення публічної політики громадян і державних службовців за потужного централізованого управління та контролю за цим процесом.

Однак, за цих моделей публічної політики її ефективність значно залежить від того, в якій мірі органи публічного управління дотримуються адміністративних принципів, що властиві для більшості держав: надійність, зрозумілість, легітимність, підзвітність, адаптивність, раціональність. Слід зазначити, що основними завданнями будь-якої влади (політики) є: постійно підтримувати Збройні Сили та спецслужби в боєздатному стані, щоб не допустити втрати територіальної цілісності держави; не допустити зміни політичної системи держави, бо громадяни, які мають власність, можуть її втратити, а наслідки зміни політичної системи можуть поширитися на сусідні держави; дати громадянам реальну можливість мати власність, що убезпечить владу та політичну систему від антисистемних, революційних, терористичних і інших загроз; розробити реальну, зрозумілу та цінну для громадян національну ідею, що об'єднала б навколо себе значну частину населення та владу в державі, а також постійно підтримувати її в «робочому стані», обґрунтовуючи нею державну політику; розвиток економіки та інновацій, що є складовими національної безпеки держави, бо вони утримують бюджетну сферу країни, прямо впливаючи на всі складові публічної політики; випереджаючий розвиток стратегічних сфер і галузей діяльності держави, що дає вигідніші можливості, перетворюючи перспективу в реальність.

Існують теоретичні підходи до вивчення публічної політики, що дають можливість здійснити її загальний аналіз. Основні з них розроблені відповідними школами:

- інституціоналізм розглядає політику як результат діяльності державних інститутів (Парламент, Уряд, органи виконавчої влади та ін.), що застосовують належні адміністративні процедури;

- концепція політичного процесу розглядає публічну політику як наслідок політичної діяльності, що має фіксовані рівні та етапи (визначення проблем, постановка цілей,

формування політики, легітимізація політики, її реалізація, оцінка й моніторинг наслідків політики) у процесі вирішення суспільних проблем;

- теорія груп оцінює публічну політику як наслідок групової боротьби, конфлікту між різними групами (фінансово-промисловими; групами тиску; групами інтересів тощо) в суспільстві, гілках влади для досягнення консенсусу з конкретних питань публічної політики;

- теорія еліти розглядає публічну політику як наслідок переваги й вибору політичної та адміністративної еліт;

- теорія раціоналізму розглядає публічну політику як наслідок діяльності з досягнення суспільних цілей шляхом застосування специфічних управлінських технологій;

- теорія поступовості тлумачить, що публічна політика, як послідовна та поетапна діяльність державної бюрократії, спрямована на поступову зміну внутрішньосистемного становища (як наслідок – незначні зміни);

- теорія ігор у центр публічної політики ставить раціональний вибір у конкурентній боротьбі двох чи декількох найбільш впливових акторів (у суспільстві, гілках влади, державному апараті);

- теорія суспільного вибору доводить, що публічна політика є наслідком діяльності індивідів на основі усвідомлення власних інтересів і прийняття відповідних рішень, що мають забезпечити їх відповідною вигодою;

- теорія відкритих систем – розглядає публічну політику як наслідок відповіді політичної системи на запити та потреби відповідних груп (структур, організацій) і факторів зовнішнього середовища.

Найбільш важливими особливостями публічної політики, які вона має втілювати, є відповідність показникам: реагувати на зміни, що відбуваються в суспільстві та державі; мати системний підхід і досліджувати кожну проблему у взаємозв'язку з іншими проблемами; бути ефективною та раціональною; мати довіру в населення.

Публічна політика розробляється та здійснюється на декількох щаблях у залежності від масштабів проблеми чи охоплення суспільної сфери. Рівень обумовлює цілі та стратегію політики, функції об'єктів політики, методи її здійснення та наслідки. Виокремлюють три рівні публічної політики: макрорівень – у глобальних масштабах країни чи групи країн; метарівень – стосується окремих сфер, галузей і напрямів; мікрорівень – передбачає вирішення локальних проблем⁷⁰.

Важливого значення набувають фактори зовнішнього середовища, що впливають на розроблення й упровадження публічної політики. До її загального середовища належать: економічна система (виробництво, розподіл, обмін, споживання, рівень інфляції, податки, зайнятість населення тощо); соціальна система (соціальна структура суспільства, етно-соціальні спільноти та релігійні групи, демографічна структура суспільства; суспільні (культурні) цінності: норми поведінки, обряди, традиції, звичаї тощо); політико-правова система (поділ влади, структура політичної влади, політична культура, законодавство тощо); технологічна система (розвиток науки й технологій, система управління інноваціями, інформаційні технології); міжнародна система (зовнішня політика, геополітична ситуація, рівень співробітництва або конфліктності з іншими державами тощо).

До зовнішніх належать фактори, що можуть прямо впливати на публічну політику. Серед них: політичні (групи інтересів, групи тиску на владу; лобістські організації; політичні партії; засоби масової інформації; громадська думка; фінансові регіональні еліти тощо); інституціональні (законодавчі, урядові, представницькі органи влади; органи місцевої виконавчої влади; судові та контролюючі органи

⁷⁰ Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморганова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 384 с.

влади тощо); економічні (економічні програми, матеріальні та фінансові ресурси тощо); соціальні (соціальні цінності та норми; професійна етика та традиції тощо); технологічні (інноваційні технології; поширення товарів і послуг).

На формування публічної політики також впливають внутрішні фактори та сили. Вони відображаються в діяльності органів публічного управління, що безпосередньо залучені до процесу розроблення та впровадження публічної політики.

Державна влада регулює різноманітні сфери суспільного життя або управляє ними. Водночас, громадянське суспільство має потужні можливості впливу на владу та публічну політику, залучаючи для цього власні інститути (політичні партії, громадські організації, засоби масової інформації, групи інтересів, політичних лідерів і ін.).

Механізм контролю та консультування має важливе значення для розроблення публічної політики в різних сферах суспільної життєдіяльності, а також якісні характеристики суспільного капіталу, що є неформальними принципами та нормами, тривалими відносинами, існуючими між соціальними класами (стратами) та групами, їх здатність скоординувати дії та політику для суспільної користі.

Розроблення публічної політики починається з визначення основних цілей і пріоритетів політичної влади в тих галузях (сферах), що потребують державного регулювання та впливу.

Спочатку вивчаються суспільні проблеми та досліджується, чому вони є об'єктами діяльності органів публічного управління (влади). Слід зазначити, що будь-яка проблема виникає з тих подій чи явищ, що реально впливають на життя суспільства. Немає події – немає проблеми. Проблемами можуть бути наприклад, такі події: стихійні лиха, соціальні конфлікти, етно-соціальні зіткнення та ін.

Проблеми можуть виникнути внаслідок дій органів влади (якщо вони є незрозумілими для громадян). Про-

блеми можуть виникнути, якщо люди не мають можливості самореалізуватися, задовольнити свої потреби (якісно харчуватися, мати постійну належно оплачувану роботу та безпечні умови праці, отримувати чи купувати якісні медичні послуги, мати власне житло тощо). Отже, щоб уникати проблем, влада має створити для громадян сприятливі соціальні та економічні умови для їх самозабезпечення.

Таким чином, завданням влади є виявлення суспільних проблем і вироблення стратегії їх вирішення. Якщо політична влада не вчасно ідентифікує проблеми й не вживає адекватних заходів, то вони набувають загальнонаціональних масштабів. Це може призвести до конфліктів, криз, революцій, соціальних вибухів, соціальних катастроф. Зважаючи на це, система органів публічного управління (паралельно з інститутами громадянського суспільства) здійснюють моніторинг і формують відповідний список актуальних проблем у державі для його розгляду на найвищому рівні та прийняття рішень. Для вирішення проблем потрібні ресурси.

Звернемо увагу на те, що ресурси будь-якої держави обмежені. В умовах обмеженості (вичерпності) ресурсів і необмеженості (невичерпності) потреб держава, на жаль, може вирішити лише вузьке коло найнагальніших проблем суспільства. Проте, за право розпоряджатися ресурсами та вирішення державних і суспільних проблем ведеться політична боротьба. В ній беруть участь фінансово-промислові групи, групи інтересів, верстви і страти суспільства, політичні партії та інші актори внутрішньої та зовнішньої політики.

У суспільстві є проблеми, що традиційні для громадськості, бо існують тривалий час і постійно перебувають під контролем влади (злочинність, бідність, хвороби тощо). А є і новітні: наприклад, соціальна хвороба – СНІД, що потребує принципово нових рішень.

На формування публічної політики суттєво впливає динаміка проблем. Окремі проблеми втрачають актуаль-

ність, а масштаб інших зростає, загрожуючи соціальній та політичній стабільності в державі. Крім цього, існують штучні проблеми, що нав'язуються громадськості відповідними політичними силами, які зацікавлені у тому, щоб повернути увагу влади.

Модель «вертикального залучення» як процес вибору проблем і визначення цілей публічної політики та як діяльність інститутів громадянського суспільства, що відстоюють свої інтереси, передбачає етапи: сприйняття й виокремлення проблем громадянами та органами влади⁷¹. До них належать: об'єднання та організація громадян, які не лише усвідомили ці проблеми, а й проявляють зацікавленість у їх вирішенні шляхом створення власних організаційних структур; представництво та участь як діяльність, що пов'язана з бажанням населення або організованих груп (груп інтересів) безпосередньо брати участь у розробленні та реалізації публічної політики на різних її етапах.

Існують декілька факторів, що сприяють залученню уваги держави до суспільних проблем: важливість і глибина проблеми для суспільства й держави; увага до проблеми значної кількості громадян, які бажають (вимагають) її вирішення; розробленість варіанту вирішення проблеми з найменшими витратами.

Для цього влада має вивчити такі складові: події та явища, що впливають на інтереси суспільства (влади); організації та групи інтересів, які мають відповідні ресурси та реально впливають на проблему; активність участі та залучення відповідних організацій і груп інтересів до процесу розроблення публічної політики; структура політичного процесу та механізму зворотного зв'язку.

Далі відбувається аналіз цих проблем, що дає відповіді на питання: «Хто?», «Що?», «Коли?», «Де?», «Чому?», «Як?». Для

⁷¹ Кооиман Я. Общественно-политическое правление (Social-political governance) / Я. Кооиман // Государственное управление. Словарь-справочник. – СПб., 2001. – С. 212.

цього необхідно: встановити сутність і якість проблеми; виявити межі та масштаб проблеми; визначити й уточнити основні цілі та завдання політики в цій сфері (галузі); здійснити аналіз факторів (змінних), що впливають на проблему; дослідити політику в цій сфері (галузі) та чинне законодавство; вивчити потенціальні вигоди та витрати для різноманітних соціальних груп і учасників реалізації політики; класифікувати проблеми для уточнення напрямів вирішення; виділити аспекти проблем, яким слід приділити головну увагу; визначити цілі та напрями публічної політики, що розробляється.

Аналіз проблем дає можливість вивчити питання: як виникають проблеми? Як проблеми виокремлюються в політиці?; Які дії можливі для вирішення проблем?; Які пріоритети дій?; Якою має бути система вирішення проблем? Під час аналізу важливим є визначення якості проблем: справжні та несправжні проблеми; проблеми-причини та проблеми-наслідки; головні та другорядні проблеми.

Із усього списку проблем у державі, слід виділити пріоритетні, що завжди складно, враховуючи групові та загальнонаціональні інтереси.

Публічну політику доцільно постійно раціоналізувати – досліджувати й визначати пріоритетні галузі, сфери та актуальні проблеми, яким необхідна державна підтримка й стимулювання, ґрунтуючись на економічних, соціальних, фінансових, а також інших критеріях. Головними є відповіді на питання: чи можна об'єктивно визначити пріоритети публічної політики та якою є роль політичних факторів?; чи можна виміряти пріоритети публічної політики та які методи є найбільш надійними?; як практично визначити пріоритети та хто має це робити?

Органи публічної влади реалізують декілька підходів для визначення пріоритетів публічної політики:

– політичний підхід передбачає вибір пріоритетів у процесі політичної боротьби між різними партіями та гру-

пами й залежить від співвідношення політичних сил, їх підтримки суспільством, глибини конфлікту інтересів, а також особливостей політичної культури. Доцільно зазначити, що виборча кампанія суттєво впливає на пріоритети публічної політики (особлива увага приділяється соціальним питанням);

– суб'єктивний підхід обирає пріоритети публічної політики шляхом ірраціональної поведінки через відхилення від певних стандартів, норм і сприйняття поточної ситуації організаціями та індивідами, які зобов'язані й мають можливість зробити вибір: сприйняття та усвідомлення ситуації; стандарти та норми, що мають відношення до існуючих проблем, які в цілому дозволяють змінювати пріоритети шляхом впливу на свідомість і психіку політиків або соціальних груп;

– об'єктивний підхід здійснюється для уникнення суб'єктивізму та популізму. Наприклад: застосовуються низка кількісних показників, що дають можливість прийняти рішення більш об'єктивно, раціонально оцінивши важливість проблеми та цілей. Ці показники враховують: відхилення від існуючих норм і стандартів; рівень залученості населення до цієї проблеми та рівень соціальної напруженості; наслідки існуючої проблеми для сфер людської життєдіяльності у короткостроковій та довгостроковій перспективі якщо цю проблему не вирішити; обсяг ресурсів, що необхідно витратити для вирішення проблеми.

Верховна Рада України є вищою законодавчою гілкою влади, яка концептуалізує публічну політику та механізм визначення політичних цілей, а також пріоритетів у демократичному суспільстві. Крім Уряду, Президента України та центральних органів виконавчої влади, до визначення цілей та напрямів публічної політики долучаються політичні партії, наукові центри та інститути, групи інтересів, засоби масової інформації та ін. Це ускладнює досягнення консенсусу серед різних акторів (політичних сил).

Критеріями вибору альтернатив публічної політики можуть бути: економічні, соціальні, політичні, технічні показники, а також показники ефективності або результативності.

У якості джерел альтернативних варіантів публічної політики можуть бути: опитування експертів і цільових груп; вивчення та огляд літератури; наукові дослідження та експерименти; узагальнення та класифікація фактів і явищ; порівняльний аналіз і аналогії; порівняння з ідеальною моделлю тощо.

Російський науковець В. А. Козбаненко виокремлює декілька методик, що дозволяють обрати остаточний варіант рішення щодо публічної політики: порівняти всі альтернативи за витратами та вигодами; визначити основний варіант, ґрунтуючись на згоді більшості політичних і соціальних груп; обрати варіант публічної політики шляхом голосування, в тому числі застосовуючи технології вирішення в умовах конфліктних ситуацій; ієрархізувати цілі та результати й оцінити альтернативи публічної політики з точки зору її споживачів; обрати рішення, з яким погодилася б більшість членів суспільства.

Сутність політичного аналізу полягає у тому, щоб, використовуючи міждисциплінарні методи, вивчити існуючу проблему, сукупність умов і факторів, що її обумовили, а також сформулювати декілька альтернативних варіантів політики, та, об'єктивно їх оцінивши, запропонувати прийнятний варіант усунення проблеми з урахуванням поставлених політичних цілей.

Для аналізу широко застосовуються методи статистики, математичної оптимізації, економетрики, теорії прийняття рішень, а також регресійного аналізу, що дають можливість встановити причинно-наслідкові зв'язки між двома й більше змінними. Регресійний аналіз сприяє встановленню причин політичної проблеми та оцінити наслідки публічно-управлінських рішень.

Політичні аналітики зобов'язані: зібрати та узагальнити інформацію, провести її аналіз, оцінити альтернативи та передати висновки замовнику; розуміти сучасні тенденції та перспективи, щоб розглядати проблеми, що аналізуються, в комплексі, а не ізольовано; володіти технічними методами аналізу (емпіричного, економічного, інституціонального) для прогнозування та оцінки альтернатив; орієнтуватися в сутності політичної та організаційної поведінки основних учасників процесу розроблення публічної політики й розуміти як вони на неї впливають; знати та дотримуватися етичних норм і стандартів у своїй професійній діяльності.

Особливу увагу під час проведення політичного аналізу приділяють вивченню акторів політики: аналіз усіх структур, організацій і особистостей, що залучені до процесу розроблення та здійснення публічної політики; вивчення ставлення акторів до проблеми та мотивація їх діяльності в цьому напрямі; основні ресурси, якими володіють актори; здатність акторів ефективно використовувати ресурси; загальний механізм прийняття державницьких рішень; розроблення та оцінка різних варіантів дій акторів.

Одночасно з прийняттям рішення здійснюється аналіз усіх потенціальних політичних ризиків і розробляється загальна система заходів зі зниження рівня ризиків під час реалізації публічної політики, а також із раціональнішого використання існуючих можливостей і альтернатив.

Ризик є потенціальною можливістю різних за якістю та змістом втрат або збитків у результаті певних дій. Ризик виникає під час діяльності в умовах невизначеності та необхідності вибору, а в результаті цих дій можливі відхилення від виконання поставлених цілей або виникнення небажаних наслідків і результатів. Для захисту від ризиків доцільно створити механізм виявлення та управління ризиками: проведення аналізу ризиків; розроблення системи управління

ризиками й їх попередження. Це дає можливість визначити ризики, виміряти ризики, оцінити ризики⁷².

У процесі аналізу основна увага приділяється встановленню меж і сфер ризиків (системний, фінансовий, політичний, соціальний, військовий тощо) та виявленню усіх факторів ризику, що пов'язані з діяльністю певних об'єктів або із зовнішнім середовищем.

Важливе значення має вивчення підґрунтя підвищеного ризику під час прийняття рішення. Щоб оцінити ризики необхідно виробити критерії або показники ризиків (прибуток, витрати тощо). Далі визначається рівень ризику (високий, середній, низький). Ризики порівнюються за декількома альтернативними варіантами публічної політики або за рішеннями, що мають бути прийняті. Іноді, всі ризики відносять до трьох груп у залежності від рівня збитків: допустимий рівень ризику, критичний рівень ризику, катастрофічний рівень ризику.

Як наслідок, після проведення аналізу ризиків, із кожного з альтернативних варіантів рішення та оцінки рівня ризиків обирається оптимальний варіант. Таким чином, послідовно визначаються: сфера (галузь) та сукупність факторів ризиків; якість і зміст ризиків; імовірність ризиків; можливі втрати та негативні наслідки; засоби запобігання або зниження втрат від ризиків; оцінка ризиків за альтернативних варіантів рішення; визначення варіантів із найменшими ризиками та втратами; вибір оптимального варіанту рішення.

Управління ризиками має три етапи: розробку плану з управління ризиками та вибір стратегії; формування механізмів попередження ризиків; контроль і моніторинг ризиків.

Виходячи з цього, керівник органу державної влади (управління) повинен мати декілька стратегій зниження

⁷² Реалізація антикризової державної політики стрижневими країнами світу в умовах ризиків: монографія / авт. кол. : В. І. Шарий, О. В. Черевко [та ін.]; за заг. ред. В.І. Шарого, О.В. Черевка, В.М. Мойсієнка. – Черкаси : видавець Чабаненко Ю.А., 2017. – 300 с.

ризиків, які він може обрати, включаючи: оволодіння ситуацією ризику; запобігання або зведення ризику до мінімуму; фінансування та покриття витрат і збитків; перенесення ризику на інших або прийняття його на себе.

Після того, як обрана стратегія та визначені необхідні заходи, приймаються рішення з питання створення механізму управління ризиками та здійснюється контроль за ситуацією.

Таким чином, пріоритет раціональних методик в умовах формування публічної політики має припускати застосування різних норм і процедур, підходів, відповідних стадіям, умовам і рівням цілепокладання, а також змісту проблем, що розглядаються.

Основна теоретична проблема в інтерпретації прийняття державницьких рішень переважно має зводитися до пошуку робочих моделей, здатних оптимізувати політико-адміністративні заходи влади, запропонувавши більш ефективні варіанти вибору альтернатив і цілей.

Найвищим політичним органом серед органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів, який розробляє політику на основі визначених парламентом засад. При цьому варто підкреслити, що Уряд має формуватися парламентським шляхом, а засади публічної політики мають визначатися народними депутатами з урахуванням і на основі суспільних інтересів виборців.

Відносини держави з зовнішніми контрагентами мають складатися в систему принципово збалансованих контактів, що не суперечать Основному Закону та вищим цінностям держави. Резерви, потенціал раціоналізму в прийнятті рішень і формуванні публічної політики пов'язані як з можливістю структурування завдань, розробкою аналітичних схем, збільшенням питомої ваги кількісно визначених завдань, так і з пошуком лідерів прийняття рішень, які володіють певним типом мислення і професійною активністю, а також із формуванням їх команд.

2.3. Модернізація діяльності публічної влади регіону із забезпечення економічної безпеки

Окремі автори визначають механізм забезпечення економічної безпеки як систему організаційних, економічних і правових заходів щодо запобігання економічних загроз, виокремлюючи її основні складові: об'єктивний і всебічний моніторинг стану економіки та суспільства для виявлення, прогнозування й попередження загроз економічній безпеці; вироблення порогових значень соціально-економічних показників, нехтування якими призводить до нестабільності та конфліктів; діяльність держави з виявлення та запобігання внутрішнім і зовнішнім загрозам безпеки економіки^{73;74}.

До загальної структури системи можна віднести: національні інтереси, пріоритети, цілі, завдання в економіці: стратегічні, довгострокові, короткострокові; загрози та виклики: внутрішні та зовнішні; індикатори, що мають сигнальні функції; порогові значення, що відокремлюють небезпечний стан економіки від безпечного; оцінка безпеки на основі співставлення фактичного та прогнозного станів індикаторів із пороговими значеннями; концепція та стратегія забезпечення економічної безпеки; організаційно-управлінський блок.

На нашу думку, головною ціллю механізму забезпечення економічної безпеки має стати створення комплексу оптимальних умов для життєдіяльності й розвитку індивіду, соціально-економічної та військово-політичної стабільності українського суспільства, збереження державного суверенітету та територіальної цілісності України, протидії

⁷³ Реалізація антикризової державної політики стрижневими країнами світу в умовах ризиків: монографія / авт. кол. : В. І. Шарий, О. В. Черевко [та ін.]; за заг. ред. В.І. Шарого, О.В. Черевка, В.М. Мойсієнка. – Черкаси : видавець Чабаненко Ю.А., 2017. – 300 с.

⁷⁴ Kim Ch. W., Mauborgne R. Strategy, Value Innovation, and the Knowledge Economy // Cusumano M.A., Markides C.C. Strategic Thinking for the Next Economy. San Francisco: Jossey-Bass, 2001. – P. 197 – 228.

впливу внутрішніх і зовнішніх загроз. Для цього доцільно виробити державну стратегію забезпечення економічної безпеки. Думається, що вона має бути спрямованою на захист населення України, зростання освітнього й науково-технічного, а також виробничого потенціалів.

Стратегічна ціль механізму забезпечення економічної безпеки України в сучасних умовах має забезпечити весь спектр завдань і функцій та повинна розглядатися в контексті глобальних процесів. При цьому до найбільш важливих завдань механізму забезпечення економічної безпеки України в умовах глобалізації, на нашу думку, мають бути віднесені наступні:

- правове, митне, організаційне, економічне та ін. регулювання розвитку зовнішньої торгівлі та зовнішньоекономічних зв'язків із урахуванням стратегічних інтересів України в умовах глобалізації й інтеграції до світового економічного простору;

- удосконалення галузевої структури зовнішньої торгівлі шляхом розвитку експортного потенціалу та проведення політики імпортозаміщення з наступним витісненням із ринку продукції з країн, що розвиваються, а також боротьбою з китаїзацією економіки країни;

- підтримка вітчизняних товаровиробників високотехнологічних товарів, а також стимулювання їх експортної діяльності з метою виведення найбільш конкурентоспроможної продукції на світові ринки й поступового зміцнення її позицій;

- підвищення ефективності діяльності державних і регіональних органів управління, оптимізація системи державного регулювання заради попередження й подолання зовнішніх і внутрішніх загроз економічній безпеці України;

- проведення в рамках загальноприйнятих і ефективних процедур політики раціонального протекціонізму щодо національних виробників товарів і послуг, що не є монополістами на українському ринку;

– робота щодо забезпечення стабільності української гривні, а також досягнення найбільш сприятливих умов для обслуговування та погашення зовнішнього боргу перед зарубіжними країнами й міжнародними організаціями (фондами);

– розвиток інформаційно-комунікаційного сектору для забезпечення надійного та своєчасного зв'язку України з зовнішніми ринками, а також ефективної та оптимальної організації товарних і сервісних потоків на внутрішньому ринку;

– стимулювання зростання науково-технічного, виробничого, освітнього, техніко-технологічного потенціалу країни, а також підвищення рівня та якості життя населення України.

Механізм забезпечення економічної безпеки України має забезпечити виконання низки важливих функцій, до основних із яких належать: захисна, регуляторна, превентивна, інноваційна, соціальна.

Захисна функція механізму забезпечення економічної безпеки має мінімізувати зовнішні та внутрішні загрози для економіки України. Вона пов'язується з наявністю достатнього ресурсного потенціалу держави. Для забезпечення надійного виконання захисної функції необхідні: наявність і ефективне використання соціально-економічних ресурсів країни; раціональне використання й охорона наявних природних ресурсів; удосконалення управлінських і кадрових ресурсів на центральному й місцевому рівнях; захист національної економіки від зовнішніх впливів, нейтралізація зовнішніх вторгнень і ризиків.

Регуляторна функція механізму забезпечення економічної безпеки України, на нашу думку, може мати два варіанти нейтралізації загроз: «зверху вниз» і регулювання «знизу вгору». Перший варіант може ґрунтуватися на формуванні в Україні сучасного механізму державного регулювання економіки та існуючих ринкових відносин. При цьому дер-

жавне регулювання економіки або посилює ринковий механізм, або обмежує його можливості та спрямовується на упорядкування й трансформацію відносин ринкового саморегулювання. Водночас державне регулювання має бути зорієнтоване не лише на подолання потенціальних загроз, а й на створення умов для набуття додаткових можливостей і вигід для України. Зважаючи на це, найбільш важливу ціль державного регулювання, на нашу думку, доцільно визначити як оптимізацію рівня економічної безпеки, що спрямована на забезпечення: рівноваги між заощадженнями й інвестиціями; макроекономічної стабільності; надійного економічного зростання; умов функціонування господарюючих суб'єктів і їх економічної безпеки.

Другий варіант може передбачати використання внутрішньогосподарських механізмів регулювання ринку, механізмів ринкового саморегулювання. Важливими елементами такого саморегулювання, здебільшого, можуть бути умови зовнішнього та внутрішнього середовища господарюючих суб'єктів, основні характеристики ринку, перш за все, – конкуренція та рівень цін.

Оптимальне співвідношення цін і конкуренції може сприяти переходу економіки до стану рівноваги. Однак слід урахувати, що механізм ринкового саморегулювання не завжди спрацьовує, оскільки господарюючі суб'єкти в Україні відрізняються слабкістю та нездатністю до прийняття відповідних об'єктивних рішень. Це провокує невизначеність на ринку, а також залежність від держави й відповідних державних рішень.

Превентивна функція механізму забезпечення економічної безпеки України, на нашу думку, має бути спрямована на передбачення та подальше запобігання виникненню внутрішніх і зовнішніх загроз, ризиків, криз, критичних ситуацій у соціально-економічних процесах. Реалізація цієї функції може ґрунтуватися на виробленні системи соціально-економічних, технологічних і організаційних захо-

дів. Найбільш значущими серед них бачаться заходи, що забезпечують захист економічної системи країни, а також формування інформаційної системи економічної безпеки держави.

При цьому розроблення превентивних заходів може ґрунтуватися на інформаційній складовій забезпечення інформаційної безпеки. Зважаючи на це, для вироблення ефективних заходів, якісного прогнозування потенціальних ризиків і криз (загроз) необхідна якісна, вичерпна, достовірна, своєчасна інформація. За допомогою інформаційних ресурсів значно зростають можливості вироблення найбільш ефективних рішень із попередження та подолання загроз і ризиків для економічної та соціальної систем України.

Інноваційна функція механізму забезпечення економічної безпеки України, на нашу думку, може ґрунтуватися на виробленні та застосуванні інноваційних рішень і заходів для подолання потенціальних і реальних загроз економіці країни. В цьому разі реалізація зазначеної функції має бути щільно пов'язана з дією компенсаційного потенціалу Української економіки, що виявляється в двох формах – державному регулюванні та ринковому саморегулюванні аналогічно з регуляторною функцією. Ціль компенсаційного потенціалу має бути триединою: усунути загрозу; ліквідувати негативні наслідки; компенсувати втрати.

Соціальна функція механізму забезпечення економічної безпеки України, на нашу думку, має бути спрямована на вирішення наступних основних завдань: реалізація прав і свобод громадян країни; досягнення найбільш високого рівня якості життя населення шляхом взаємного партнерства господарюючих суб'єктів (державно-приватного партнерства в т. ч.), суспільства та різних соціальних груп і створення умов для задоволення їх різноманітних інтересів. При цьому слід мати на увазі, що існує низка факторів, які становлять суттєві загрози для економічної безпеки України: безробіття; диференціація доходів; злочинність; корупція та

ін. Зважаючи на це, завданнями держави є розроблення та реалізація, а також розвиток соціально-економічного механізму нівелювання й усунення високих ризиків, пов'язаних із цими загрозами.

Економічна безпека України, як багаторівнева структура, має передбачати формування комплексу механізмів її забезпечення в часовому та організаційному просторах, а також у їх єдності, співпідпорядкованості й взаємозв'язку.

Для цього, по-перше, доцільно створити умови для стану захищеності галузі (регіону, області), що включає дослідження її функціонування в минулому та встановлення її базового, вихідного (статичного) стану на поточний час.

По-друге, формування механізмів забезпечення економічної безпеки країни має передбачати динамічність системи (галузі, регіону, області, суспільства), зміни її якісних параметрів, показників і очікуваних тенденцій, що відповідає її стану в майбутньому періоді часу під впливом факторів зростання й розвитку.

По-третє, механізми забезпечення економічної безпеки України мають передбачати доцільність мобілізації ресурсів для усунення, нейтралізації аж до прийняттого рівня ризиків і загроз, що існують на поточний час і розроблення активних заходів із зниження й мінімізації фактичних збитків і втрат. Прийнятний рівень ризиків і загроз, на нашу думку, може означати наявність методів, засобів і способів оцінки, виявлення та усунення різних форм і видів небезпек, що існують у відповідних організаційно-технічних і фінансово-економічних умовах.

Одним із методологічних підходів до формування механізмів забезпечення економічної безпеки на прикладі промисловості України може бути виявлення тристоронньої їх організаційно-економічної основи, що цілкомитово обумовлена тривимірною особливістю об'єкта безпеки, тобто статичністю, динамічністю і реальністю стану соціально-економічної системи (галузі, регіону, суспільства) внаслі-

док впливу внутрішніх і зовнішніх загроз. Зважаючи на це, визначення цілі формування механізмів забезпечення економічної безпеки України полягає в досягненні стану захищеності, умов розвитку функціонуючої системи та мінімізації її фактичних збитків. При цьому поняття «умови», «фактори», «захищеність» можуть характеризувати економічну безпеку з різних точок зору. У цьому співвідношенні «умова» розглядається як середовище, в якому відбувається та забезпечується економічна безпека. «Фактор» слід розуміти як діючу силу, причину економічної безпеки як із позицій її посилення, так і зниження, а також послаблення й переходу системи до небезпечного стану. «Захищеність» характеризує рівень реалізації заходів безпеки та прийнятний рівень (масштаб) ризику функціонування системи в відповідних умовах.

Таким чином, комплекс механізмів забезпечення економічної безпеки має становити, на нашу думку, сукупність організаційно-економічних засобів, способів і методів із захисту національної економіки як функціонуючої системи від загроз, що виникають під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів дестабілізації. Він може включати основні елементи процесу регламентації, взаємодії та координації відносин держави та підприємств (організацій) зі здійснення ними виробничо-господарської, організаційно-економічної, інвестиційно-інноваційної діяльності, а також заходи з подолання технічної відсталості й деградації виробничо-технологічного апарату в промисловості, нівелювання кризових явищ і криз, ситуацій та інших негативних умов в українській економіці.

У кожному механізмі забезпечення економічної безпеки України, на нашу думку, мають відображатися напрями взаємовпливу, а також залежності розроблених засобів і методів, як у статичній й динамічній, так і в перспективі виявлення стратегічних викликів та ризиків у функціонуванні соціально-економічної системи.

Державне регулювання економічної безпеки регіонів має важливе стратегічне значення.

Регіональна економіка, що становить складову народного господарства країни, є особливим об'єктом державного регулювання. Різні сфери економіки регіону, його галузева структура, соціально-економічні процеси відбуваються в умовах перехідної економіки, в якій динамічно розвиваються відносини власності й економічних регуляторів.

Множина форм власності та регуляторів економіки регіону формують процеси та структури, що відрізняються значною невизначеністю та різним походженням. Слід зазначити, що регулювання економічного розвитку регіонів є складовою економічної політики держави, зорієнтованої на економічний розвиток територій. Зважаючи на це, як і будь-яка державна політика, вона спрямована на конкретні об'єкти, зорієнтована на досягнення визначених цілей, а вирішення відповідних завдань передбачає механізми регулювання, а також пошук обсягу та структури засобів регулювання.

Державна регіональна політика покликана вирішувати двоєдине завдання:

- активізувати інтеграційні процеси, спрямовані на зміцнення української державності та підняття економіки;
- локалізувати регіональні конфлікти, ліквідувати їх наслідки, поетапно усувати причини та фактори, що їх провають.

Регіональна соціально-економічна політика є сферою діяльності держави з управління політичним, економічним, соціальним і екологічним розвитком країни в просторовому й регіональному аспектах, відображаючи взаємовідносини між державою та регіонами, а також регіонів між собою. До основних об'єктів регіональної політики слід віднести виробничі, соціальні та грошово-фінансові. В якості суб'єктів регіонального управління можна розглядати конкретних представників державної (центральної) та регіо-

нальної влад, окремі установи, організації та підприємства. Ураховуючи це, зазначимо, що регіональна політика щільно пов'язана з регіональним розвитком, зміною внутрішньої соціально-економічної структури регіону.

Просторові відмінності в забезпеченості ресурсами, рівні економічного розвитку, якості життя населення, інфраструктурної оснащеності, екологічному стані оточуючого середовища, гостроті національних і соціальних конфліктів притаманні майже всім країнам світу. Таким чином, цілі та завдання регіональної політики різних держав можуть не співпадати й варіювати в різних межах. Однак існують і спільні цілі, притаманні регіональній політиці всіх країн. На нашу думку, до них можуть належати: створення та посилення єдиного економічного простору та забезпечення економічних, соціальних, правових і організаційних основ державності; відносне вирівнювання умов соціально-економічного розвитку регіонів; пріоритетний розвиток регіонів, що мають особливо важливе стратегічне значення для держави; максимальне використання природних, у тому числі ресурсних особливостей регіонів; запобігання забрудненню оточуючого середовища, екологізація регіонального природокористування, комплексний екологічний захист регіонів і ін.

Таким чином, регіоналізм бачиться підходом до розгляду та вирішення економічних, соціальних, політичних і інших проблем, зважаючи на інтереси регіону.

У основі регіональної політики України, на нашу думку, має бути урахування специфіки регіонів у загальнодержавній структурі, перенесення основних напрямів економічних реформ на регіональний рівень, державна підтримка місцевого самоврядування та підприємництва, вирішення регіональних соціально-економічних проблем, раціональне використання природних ресурсів. Водночас слід розуміти, що головна ціль регіональної політики – це зміцнення української державності, формування умов для ефективнішого

й гармонійного розвитку регіонів, а також створення умов для зростання добробуту населення України.

Для досягнення цієї цілі регіональна політика має виконувати основні завдання: збереження єдиного внутрішнього ринку України, єдності інфраструктури систем енергетики, транспорту, зв'язку, спільної грошово-кредитної системи, спільного контролю за експортом і імпортом продукції за свободи економічних, науково-технічних і інших договірних відносин між підприємствами всієї території України, вільної конкуренції виробників різних форм власності, вільного руху товарів і капіталів; створення умов для розвитку добробуту населення в кожному регіоні, поступова оптимізація рівня життя, виключення надмірних контрастів у соціальних умовах; розширення горизонтальних зв'язків між регіонами, формування ринку праці та міжрегіонального регулювання зайнятості, створення ринків капіталу шляхом розвитку системи акціонерних компаній, фондових бірж, комерційних банків; подолання загальносистемної кризи та реформування економіки; подолання політичної нестабільності, міжетнічної напруженості та протиріч державного устрою.

До процесу формування регіональної економічної політики, що розроблятиметься з урахуванням запобігання загрозам економічній безпеці, можуть входити: концепція регіональної економічної політики; стратегія економічної безпеки; прогноз і програма соціально-економічного розвитку регіону; грошово-кредитна політика регіону; регіональна концепція економічної безпеки.

Зважаючи на це, на регіональному рівні доцільно: організовано здійснювати та забезпечувати систему моніторингу індикаторів економічної безпеки; чітко та об'єктивно контролювати виконання вимог із підготовки рішень, що передбачає їх попередній аналіз щодо відповідності стратегії економічної безпеки; об'єктивне та раціональне здійснення необхідних змін до нормативно-правової бази реа-

лізації економічної політики; безпристрасна експертиза підзаконних нормативно-правових актів щодо їх відповідності стратегії економічної безпеки; ініціювання підготовки проектів рішень щодо корегування економічної політики, яка здійснюється.

Зважаючи на це, важливі завдання мають здійснюватися апаратом системи регіонального управління: аналіз соціально-економічної ситуації та хід виконання бюджету регіону; підготовка пропозицій щодо прийняття необхідних корегуючих рішень; розроблення оперативних рішень у сфері відповідної компетенції з оптимізації здійснення (реалізації) економічної політики; взаємодія з іншими органами управління з проведення експертизи проектів нормативних документів.

Одними з основних стратегічних завдань регіональної влади та апарату, на нашу думку, є: організація систематичного аналізу статистичної і оперативної інформації про хід реалізації економічної політики з метою виявлення передкризових (передкритичних) станів і тенденцій соціально-економічного розвитку регіону (країни); створення можливостей експертизи рішень, що приймаються, на предмет забезпечення економічної безпеки; організація розроблення стратегії економічної безпеки регіону; аналіз на предмет прийняття (відхилення) проекту стратегії економічної безпеки та процедури його реалізації; організація аналізу проекту бюджету регіону щодо його впливу на досягнення цілей стратегії економічної безпеки; розроблення програм підготовки необхідних підзаконних нормативно-правових актів.

Слід звернути особливу увагу на те, що соціально орієнтована модель ринкової економіки, як умова розвитку інтеграційних процесів, на відміну від ліберальної моделі, передбачає селективну підтримку регіонів із об'єктивно недостатнім потенціалом. Перш за все, їй потребують системи життєзабезпечення та соціальна сфера, інфраструк-

тура, вкладення в які непривабливі для приватних інвесторів, а також виробництва, перспективні для завоювання вигідних позицій на внутрішньому й зовнішньому ринках.

Обрання механізму державної (республіканської) підтримки може бути обумовлений природою регіону, що відстає, наприклад: зі старою промисловістю, моноспеціалізованого, екологічно небезпечного, прикордонного, соціально високої аномальної напруженості, ураженого наслідками бойових дій (з необхідністю переосвоєння).

Диференційований підхід може передбачати надання різним територіям індивідуальних митних пільг: для індустриальних регіонів – на ввезення обладнання й техніки для технічного переоснащення діючих підприємств; аграрним регіонам – на імпорт сільгосптехніки, що не виробляють підприємства України; сировинним регіонам під час експорту сировини та відповідному імпорту технічного обладнання – для реконструкції видобувних підприємств.

Державна підтримка регіонів у будь-якій формі, на нашу думку, має здійснюватися за дотримання принципів: цільової зорієнтованості; системності впливу, що виключає протидію; багаторівневої участі влади з виділенням зон спільних дій; концентрації ресурсів; запобіжної дії, що передбачає створення організаційних і інших перепон на шляху переродження депресивних ситуацій у кризові та катастрофічні; реальності та контрольованості, тобто відповідності одержаних результатів поставленим цілям.

У якості важливих факторів інтеграції доцільно виокремити основні напрями формування єдиного ринку капіталів: формування ринкового механізму державного регулювання та управління фінансовою діяльністю, що забезпечить гармонійний та взаємовигідний розвиток регіонів України. Для цього, на нашу думку, потрібно: розробити ефективну законодавчу базу, що регулює фінансові взаємини між центром і регіонами України; реалізувати принципи бюджетної централізації (децентралізації); реформувати діючу податкову

систему з метою інтенсивного зростання регіонів (територіальних громад) та нарощування ними власного податкового потенціалу; надання інвестиційної сутності використанню фінансових ресурсів, що надходять із державного бюджету, а також власних ресурсів регіонів (територіальних громад); створення економічного механізму, що стимулює залучення та ефективно використання власних фінансових ресурсів і іноземних інвестицій в межах економіки держави в цілому та окремих регіонів.

Розвиток територіальних фінансових систем, що мають вирішити три основні територіальні проблеми: сформувати багатоканальну територіальну систему фінансування економічної діяльності; створити на рівні територіального управління комплекс міжрегіональних, регіональних і територіально-громадних фінансових інститутів, що сприятимуть одержанню регіонами додаткового прибутку від господарської діяльності, а також залученню вільних фінансових ресурсів із різних джерел; забезпечити ефективну фінансову взаємодію регіонів між собою, а також із центральними органами влади й іноземними інвесторами.

Досягнення стійкого зростання фінансової забезпеченості підприємств і організацій регіонів шляхом: протекційної податкової та амортизаційної політики; структурної перебудови економічних комплексів регіонів; активного залучення інвестицій із різних джерел, у тому числі зарубіжних, упровадження ефективних систем кредитування виробництва; зниження інфляційних тенденцій, нормалізації грошового обігу, вирішення проблеми взаємних несплат; активної взаємодії з регіональними та центральними органами влади, підприємствами й організаціями інших регіонів, а також інших держав.

Особливо важливими бачаться заходи в сфері регіональної політики для забезпечення взаємних інтересів центру та регіонів. До таких заходів можуть належати: спрямування регіональної політики на вирівнювання соціально-еконо-

мічного рівня регіонів, підтримку регіонів, що відстають, і мають низький фінансовий потенціал, невисокий середній дохід на душу населення, забезпечення необхідних умов для розвинених і перспективних регіонів; закріплення та розширення практики укладення договорів і угод між центральними та регіональними органами влади, а також органами місцевого самоврядування; удосконалення технології узгодження з регіонами рішень центральних органів влади на етапі їх вироблення; формування єдиного економічного простору шляхом проведення єдиної податково-бюджетної політики та ціноутворення; прискорення реформи місцевого самоврядування, забезпечення правових і економічних основ місцевого самоврядування, завершення побудови цілісної системи державної влади; удосконалення міжбюджетних відносин, створення трансфертної системи, спрямованої на вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів; участь регіонів у розробленні кредитно-грошової політики.

Таким чином, участь центральної влади України в забезпеченні економічної безпеки регіонів полягає: в підтримці державних програм регіонального розвитку; збільшенні державного замовлення на постачання продукції для суспільних потреб; забезпечення рівноправної взаємодії центральної та регіональної систем; виробленні обґрунтованої економічної стратегії в відносинах із регіонами, гарантії неприйняття неефективних для регіонів рішень; створенні сприятливих умов для нарощування експортного потенціалу регіонів; збереженні галузей життєзабезпечення та наукомісткого, високотехнологічного виробництва в кризових регіонах; прямому наданні бюджетних гарантій, інвестицій у технічне й технологічне переоснащення галузей, спеціалізацію кризових територій; сприяттві формуванню територіальних науково-промислових комплексів.

Слід зазначити, що в міру стабілізації економічної ситуації в країні можливості регіонів у самозахисті зростуть,

проте значущість держави, як гаранта економічної безпеки, не знизиться.

Отже, можна зробити висновок, що зміцненню економічної безпеки регіонів має сприяти удосконалення державного регулювання економічного зростання шляхом розроблення концептуальних і програмних документів міжрегіонального та територіального планування, створення комплексної системи контролю над ризиками, включаючи проведення активної державної антиінфляційної, валютної, курсової, грошово-кредитної та податково-бюджетної політик, зорієнтованих на імпортозаміщення й підтримання реального сектору економіки; стимулювання та підтримку розвитку ринку інновацій, наукоємної продукції та продукції з високою доданою вартістю, розвиток перспективних технологій загального, подвійного та спеціального призначення.

Розділ 3

Особливості реалізації публічної політики

Бюрократія, будучи «урядовою машиною», за допомогою якої здійснюється політика, не має відношення до процесів вироблення політичного курсу. Але вочевидь, що недостатньо прийняти те або інше політичне рішення, його необхідно виконати.

М. Вебер

Проблема полягає не лише в тому, хто писатиме закон і яким він буде, а й у тому, як закон упроваджуватиметься в життя науковими методами, в найкоротші терміни, однаково для всіх. Набагато складніше змусити конституційні закони працювати, ніж їх розробляти.

В. Вільсон

3.1. Механізм здійснення та оцінки публічної політики

Упровадження в життя публічної політики є складним процесом, що об'єднує як політичну, так і адміністративну діяльність.

Органи виконавчої влади утворюються для виконання відповідних завдань, що так чи інакше пов'язані з розробленням і реалізацією публічної політики.

Реалізація публічної політики – це постійний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, в якому беруть участь різні органи влади та інститути громадянського суспільства. Реалізація починається відразу після ухвалення та

легітимізації публічної політики або окремої програми й є основним видом діяльності державного апарату.

Метою реалізації публічної політики є практична організація життя громадян, розподіл та перерозподіл ресурсів, підтримання порядку, збереження внутрішнього та зовнішнього миру шляхом соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку.

Складовою частиною здійснення публічної політики є визначення механізму її реалізації, що передбачає сукупність засобів, методів і ресурсів, які забезпечать виконання запланованих заходів у відповідності з поставленими завданнями.

Механізм реалізації публічної політики включає комплекс відповідних організаційно-управлінських, нормативно-правових, фінансово-економічних, соціально-психологічних заходів.

Існує три методологічних підходи до проблеми реалізації публічної політики, що розглядають цей процес по-різному.

Так, за реалізації публічної політики як лінійного процесу, основними організаційними умовами успішного її виконання є^{75,76}.

- зрозумілі цілі діяльності та стандарти виконання функцій;
- забезпеченість необхідними ресурсами (фінансовими, матеріальними, інформаційними, людськими тощо);
- ефективні організаційні структури;
- розроблені правила, процедури та інструкції, що координують і регламентують діяльність організацій, а також їх відносини із владними структурами;
- розвинуті комунікації та система координації діяльності різних структур, залучених до процесу реалізації політики,

75 Прийняття та реалізація рішень у публічному управлінні: монографія / авт. кол. : С.А. Романюк (кер.) [та ін.]; за заг. ред. С.А. Романюка, В.І. Шарого. – Черкаси: видавець Чабаненко Ю.А., 2015. – 508 с.

76 Теорії, технології та особливості реалізації адміністративних реформ у стрижневих країнах світу : монографія / авт. кол. : В. І. Шарий, О. В. Червко, В. М. Мойсієнко. Черкаси : видавець Чабаненко Ю.А., 2017. – 316 с.

в тому числі: виконавчої та законодавчої влад; центральної, регіональної та місцевої влад; мотивований і кваліфікований персонал.

По-друге, реалізацію публічної політики розглядають (наприклад, російський вчений В.А. Козбаненко та інші) як комплекс дій різних державних структур, що пов'язані з адаптацією усіх учасників (у першу чергу вищих керівників), упродовж усього процесу здійснення політики до умов і завдань, які необхідно вирішувати, з умінням узгоджувати власні інтереси та формувати партнерські стосунки. При цьому важливу роль відіграють інформаційні системи та канали зворотного зв'язку, що дозволяють дізнаватися про події, які відбуваються, а також отримані результати й на їх основі регулювати власну діяльність, ґрунтуючись на місії та цілях організації чи індивіда.

По-третє, реалізацію публічної політики можна сприймати як діяльність із відповідними правилами (принципами), що є формальними та неформальними, які встановлені на початку або визначаються учасниками здійснення політики на основі накопиченого досвіду. Дотримання принципів під час розроблення стратегії й тактики, управління та контролю дає можливість визначити роль кожного учасника та швидше реалізувати цілі організації. Важливе значення має організаційна культура, що існує в організаціях, яка впливає на зміст відносин між учасниками цього процесу⁷⁷.

Виходячи з цього, оскільки процес реалізації публічної політики є складною та багатогранною діяльністю, то до неї залучено багато учасників. У зв'язку з цим виникає питання про необхідність їх класифікації та розподілу на окремі групи. Тому ефективність реалізації публічної політики залежить не лише від реалістичності поставлених цілей, а й від взаємодії всіх учасників і організаторів цього процесу.

77 Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 495 с.

Виділяють декілька типів учасників реалізації публічної політики: окремі індивіди, організовані групи, державні інституції та організації. Державні інституції поділяються за рівнем управління (центральний, регіональний, місцевий) та змістом діяльності організації (центральні органи влади; органи законодавчої влади; органи виконавчої влади; судові органи влади; неурядові організації (профспілки, групи інтересів, приватні компанії, засоби масової інформації тощо)).

Провідну (головну) роль під час реалізації публічної політики відіграють органи виконавчої влади на всіх рівнях (від центральних – до місцевих). Другорядну роль виконують неурядові організації, які безпосередньо зацікавлені в реалізації певної політики й беруть у ній безпосередню участь. Решта учасників беруть лише епізодичну участь у цьому процесі.

Неурядові організації можуть виступати в якості: джерела знань, особливо під час вирішення складних питань, а також вироблення нових ідей та формування зворотного зв'язку; засобу мобілізації ресурсів; підтримання політичної стратегії та окремих програм.

Окремі групи інтересів можуть утворюватися та фінансуватися власне державними організаціями для посилення своїх позицій і проведення відповідної політики. Таким чином, не лише інтереси окремих соціальних верств або всього суспільства створюють політику, а й окрема політика може створювати групи інтересів.

Кожний із типів публічної політики породжує різну розстановку сил серед цих учасників. Так, за розподільчої політики, як правило, відсутні групи, які активно виступають проти її проведення. Кардинально протилежна ситуація складається тоді, коли відповідна група населення зазнає втрат у процесі здійснення політики або реалізації державних програм. Тоді органи виконавчої та представницької влад відповідного рівня зіштовхуються з активною протидією й сильним тиском з боку цих груп.

В цілому відносини між учасниками можуть мати зміст, який визначають: підтримка та співробітництво; ділове партнерство; компроміс; конфлікт.

Рівень конфліктності під час реалізації публічної політики може бути високим, середнім і низьким. Це важливо урахувати, вивчаючи ступінь впливовості державних і недержавних структур на політику в окремій сфері або в цілому, а також відповідаючи на питання: чи є цей вплив постійним, чи має тимчасовий зміст?

Процес реалізації політичних цілей починається після прийняття відповідних законодавчих документів і є системою конкретних дій і заходів органів виконавчої влади. Для того, щоб ці дії були результативними та сприяли одержанню очікуваних результатів, необхідне виконання відповідних умов: законодавство має точно визначати межі та основні організаційні, а також фінансові аспекти реалізації публічної політики; виконавчі органи мають бути наділені необхідними ресурсами та кваліфікованими кадрами; публічна політика має знайти широку підтримку серед соціальних груп і лідерів громадсько-політичних організацій; публічна політика не повинна провокувати соціальні конфлікти та послаблювати соціально-економічні й політичні підвалини держави.

У процесі реалізації політики роль державних органів влади полягає в тому, щоб: отримати необхідні ресурси; розробити відповідні плани та програми; організувати та скоординувати діяльність учасників; здійснити заходи з досягнення поставлених цілей.

Стрижнем успіху реалізації публічної політики є відносини в системі публічного управління. Слабкість реалізації помітніше за все проявляється там, де відсутній чіткий розподіл владних повноважень між різними органами влади.

Важливим фактором успіху є якість розробленої політики, державних програм чи прийнятих рішень. Слід зазначити, що існує такий термін як «здійсненність рішення»,

який означає, що ще на етапі розроблення, розраховується ймовірність реалізації всіх запланованих заходів з урахуванням впливу різних факторів.

Багато залежить і від того, наскільки точними є завдання і як їх інтерпретують конкретні виконавці, особливо на нижчих рівнях управління, оскільки на регіональному та місцевому рівнях відбувається повсякденна реалізація державних рішень.

До складу інструментів публічної політики належить розроблення та реалізація цільових програм.

Цільові програми – це інструмент публічного управління. Вони узгоджені за ресурсами, виконавцями й термінами реалізації, комплексом науково-дослідних, дослідницько-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських і інших заходів, що забезпечують ефективне вирішення завдань у галузях державного, економічного, соціального, екологічного, та культурного розвитку⁷⁸.

Вони спрямовані на досягнення цілей, поставлених органами державної влади, а також є основним інструментом структурних перетворень у економіці та під час вирішення важливих соціальних проблем.

Під час вибору проблем, які необхідно вирішити програмними методами, використовуються декілька критеріїв: суттєва значущість заходів для країни чи регіону; принципова новизна та висока ефективність програмних заходів; неможливість вирішення проблем, що постали, шляхом застосування ринкових механізмів; необхідність цільової координації міжгалузевих зв'язків у ході реалізації програмних заходів.

Проект цільової програми може мати таку структуру: зміст проблеми та обґрунтування необхідності її вирішення

⁷⁸ Прийняття та реалізація рішень у публічному управлінні: монографія / авт. кол. : С.А. Романюк (кер.) [та ін.]; за заг. ред. С.А. Романюка, В.І. Шарого. – Черкаси: видавець Чабаненко Ю.А., 2015. – 508 с.

програмними методами; основні цілі та завдання проблеми, терміни та етапи її реалізації; система програмних заходів; ресурсне забезпечення програми; організаційно-економічний механізм реалізації програми; організація управління програмою та контроль за ходом її реалізації; оцінка ефективності соціально-економічних наслідків програми; паспорт програми.

У додатку до проекту цільової програми можуть міститися: пояснювальна записка; бізнес-план із соціально-економічними та техніко-економічними обґрунтуваннями; попередня бюджетна заявка на фінансування з державного бюджету; лист погодження із зацікавленими органами виконавчої влади.

У органах виконавчої влади особливу увагу приділяють розробці стратегічного та оперативного планів і узгодженню їх із цілями та діяльністю представницької влади. Так, для створення оперативного плану проводяться дії: узгоджується робочий план із довготерміновими цілями; визначаються конкретні показники виконання; доводяться плани до безпосередніх виконавців; визначаються механізми регулювання та зворотного зв'язку.

Для того, щоб оперативні плани були успішно виконані, необхідні: вміле та глибоке політичне керівництво; відповідні ресурси (особливо людські та фінансові); грамотне управління та ефективні організаційні структури; мотивація персоналу.

На практиці традиційно виділяють декілька проблем, які супроводжують процес реалізації публічної політики. По-перше, досягається лише частина цілей публічної політики. По-друге, в її реалізації беруть участь багато різних організацій, груп, особистостей, що ускладнює координацію їх роботи. Крім цього, вони мають різні цінності та мотиви, що ускладнює взаємини між ними. По-третє, вони використовують різні способи й методи здійснення публічної політики. По-четверте, постійні та динамічні зміни в сус-

пільному, загальнодержавному, внутрішньодержавному та міжнародному житті, а також виникнення нових потреб у населення суттєво впливають на публічну політику, сприяючи необхідності її модернізації.

При цьому важливо враховувати контекст, фактори змін, події як каталізatori змін, ініціаторів, дії та результати змін публічної політики. Всі ці складові взаємопов'язані та послідовно впливають на реальність і результативність політики, яку здійснює держава.

Крім готовності до змін керівників, в політиці важливо брати до уваги готовність суспільства до трансформаційних і модернізаційних процесів. Особливу увагу слід приділяти вивченню окремих соціальних верств (страт), оскільки нова політика може стосуватися їх стрижневих інтересів.

Важливо урахувати, що здатність керівників успішно здійснювати зміни ґрунтується на двох основних факторах: аналітичних здібностях і управлінських навичках. Аналіз необхідний для розроблення стратегії та визначення цілей і завдань з урахуванням змісту й запитів зовнішнього середовища. Управлінські якості необхідні внаслідок того, що зміни в політиці залежать і від тривалих проміжків часу та пов'язані з плануванням, керівництвом, а також переконанням. Виходячи з цього, їх реалізація передбачає застосування аналітичних методів і розроблення стратегії управління змінами. Від ступеня новизни, глибини та масштабів перетворень залежить рівень спротиву змінам, а також складності, невизначеності та ризику під час проведення перетворень.

Отже, чим радикальніші та масштабніші перетворення, тим сильніший спротив, вищий ризик, складність і невизначеність результатів, а також наслідків змін. Тому найбільша кількість проблем виникає за великих нововведень, що потребують ретельної підготовки та створення відповідних умов для їх подолання (рис. 3.1).

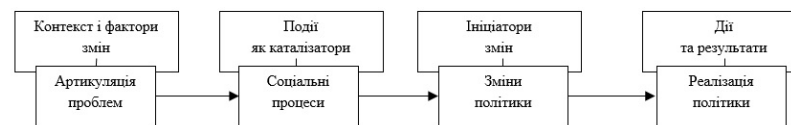


Рис. 3.1. Параметри, що впливають на динаміку та ефективність реалізації публічної політики

Однією з таких проблем є консерватизм державних структур, що пов'язано з багатьма причинами: монополізм державних органів; відсутність у керівників і державних службовців достатніх стимулів для інновацій; труднощі з критеріями оцінки діяльності державних органів; жорстка ієрархічна структура; законодавчі обмеження тощо.

Таким чином, серед головних факторів, які слід урахувати під час організаційних змін, є: зміст організаційної структури та управління; забезпеченість ресурсами; позиція керівництва; склад і якість персоналу; форми конкуренції та співробітництва; формальна та неформальна системи заохочення; методи та форми вирішення конфліктних ситуацій; комунікації та система зворотного зв'язку; особливості організаційної культури (цінності та норми).

Досліджуючи в цілому реалізацію публічної політики або державних програм визначають загальні принципи, дотримання яких сприяє поліпшенню цього процесу: зменшення рівнів управління та спрощення організаційних структур; створення ефективного механізму координації та тісна співпраця між учасниками реалізації політики; надання певної самостійності та автономності виконавчим організаціям; систематична оцінка результатів роботи та удосконалення механізму звітності; застосування сучасних управлінських технологій та інформаційно-аналітичних систем.

Будь-яка система зацікавлена в одержанні достовірної інформації щодо процесів, які відбуваються в зовнішньому та внутрішньому середовищах. Для цього формується сис-

тема моніторингу. Її завдання полягає в контролі за процесами реалізації публічної політики та виявленні сприятливих можливостей, а також відхилень у цьому процесі для своєчасного розроблення та реалізації відповідних заходів. Це своєрідна політика безпеки, що включає: інформаційну систему, аналітичну систему та оперативну систему (рис. 3.2).

У результаті аналізу виявляються тип і форма відхилень у роботі, що пов'язана із реалізацією публічної політики, а також їх зміст і вплив на досягнення поставлених цілей. Узагальнені матеріали надходять до оперативної системи, де виробляються рекомендації та рішення про внесення змін до стратегії, змісту роботи, показників оцінки, моніторингу та інше. Після цього рекомендації у вигляді оперативної інформації або аналітичних довідок надходять до відповідного керівництва, яке уповноважене приймати рішення в цій царині.



Рис. 3.2. Система моніторингу реалізації публічної політики

Під час аналізу реалізації публічної політики здійснюється її оцінка, що має декілька типів, а також відповідні дослідження результативності та ефективності.

Без цього процесу знижується ефективність всієї публічної політики, а без оцінки попередньої роботи складно розробляти перспективну стратегію та регулювати державні програми.

Оцінка реалізації публічної політики – це сукупність механізмів і методів з вивчення та вимірювання фактичних результатів публічної політики або програм, що завершені чи перебувають у стадії реалізації, для їх удосконалення.

Головна мета оцінки полягає в тому, щоб зібрати дані та провести аналіз інформації про кінцеві або проміжкові результати, а потім використати їх для: удосконалення політики або підвищення якості рішень, що прийматимуться; визначення результатів і наслідків політики, що проводиться.

Наприклад, у країні прийнято багато різних соціальних програм, під реалізацію яких держава виділяє значні фінансові ресурси. Проте, часто-густо ніхто не знає, якою є реальна віддача від їх реалізації та в якій мірі вони допомогли вирішенню конкретних соціальних проблем.

Існують різні типи оцінок публічної політики, а також дій учасників, які залучені до цього процесу, на всіх етапах її реалізації. До основних типів оцінок публічної політики належать: оцінка процесу реалізації; оцінка результату; оцінка наслідків; оцінка економічної ефективності.

Завдання полягає в тому, щоб дати оцінку діяльності державних структур, політиці, що проводиться, програмам, які реалізуються, а також наслідкам політики та програм.

Вибір типу оцінки та методів проведення оцінкових досліджень пов'язаний із декількома обставинами, що залежать від таких факторів: цілі оцінки; інтереси організації чи окремої групи осіб; політичні умови; наявність необхідних ресурсів і часу.

Планування та проведення роботи з оцінки результатів публічної політики у будь-якій суспільній сфері вимагають відповіді на низку складних методологічних проблем, серед яких слід виділити: вибір показників; застосування кількісних і якісних оцінок; забезпечення точності та об'єктивності проведення оцінок; використання результатів оцінкових досліджень і ін.

Оцінкові дослідження можуть проводитися на всіх етапах розвитку публічної політики, в тому числі й до початку її реалізації. В цьому разі вони мають прогностичний зміст. Наприклад, коли треба визначити наслідки здійснення різних альтернативних варіантів програм. Такі дослідження дозволяють перевірити теоретичні основи та підстави розроблення програм, процесів, що пов'язані з входом і виходом програми, ефективністю всіх елементів програми та результативністю альтернативних варіантів.

Всі форми оцінкових досліджень поділяються на дві групи.

Наукові дослідження. При цьому використовуються різні наукові методики, що застосовуються під час вивчення різноманітних соціальних явищ. Вони дозволяють одержати достовірну та повну інформацію, проте, не потребують багато часу, грошей, а також залучення кваліфікованих спеціалістів. Найчастіше застосовуються методи: соціологічні опитування; спостереження (відкриті, приховані); експертні оцінки; моделювання; застосування контрольних груп; проведення експериментів тощо.

Традиційні форми. В реальному житті, частіш за все, застосовують традиційні форми оцінок, які наближені до політичного чи адміністративного контролю за ходом прийнятих рішень. До таких методів належать: парламентські слухання; звіти державних керівників; контрольні комісії; державний аудит; розроблення бюджету тощо.

В цілому процес проведення оцінкових досліджень має декілька етапів і передбачає розроблення соціальної програми, що включає: вибір державної програми у відповідній сфері, що оцінюється; визначення програмних цілей дослідження та оцінкових показників; вибір стратегії проведення дослідження, методів і засобів оцінки; підготовку бази даних, збір інформації та вимірювання; оцінку результатів програми або політики в певній сфері, її аналіз; підготовку звіту; надання висновків і рекомендацій.

Оцінка виконання програм передбачає вивчення методів управління, їх ефективності, здатності та можливості організаційних структур упоратися з поставленими завданнями, можливістю мобілізувати ресурси, а також компетентності керівників і службовців. Для кращого розуміння цих питань розглянемо як оцінюються державні програми (рис. 3.3).

Оцінка результатів політики передбачає вивчення того, в якій мірі були виконані поставлені завдання та цілі та чи вдалося повністю реалізувати заплановані заходи й досягнути відповідних показників.

Оцінка наслідків програми є найбільш складним типом оцінки, яка обумовлена тим, що наслідки можуть проявитися не відразу, а через певний проміжок часу (іноді досить тривалий). Часто-густо є не досить зрозумілими причини, що призводять до відповідних наслідків. Також досить складно виразити наслідки в кількісних показниках.

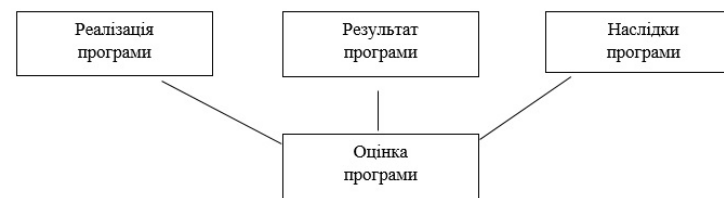


Рис. 3.3. Процес оцінки державних програм

Оцінка економічної ефективності здійснюється на основі двох методів: витрати – вигоди; витрати – ефективність. Вона дозволяє визначити, наскільки раціонально були витрачені відповідні ресурси, виділені під відповідну програму.

У багатьох країнах прийняті спеціальні законодавчі та нормативні документи, у відповідності з якими оцінка включена до процесу розроблення та прийняття рішень, оскільки досвід свідчить, до яких проблем і ускладнень може призвести одне неправильне рішення, прийняте на

загальнонаціональному рівні. Особлива увага приділяється аналізу впливу державного регулювання, що є спеціальною технікою для систематичної оцінки позитивних і негативних наслідків, а також альтернативних моделей регулювання.

Користь від його застосування полягає в тому, що він сприяє: кращому розумінню реального впливу дій держави на соціально-економічні процеси; інтеграції та узгодженню цілей і завдань під час вироблення політики; удосконаленню механізму консультування та більшій відкритості Уряду; підвищенню відповідальності органів публічного управління шляхом надання більшого обсягу інформації та демонстрації користі державних рішень для суспільства.

Схема аналізу та оцінки впливу публічної політики на соціальні процеси подана на рис. 3.4.

Після проведення оцінки та представлення її результатів керівнику, можливе прийняття різних рішень, що вплинуть на долю програми чи публічної політики. Наприклад: продовження програми; успішне завершення програми; модифікація програми; припинення програми за її невдачі.

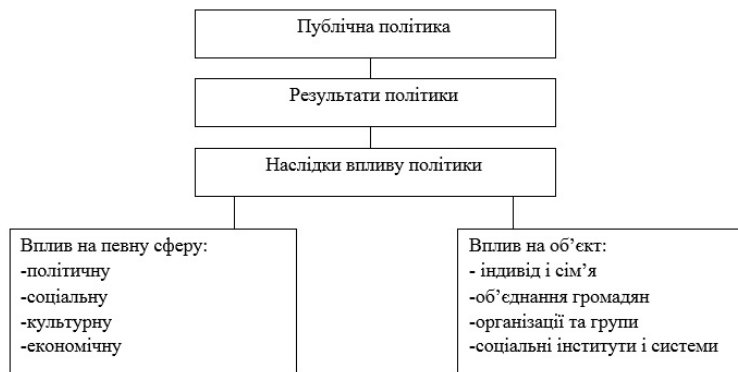


Рис. 3.4. Схема аналізу та оцінки впливу публічної політики на соціальні процеси

Підтримка програми або політики можлива у формі політичної, матеріальної або інтелектуальної допомоги та сприяння, щоб продовжити або розширити охоплення населення відповідною програмою. Якщо результати відрізняються від первинних цілей, проте доцільність проведення відповідної політики або програми не викликає великих сумнівів, то здійснюється корегування політики.

Крім цього, при прийнятті рішення щодо продовження або модифікації програми можуть вивчатися питання про зміну її цілей чи пріоритетів, удосконалення механізму фінансового або матеріального забезпечення. Причин може бути достатньо. Вони можуть бути пов'язані з політичним тиском, діями органів судової влади, спротивом окремих груп інтересів тощо.

Отже, для ефективної публічної політики необхідне раціональне поєднання всіх трьох важливих елементів: оцінки, посилення впливу та регулювання.

Реалізація публічної політики є складним і довготривалим процесом, спрямованим на вирішення суспільних проблем, досягнення та реалізацію суспільно значущих цілей розвитку держави та її галузей і сфер. Для цього виконавча влада застосовує правові, економічні, адміністративні та інші методи публічного управління, виходячи з ресурсного потенціалу, що є в її розпорядженні.

При цьому, сутність функціонування державного апарату полягає у практичній реалізації волі політичної влади, тобто, сформованої нею публічної політики.

3.2. Упровадження публічної політики засобами масової інформації в умовах інформаційної війни

Американський соціолог Елвін Тоффлер стверджує, що всі люди вже перебувають у новій цивілізації, чинячи їй спротив, або створюючи її»⁷⁹. Основними продуктами виробництва постіндустріальної епохи стають інформація та знання. Сировинний і енергогенеруючий сектори втрачають провідні позиції з часу глобальної світової кризи 2008 року. На зміну їм (наприклад, Bloomberg, Forbes, Fortune, Interbrand, Brand Finance та ін.), вже десятий рік поспіль, приходять компанії, пов'язані з розробкою та виробництвом комп'ютерної техніки, програмного забезпечення до нього й упровадженням технологій, що забезпечують функціонування процесів збору, збереження, пошуку, передачі, накопичення, безпеки, захисту, тиражування інформації, а також доступу до неї.

Лідерами ринку комп'ютерних інформаційних технологій є, переважно, американські компанії: Apple, Facebook, Amazon, Microsoft, Alphabet, IBM, Intel⁸⁰. Вони складають суттєву конкуренцію нафто- та газовидобувним гігантам. Ще однією сенсацією стала поява в першій десятці світових рейтингів маловідомої в Україні китайської компанії State Grid, що займається альтернативною енергетикою (сонячні батареї, вітрові генератори тощо). Незважаючи на те, що основний прибуток цієї компанії припадає на традиційні види палива, стійка тенденція до переходу на відновлювані джерела енергії вже очевидна.

Ці факти можуть свідчити про зміщення світової економічної кон'юнктури від вуглеводнів до сфери інформаційних технологій (ІТ), що бачиться важливою ознакою

79 Toffler Alvin. The Third Wave / Alvin Toffler. – Bantam Books, 1989. – 537 p.

80 Kiyuna A. Cyberwarfare sourcebook / A. Kiyuna, L. Conyers. – Lulu.com, 2015. – 312 p.

постіндустріального суспільства. Це підтверджує стрімкий розвиток криптовалют, що базуються на відкритому вихідному коді системи Bitcoin та ін. Так, китайські банки: Industrial & Commercial Bank of China Ltd, China Construction Bank, Agricultural Bank of China, що посіли в рейтингу Forbes Global 2000 за 2016 рік три перші місця активно працюють над доцільністю й ефективністю застосування у власних інтересах електронні валюти⁸¹.

Відповідна ситуація загострила фінансові протиріччя в Китайській Народній Республіці і влада була змушена запровадити низку обмежень щодо обігу криптовалюти⁸². Уряди інших держав також напружено вивчають можливі наслідки фінансово-інформаційної революції.

Сучасні інформаційні технології сприяють глобальній інформатизації, що об'єднує всі країни світу в один цілісний інформаційний простір. Демасифікація суспільства означає, що між соціальними інститутами має відбутися обмін значно більшим обсягом інформації, включаючи корпорації, для того, щоб підтримувати рівноважні взаємозв'язки між ними. Методи виробництва підсилюють прагнення корпорацій отримувати більше інформації в вигляді вихідного матеріалу. Оскільки інформація стає стрижнем виробництва, то кількість «інформаційних менеджерів» у індустрії стрімко зростає, а корпорація, в разі потреби, впливає на інформаційне оточення так само, як на фізичне і соціальне»⁸³. Очевидно, що в таких умовах особливого значення набувають засоби масової інформації.

Наукові пошуки в сфері інформаційного протиборства, пропаганди, гібридних загроз і ролі в них ЗМІ представлені у роботах вітчизняних і зарубіжних дослідників. Серед вітчиз-

81 <http://forbes.net.ua/ua/business/1416864-forbes-global-2000-najbilshi-kompaniyi-svitu>

82 <https://www.reuters.com/article/us-markets-bitcoin-china-mining/china-central-bank-can-tell-local-governments-to-regulate-bitcoin-miners-power-use-source-idUSKBN1ES0TD>

83 Toffler Alvin. The Third Wave / Alvin Toffler. – Bantam Books, 1989. – 537 p.

няних науковців, відомі дослідження В.П. Бега, В.Ф. Іванова, А.С. Каверіної, Л.Ф. Компанцевої, Є.М. Магди, В.В. Остроухова, В.М. Петрика, Г.Г. Почепцова, В.В. Різуна, В.О. Хорошко. Вагомими для вивчення відповідної проблематики є дослідження зарубіжних учених: Е. Берзнейза, Ж. Елюля, Г. Кіссінджера, Г. Лассуела, М. Лібікі, Д. Маквейла, Т. Рона, Ф. Тейлора, Е. Тоффлера, та ін.

Вплив ЗМІ на інститути влади полягає у збиранні, пошуку, обробці, модифікації, збереженні та поширенні інформаційних потоків у планетарних масштабах. Суб'єкт, відповідно до поставлених завдань, вдається до інформаційних операцій, що полягають в оперуванні відомостями з метою досягнення стратегічних переваг над супротивником. Канали ЗМІ в цьому випадку виявляються ефективним інструментом інформаційної боротьби, а поширені ними повідомлення є інформаційною зброєю. Відповідна проблематика є актуальною та недостатньо дослідженою у вітчизняній науці.

Таким чином, роль ЗМІ в світовій політиці від початку їх виникнення була особливою. Оскільки аудиторія найбільших інформаційних каналів не обмежувалася кордонами власної держави. Мас медіа прагнули поширити свій сигнал на максимально можливу відстань, територією інших країн. Під впливом їх повідомлень змінювалася й людина.

Нові засоби масової інформації збільшили обсяг своїх відомостей, передавали зображення та звук на далекі відстані. Під впливом змін, що відбувалися, зникало місцеве сприйняття світу, пробуджувалася національна свідомість. Розширюючи своє мовлення, вони отримали інструмент впливу на внутрішні процеси в інших державах через свою лояльну аудиторію. Наступним етапом стало збільшення кількості каналів із яких споживач формував власне бачення (сприйняття) стану оточуючого середовища та світу. Наприклад, дитина поповнювала свій образний ряд не лише з природи та від людей, а й із газет, популярних

журналів, радіо і, згодом, від телебачення. У всьому іншому церква, держава, сім'я та школа продовжували говорити в унісон, тобто, по суті, одне й те ж. Із плином часу засоби масової інформації стали гігантським «гучномовцем». Їхня потужність використовувалася в регіональних, етнічних, родових і лінгвістичних напрямках для стандартизації образів у розумовому потоці суспільства.

Можливості ЗМІ, як інструменту впливу на об'єкт, почали використовувати в Першій світовій війні для розповсюдження пропаганди. Пресу та кіно пристосували для військових потреб у Європі та США. Результати, які були отримані, породили ідею, що ЗМІ є потужним інструментом агітаційної діяльності⁸⁴.

Окремо в цьому питанні доцільно згадати виникнення потужних державних радіостанцій і відповідно систем радіоцензури й радіоборотьби.

Принципово важливим завданням стало донесення власного сигналу в закриті ворожі інформаційні системи, руйнуючи їх із середини. Протилежна сторона, навпаки, намагалася не допустити розповсюдження інформаційних потоків супротивника своєю територією.

Таким чином, із виникненням радіостанцій набуло сучасних рис інформаційне протистояння. Проблематику радіоборотьби розкриває в своїх роботах литовський науковець і журналіст Р. Плейкіс. Він зазначає, що на початку минулого століття в Європі спалахнула справжня інформаційна радіовійна. Першість у сфері приглушення належить Німеччині й Радянському Союзу. Так, наприкінці 20-х років Берлін блокував радіо Комінтерну, а в 1931 році СРСР приглушував передачі Румунського радіо. З 1934 року Австрія транслювала шуми на хвилі Берліна. В 1936 році Італія глушила передачі з Лондона, спрямовані на Абіссінію. У 1937 році спалахнула радіовійна між Москвою та Мадридом.

⁸⁴ Брайант Дж. Основы воздействия СМИ.: Пер. с англ. / Дж. Брайант, С. Томпсон . – М. : Издательский дом «Вильямс», 2004. – 432 с.

У 1938 році СРСР глушив іномовлення радіо Німеччини, а німецький Рейх придушував передачі Московського радіо та Бі-Бі-Сі (British Broadcasting Corporation – BBC) німецькою мовою⁸⁵.

Потенціал впливу медіа на маси продовжили застосовувати комуністи в Радянському Союзі та нацисти в Німеччині під час Другої світової війни⁸⁶. У 1940 році Радянський Союз почав систематичне приглушення радіо Ватикану. У 1941-1945 роках відбувалися ефірні битви між СРСР і Німеччиною. Наприклад, Берлін передавав на хвилях Москви й Лондона короткі ворожі коментарі, на що опоненти відповідали симетрично. У 1946 році тривало обопільне заглушення передач Москви та Мадрида. Із 3 лютого 1948 року почалося широкомасштабне заглушення передач «Голосу Америки» (Voice of America – VOA), а 13 квітня – передач BBC з Лондона⁸⁷.

Роль і функцію пропаганди, а отже й ЗМІ у військовому протистоянні чітко окреслив на початку ХХ століття Г. Лассуел. Він зазначав: історія війни свідчить, що сучасна війна повинна вестися на трьох фронтах: військовому, економічному і пропаганди... Пропаганда, що застосовується одночасно з іншими знаряддями боротьби, підриває основи військових і цивільних сил ворога та розчищає шлях залізному кулаку з людей і металу... Пропаганда є в цьому випадку пасивним допоміжним знаряддям, головна функція якого полягає в тому, щоб знищити у ворога бажання боротьби, вселяючи зневіру, розчарування й розбіжність»⁸⁸.

Розвиток інформаційних технологій ХХІ століття розширив можливості пропаганди й дав змогу широко використовувати інформацію як зброю. Так, М. Лібікі у своїй книзі «Що

85 Плейкіс Р. Радіоцензура / Р. Плейкіс. – Baltijos kopija, 2002. – 71 с.

86 McQuail D. Mass Communication Theory / D. McQuail. – London: Sage Publications, 2005. – 620 p.

87 Плейкіс Р. Радіоцензура / Р. Плейкіс. – Baltijos kopija, 2002. – 71 с.

88 Lasswell H. Propaganda Technique in the World War / H. Lasswell. – New York: Knopf, 1927. – 233 p.

таке інформаційна війна?», яка вважається у наукових колах класичною, визначив сім форм інформаційної війни:

1. Командування та управління (command-and-control – C2W) – це військова стратегія, яка реалізує інформаційну війну на полі бою та об'єднує фізичне знищення. Його мета полягає в тому, щоб ізолювати командну структуру супротивника від можливості віддавати накази.

2. Військова розвідка (intelligence-based warfare IBW) – збір важливої та захист власної інформації.

3. Електронна війна (electronic warfare EW) – спрямована проти засобів електронних комунікацій – радіозв'язку, телевізійних мереж, комп'ютерних мереж, радарів. Радіоелектронна та криптографічна війна спрямована на погіршення фізичної основи для передачі інформації, а криптографічна війна працює між бітами та байтами.

4. Психологічна війна (psychological warfare PSYW) – охоплює використання інформації проти людського розуму. Існує чотири категорії психологічної війни: (i) операції проти національної волі, (ii) операції проти командувачів, (iii) операції проти військ, (iv) культурний конфлікт. Сюди можна включити кожен аспект війни, оскільки придушення волі супротивника загалом є основною метою військових операцій.

5. Хакерська війна (hacker warfare) – диверсійні дії та атаки проти ворога шляхом створення спеціальних програм, атаки на комп'ютерні мережі.

6. Економічна інформаційна війна (economic information warfare EIW) – інформаційна блокада й інформаційний імперіалізм.

7. Кібервійна (інформаційний тероризм, семантичні атаки (генерування помилок у системі), симуляція та війна Гібсона (учасники протиборства позитивні й негативні живуть у віртуальному світі)⁸⁹.

89 Martin C. Libicki. What is information warfare? / Martin C. Libicki. – Washington, 1995. – 104 p.

Ця класифікація дала поштовх подальшим дослідженням теорії інформаційних війн у світі, у т.ч. і в Україні.

Термін «інформаційна війна» вперше був застосований співробітником компанії «Боїнг» (The Boeing Company), однієї з найбільших світових аерокосмічних і оборонних корпорацій США, Томасом П. Роною у секретному звіті «Системи зброї та інформаційна війна» у 1976 році (Thomas P. Rona. *Weapon Systems and Information War*. Boeing Aerospace Co.) в контексті новітньої концепції сучасних війн. Майбутній радник міністерства оборони та Білого дому під керівництвом президентів Р. Рейгана і Дж. Буша у поточному документі виклав своє бачення концепції інформаційних війн. Вона зводиться до ідеї «зниження інформаційного потоку супротивника та, навпаки, захисту або вдосконалення свого власного». Автор підкреслює, що швидкість реакції в інформаційній війні є вирішальним елементом для перемоги. При цьому виникають значні можливості, які надає маніпулювання інформаційним потоком у сенсі порушення та обману. Якщо зміни в нашій позиції зацікавленості відбуваються швидше ніж цикл інтелекту / реакції супротивника, то його відповідь виявиться менш адекватною, а його шанси на успіх відповідно зменшаться⁹⁰.

У контексті поставленої проблеми дослідник не заперечує значний маніпуляційний вплив великих ЗМІ на громадську думку. В цьому сенсі вразливими є всі, без винятку, країни світу. Автор зазначає, що США в тому числі можуть стати об'єктом інформаційної атаки. При цьому випадкові, зрозумілі упередження не дорівнюють послідовній здатності маніпулювати поданням подій у певному напрямку. Міжнародні засоби масової інформації є потужним і систематичним впливом у війні, проте вони не послідовно виступають за ту або іншу сторону. Супротивники Сполучених Штатів можуть переконати американську громадськість у

⁹⁰ Thomas P. Rona. *Weapon Systems and Information War* / Rona P. Thomas. – Boeing Aerospace Co., Seattle, WA, 1976. – 73 p.

«своїй правді» шляхом розумного маніпулювання засобами масової інформації.

Таким чином, інформаційний фактор цивільної сфери аналогічно важливий для військової сфери. Це відображає рух інформаційного потоку, оскільки він впливає на результат військових завдань. Інформаційний потік має відбуватися всередині та між системами озброєння як дружніх, так і недружніх сторін. Це відбувається в багатьох випадках, на багатьох ієрархічних рівнях і в різноманітних часових доменах. Через його надзвичайний вплив на ефективність систем зброї, а відповідно – на кінцевий результат військових завдань, супротивники будуть докладати значні зусилля, щоб втручатися в ворожі інформаційні потоки або експлуатувати їх у своїх цілях.

Американський військовий аналітик понад 40 років тому поставив низку гострих питань, що стосуються методів і засобів протидії інформаційній війні та реакції на них інститутів громадянського суспільства. Зокрема він передбачив труднощі з якими зіткнулися за кілька десятиліть країни світу, в тому числі Україна. До них належить ставлення суспільства щодо жорстких заходів, які використовує влада, щоб протидіяти зовнішнім інформаційним атакам. Так, уряд країни отримав два фронти протидії інформаційним загрозам, щодо яких мав дати адекватну відповідь: зовнішній вплив дружніх і недружніх країн; внутрішній вплив, що виражається у ставленні громадянського суспільства до дій влади. При цьому важливо зрозуміти:

– як концепція інформаційної війни стосується переговорів про обмеження озброєнь, включаючи пов'язані з ними перевірки чи моніторинг ?;

– як «відкрите» суспільство з огляду на свободу інформації та громадський контроль, віддаючи перевагу своїм інтересам, в ворожому світі відреагує на довготермінові заходи з протидії інформаційній війні ?;

– як працюватиме сукупність засобів і правил цивільної пропаганди та психологічної війни⁹¹?

Зважаючи на це, військово-політична верхівка стала заручником громадської думки та була змушена задіяти весь арсенал заборон, щоб протистояти зовнішньому деструктивному впливу, що могло викликати занепокоєння громадськості. Важливо зазначити, що національні інтереси – понад усе.

Публікація звіту Т. Рони стала відправною точкою дослідження інформаційних війн, як важливої проблеми сучасності. Спочатку нею зацікавилися американські фахівці, а потім і широке коло зацікавлених сторін.

Вважається, що термін «інформаційна війна» застосували засоби масової інформації США під час війни у Перській затоці 1990-1991 років. Низка вітчизняних і зарубіжних дослідників переконані, що це була остання «класична» та перша масштабна «інформаційна війна», в якій нові інформаційні технології були масово застосовані як засіб ведення бойових дій. Термін «інформаційна війна» вперше офіційно застосували в Міністерстві оборони США у директиві від 21 грудня 1992 року (DoD Directive TS-3600.1, «Information Warfare (U),» December 21, 1992).

У 1996 році військові вдосконалили питання ведення інформаційної війни та видали нову директиву DOD Instruction S-3600.2, «Information Warfare Security Classification Guidance (U),» February 6, 1996. В ній класифікували й уточнили загрози, що виникають від використання інформаційної зброї для США, фактично ототожнивши терміни «інформаційна війна» та «інформаційна операція».

Цей документ цікавий для нашого дослідження згадкою цивільного чинника в контексті ведення інформаційної війни, оскільки в суто військовому документі зазначено переваги застосування невійськових засобів для забезпе-

⁹¹ Thomas P. Rona. *Weapon Systems and Information War* / Rona P. Thomas. – Boeing Aerospace Co., Seattle, WA, 1976. – 73 p.

чення переваги над супротивником у інформаційній сфері, а також захисту від ворожих атак. У ньому зазначається, що зв'язок із громадською адміністрацією та населенням важливий у інформаційних операціях завдяки своїй здатності взаємодіяти з основними організаціями та окремими особами в інформаційному середовищі. Він може сприяти досягненню цілей інформаційних операцій, координуючись із центром, розвиваючи та контролюючи інфраструктуру корінних народів у зарубіжних оперативних сферах.

Таким чином були легітимізовані питання законності проведення військових операцій у мирний час, використовуючи цивільні засоби масової інформації. Отже, можна вважати, що з цього часу ЗМІ перестають бути просто джерелом інформації, а «перетворюються» на літак, танк, човен, субмарину або будь-який інший засіб доставки боеприпасів на поле бою.

Маніпулятивні можливості сучасних ЗМІ постійно розширюються з розвитком інформаційних технологій. Це безперервний процес, який вже неможливо зупинити. Відтак зростають загрози для всіх країн світу, оскільки нова глобальна система комунікації ще більше відкриває та робить вразливою кожну націю для впливу ззовні. Наприклад, у Канаді були стурбовані тим фактом, що близько 70 американських телестудій передавали програми для Канади. Важливо розуміти, що ця форма вторгнення ніщо в порівнянні з можливостями систем комунікації, заснованих на застосуванні супутників, комп'ютерів, телетайпів, кабельних систем.

Як зазначає американський сенатор Джордж Макговерн, один із способів завдати удару по нації – це обмежити потік інформації, обірвавши контакти між квартирами та іноземними гілками міжнародних фірм, спорудити інформаційну стіну. Так у інтернаціональний лексикон увійшла нова сутність – «інформаційний суверенітет». Водночас спроби окремої нації перекрити потік даних ззовні можуть сприяти не

розвитку, а підриву її економіки. Крім цього, кожен технологічний зрив відкриває націю для вторгнення ззовні.

Розвинена система комунікацій розширює можливості для маніпуляційних технологій ЗМІ, що стали доступні не лише для економічно потужних держав світу, а й інших суб'єктів політики з відносно скромними фінансовими можливостями.

Так, експлуатуючи супутникове мовлення (DBS), лідерів однієї держави не потрібен дозвіл від зарубіжних колег на пряме спілкування з громадянами інших країн. Ця опція доступна кожному за прийнятною ціною. Супутникове телебачення 150-канального DBS, що розпочало мовлення на Північну Америку наприкінці 1994 року, коштувало приблизно 1 мільярд доларів, а наступні версії, можливо, коштуватимуть дешевше. Наприклад, транспондер DBS над Азією може бути орендований за 2 мільйони доларів США на рік, що перебуває в межах фінансових можливостей курдів, радикальних шіїтів, сикхів, бірманських гірських племен, які можуть забезпечити трансляцію своїх повідомлень на величезну аудиторію цілодобово⁹².

Із розвитком інформаційних технологій змінюється й підхід до розуміння власне інформаційної війни. Дослідники розкривають це явище в сучасному сенсі наступним чином. Інформаційна війна (information warfare – IW) – це концепція, що включає використання та управління інформаційними та комунікаційними технологіями (information and communication technology – ICT) для досягнення конкурентних переваг над супротивником. Інформаційна війна може включати в себе збір тактичної інформації, перевірку на дійсність власної інформації, розповсюдження пропаганди або дезінформації для деморалізації або маніпуляції ворогом і громадськістю, підриваючи якість інформації про супротивника, а також унеможливлення отримання інформації

⁹² Thomas P. Rona. *Weapon Systems and Information War* / Rona P. Thomas. – Boeing Aerospace Co., Seattle, WA, 1976. – 73 p.

недружніх сил. Інформаційна війна тісно пов'язана з психологічною війною (psychological warfare)⁹³.

Здійснене дослідження доводить, що засоби масової інформації від самого початку були важливим елементом пропаганди, дезінформації, реклами, поширення ідеології. Упродовж XX століття їх вплив зростав експоненціально внаслідок розвитку комунікацій і інформаційних технологій. Сучасні ЗМІ стали потужним інструментом ведення інформаційних війн. Їх вплив на суспільство, політику, економіку всіх країн світу постійно зростатиме, різноспрямовано впливаючи на національні держави. Урядам держав все складніше буде тримати ситуацію під контролем, оскільки вони перебуватимуть під наростаючим цілодобовим тиском зовнішніх і внутрішніх інформаційних каналів. Спецслужби та військовий сектор намагатимуться посилювати свій тиск на цивільні ЗМІ з метою використання їх потенціалу для досягнення цілей національної безпеки (забезпечення національних інтересів).

Отже, важливими критеріями ефективного ведення інформаційної війни є протидія інформаційним атакам, гібридним загрозам, захист власних інформаційних каналів, розвиток вітчизняних ЗМІ, завданням яких є збереження цілісності власного інформаційного поля та позбавлення супротивника можливості впливати на нього.

⁹³ McQuail D. *Mass Communication Theory* / D. McQuail. – London: Sage Publications, 2005. – 620 p.

3.3. Здійснення антикризової публічної політики органами виконавчої влади та місцевого самоврядування України

Система публічного управління в Україні функціонує у мінливому конкурентному й достатньо конфліктогенному середовищі, що й довели події останнього часу. Ті реформи, які тільки починаються або, які активно реалізуються сьогодні (конституційна, адміністративна, охорони здоров'я, пенсійна, житлово-комунальна та ін.) спричиняють численні ризики, підвищують ймовірність певних загроз, що можуть призводити до виникнення криз.

Загалом система публічного управління піддається впливу кризових чинників світової кризи, ситуації в країні в цілому та кризових факторів, обумовлених ситуацією на відповідному територіальному рівні. За таких обставин стійкість соціально-економічної системи (країна, регіон, адміністративно-територіальне утворення) значною мірою визначається усвідомленням ризикогенної природи як сучасного функціонування об'єктів публічного управління, так і розвитком суспільно-управлінських відносин, набуття ними нової якості внаслідок їх реформування й модернізації. Необхідність забезпечення стійкого функціонування, а також подальшого розвитку таких систем обумовлює необхідність застосування механізмів стратегічного, проектного та антикризового публічного управління. Таким чином, обумовлюється потреба систематизації існуючих ризиків реалізації зазначених підходів, виявлення їх особливостей в процесі взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади, як основних суб'єктів публічного управління щодо формування та впровадження стратегій як засобів антикризової діяльності.

Значний внесок у розробку теорії криз і антикризового управління здійснено у працях: В. Бакуменка, У. Бека, А. Богданова, В. Василенка, А. Гальчинського, В. Геєця, Д. Жовтуна,

Дж. Кейнса, М. Кондрат'єва, М. Латиніна, Дж. Стіглиця, А. Чернявського, В. Шарого та ін. Питання побудови взаємовідносин між державною адміністрацією та місцевим самоврядуванням в сучасній Україні досліджували М. Баймуратов, І. Бистряков, А. Гошко, Б. Данилишин, І. Драган, М. Іщенко, Б. Калиновський, В. Кампо, В. Князєв, А. Колодій, М. Корнієнко, С. Косик, В. Куйбіда, Ю. Куц, А. Пономарьов, О. Прієшкіна.

Аналіз результатів досліджень, наведених в наукових публікаціях зарубіжних і вітчизняних вчених, підтвердило необхідність виокремлення особливостей антикризового управління у процесі взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади, що вимагають постійного відновлення і адаптації інструментів аналізу та управління до сучасних реалій.

Беззаперечно, що кризи притаманні будь-якому суспільству. Вони є виразом соціальної динаміки. В будь-якому суспільстві має місце діалектика прогресу та регресу, уповільнення і наступне прискорення суспільного розвитку, загострення протиріч.

На нашу думку, прояви кризових явищ в Україні пов'язані, перш за все, з послабленням системного управлінського впливу на суспільні процеси з боку держави на сучасному етапі реформування та її прагненням зосередити основну увагу на здійсненні функцій контролю й регулювання.

Як свідчить практика, загальносистемна криза означає, що основні компоненти суспільства – технічний базис, економіка, соціальна сфера, політика, право тощо – перебувають у такій взаємній невідповідності, що розбалансованість системи не може бути подолана в межах існуючого соціально-економічного та політичного устрою⁹⁴. В цьому контексті взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади виступає основною і найбільш

⁹⁴ Шарий В.І. Державне управління: антикризові технології: навч. посіб. / В.І. Шарий. – Черкаси: видавець Чабаненко Ю.А. – 2009. – 280 с.

гострою проблемою удосконалення територіальної організації влади та реалізації адміністративної реформи в Україні. Необхідність збалансування системи розподілу повноважень і відповідальності між цими інститутами обумовлена низкою факторів. Зокрема, це стосується відставання адміністративної реформи від процесів соціально-економічних й політичних трансформацій в Україні, що відзначаються наявністю системних протиріч. З одного боку – це знаходить свій прояв у формуванні в країні системи ринкових відносин та часткового відходу від централізованої командно-адміністративної системи управління, формуванні децентралізованої системи управління країною, що відповідає євроінтеграційному вектору зовнішньої політики. З іншого боку – відзначається посилення сепаратистських тенденцій в окремих регіонах, що також потребує зміни моделі державного управління, але у контексті її централізації та зміцнення вертикалі влади на відповідний період (до настання певних умов та усунення ризиків).

Необхідно зазначити, що на сьогодні існує чимало суспільно-політичних загроз і ризиків українському державотворенню, які можуть виникнути внаслідок децентралізації системи управління в Україні і негативно вплинути на процес реформування. Ситуація ускладнюється ще й тим, що підвищення ролі місцевого самоврядування в управлінні державою передбачає формування у громадян, як реального носія суверенітету і джерела влади – свідомої та активної суспільної позиції, здатності до самоорганізації і впливу на політичні процеси. Проте в Україні, з її тоталітарним минулим, коли протягом багатьох десятиліть принижувалась гідність людини, та дуже низьким рівнем життя, говорити про наявність такого носія місцевої демократії занадто рано.

Розв'язання таких протиріч потребує формування більш досконалої моделі організації усіх сфер соціально-економічного та суспільно-політичного життя, в основу якої має бути покладена збалансованість інтересів територіальних

громад та держави. Відсутність такого балансу спричиняє слабкість, а інколи недієздатність місцевого самоврядування. У негативному плані цьому сприяють бездіяльність парламентарів, які протягом 2016 року не прийняли жодного закону у цій сфері, слабка обізнаність та підтримка громад, важкий фінансовий тягар місцевих бюджетів. Незважаючи на делегування урядом частини повноважень на місцевий рівень, загальне підвищення рівня якості життя відбувається досить повільними темпами. При цьому таке піднесення відчувається лише у великих урбанізованих центрах. Погіршення соціально-економічного стану особливо зростає у мірі віддалення від столичного регіону на периферію⁹⁵.

Розглянемо більш детально особливості антикризового управління. Власне термін «антикризове управління» увійшов до професійного обігу вітчизняних управлінців після прийняття у 1992 році Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» і був невідривно пов'язаний з проблематикою банкрутства. Антикризове управління як напрям науки управління сформувався на базі низки суміжних концепцій і дисциплін, зокрема теорії управління, теорії криз, соціології, економічної теорії тощо. Становлення антикризового управління було обумовлено певною потребою, коли для вирішення проблеми вимагається задіяти широкий діапазон наукових напрямів, а їх об'єднання стає вже насуцною необхідністю.

Із загальних позицій сутність антикризового управління для будь-яких систем розкрита в Енциклопедії державного управління. Воно представлено процес застосування комплексу взаємопов'язаних заходів, спрямованих на соціально-економічне оздоровлення фінансово-господарської діяльності індивідуального підприємця, компанії, галузі чи держави загалом, що передбачає створення умов

⁹⁵ Шляхи формування та розвитку самодостатніх суб'єктів муніципального руху: європейський досвід та орієнтири: [Монографія] / О.М.Кондрашов, О.І.Дацій, І.О.Драган. – Миколаїв: Ємельянова Т.В., 2013. – 352 с.

для виходу з кризової ситуації та формування механізмів попередження і запобігання кризовим явищам у майбутньому⁹⁶ [с. 38]. Важливо враховувати, що наслідки кризи визначаються не лише її сутністю, але й якістю антикризового управління. З огляду на це, такі наслідки можуть бути інноваційними (оновлення системи), руйнівними (знищують систему), консервуючими (зберігають існуючий рівень системи)⁹⁷ [с. 278].

Враховуючи вищезазначене, антикризове управління також є системою заходів з діагностики, упередження, нейтралізації і подолання кризових явищ, усунення причин їх виникнення на всіх рівнях публічного управління. Воно включає, зокрема, регулювання економіки на макрорівні, на регіональному та місцевому рівнях, антикризове управління державними підприємствами, систему заходів з підтримки стабільності національної валюти, протекціонізм передовим підприємствам під час виходу на міжнародні ринки і в міжнародній конкуренції, розвиток системи фінансово-економічних інститутів (банки, біржі, фіскальні служби, страхування), забезпечення діалогу влади й суспільства, забезпечення національної безпеки тощо. З огляду на зазначене, антикризове управління значною мірою збігається з «нормальним» стратегічним управлінням, що здійснюється у зоні комфорту простору екзистентності.

Для даного дослідження першочерговий інтерес представляє сфера антикризового управління на рівні територіальних (адміністративно-територіальних) утворень, де й відбувається взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади, і де кризові явища безпосередньо зачіпають населення. У загальному випадку анти-

⁹⁶ Енциклопедія держ. упр. : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. – С. 325; Т. 2. – С. 265; 550., т. 8, с. 38.

⁹⁷ Енциклопедія держ. упр. : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. – С. 325; Т. 2. – С. 265; 550., т. 8, с. 278.

кризове управління можна розуміти як один з важливіших напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади. Щодо кризи адміністративно-територіального утворення, то її можна представити як період, що характеризується найбільшою вірогідністю виникнення ситуацій, за яких її стійкий розвиток підпадає під загрозу або стає неможливим. При цьому доцільно виокремити чинники, що потенційно можуть обумовлювати кризи. Зовнішні чинники пов'язані зі специфікою державного впливу на діяльності таких утворень (нормативно-правова база місцевого самоврядування; бюджетний, податковий кодекси; державні політики, у тому числі, економічна, кредитно-грошова, податкова, земельна та інші; різноманітні стратегії, програми, проекти, концепції розвитку); загальною соціально-економічною ситуацією в країні (курсом національної валюти, темпами інфляції, міжнародними відносинами, у т.ч., експортно-імпортними тощо); рівнем взаємодії з місцевими органами державної влади (наявність єдиної стратегії соціально-економічного розвитку, реалізація спільних інвестиційних проектів, організація міжбюджетних відносин); міжсистемними взаємодіями територіальних громад регіону тощо. Внутрішні чинники, що впливають на стан адміністративно-територіального утворення, пов'язані з інноваційним та ресурсним потенціалом території, демографічною ситуацією, соціально-гуманітарною сферою життєзабезпечення громади, транспортною інфраструктурою, рівнем громадської безпеки, екологію, якістю управління муніципальним утворенням тощо⁹⁸.

Антикризове управління, як і будь-яке управління взагалі, характеризується певними технологічними схемами управління. Специфіка антикризового управління відображає і специфіку його технології. На запобігання кризам

⁹⁸ Чикаренко І. А. Принципи та модель реалізації системи антикризового управління на муніципальному рівні / І. А. Чикаренко. – Державне управління та місцеве самоврядування. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 4 (11). – С. 250 – 262.

суттєво можуть впливати фактори дефіциту часу, зниження керованості, конфліктності інтересів, високого ступеня невизначеності та ризику, складного нагромадження проблем, тиску зовнішнього середовища, порушення балансу влади. Технологія антикризового управління – це комплекс заходів, що послідовно здійснюються з метою запобігання, профілактики, подолання кризи, зменшення її негативних наслідків.

Виходячи із загального призначення антикризового управління, генеральну мету антикризового управління на рівні територіальних (адміністративно-територіальних) утворень можна представити у збереженні цілісності та ключових властивостей такого утворення як соціально-економічна система. Реалізація такої мети передбачає два аспекти: по-перше, завчасне попередження кризи з використанням превентивних інструментів стратегічного характеру; по-друге, ліквідація кризи у випадку її настання з використанням програмно-цільових інструментів стратегічного та тактично-оперативного характеру, стабілізаційних інструментів та всього потенціалу менеджменту.

На нашу думку, представляється за доцільне застосування поширеного тлумачення антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні, коли під об'єктом впливу розуміється єдиний територіально-господарський комплекс з територіальною громадою як носієм суспільно-політичних відносин на відповідній території, по відношенню до яких доцільно розглядати комплекс антикризових заходів. Цей комплекс може бути представлений діагностикою причин виникнення кризових явищ, систематичним аналізом соціально-економічного становища адміністративно-територіального утворення, маркетинговим аналізом потенціалу території та її конкурентних переваг, формуванням на цій основі стратегії виходу з кризи.

Реалізація антикризового управління на місцевому рівні зазвичай здійснюється у таких напрямках: участь органів

місцевого самоврядування, по-перше, у фінансовому оздоровленні підприємств-боржників, діяльність яких важлива для території; по-друге, у процедурах антикризового управління (банкрутства) комунальних підприємств; по-третє, у процедурах антикризового управління комунальними організаціями; а також антикризове управління адміністративно-територіальним утворенням як єдиним територіально-господарським комплексом. Останні два напрями є найменш методично опрацьованими. З огляду на це представляє інтерес модель антикризового управління на місцевому рівні, запропонована І. Чикаренко (рис. 3.5)⁹⁹.

Зазначена модель достатньо логічно і комплексно презентує узагальнений підхід до антикризового управління, відображає учасників процесу та різноманітні інструменти, що можуть бути використані¹⁰⁰. Проте така модель, переважно, відповідає на питання «що треба робити?», лишаючи без повноцінної відповіді питання «як робити?».

Тобто блок моделі «Побудова механізму антикризового управління, розроблення проблемно-орієнтованих цілей, локальних стратегій, програм, проектів, планів надзвичайних заходів», який складає її змістовне ядро, залишається на рівні констатації потреби, що дає простір подальшим дослідженням.

Звернемо увагу на принципову обставину щодо об'єкту антикризового управління на місцевому рівні публічного управління. Як було показано, розгляд як об'єкту – адміністративно-територіального утворення здійснюється з акцентом на економічну або фінансово-економічну складову.

При цьому необхідно відзначити: роль і можливі помилки управління персоналу відповідного органу місцевої влади

⁹⁹ Чикаренко І. Формування системи управління інноваційним розвитком територіальних громад : монографія / І. А. Чикаренко. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – 338 с.

¹⁰⁰ Чикаренко І. А. Принципи та модель реалізації системи антикризового управління на муніципальному рівні / І. А. Чикаренко. – Державне управління та місцеве самоврядування. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 4 (11). – С. 250 – 262.

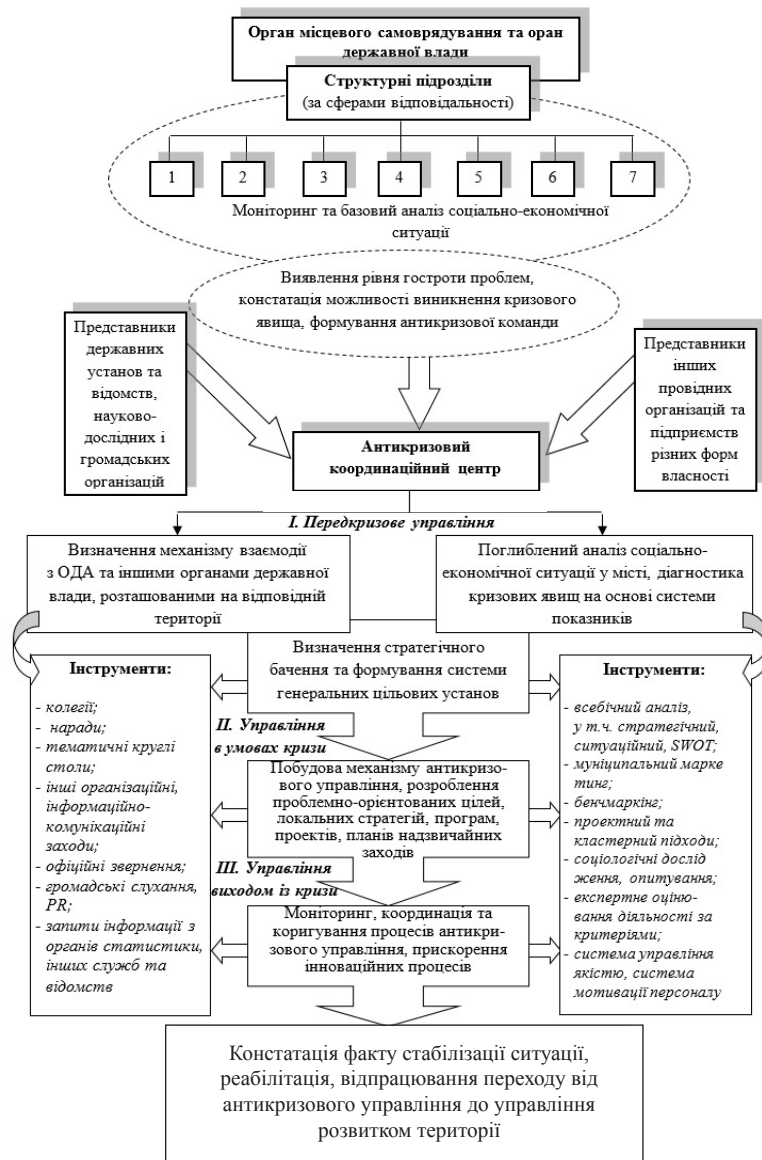


Рис. 3.5. Мдєь системи антикризового управління на місцевому рівні

як кризогенний фактор; виробничо-господарський комплекс території та підприємницькі структури, які можуть породжувати ризики кризи, бути учасниками кризових явищ або потерпілими.

Населення території частіше за все розглядається як сторона, що потерпає від кризи. І хоча мова йде про соціально-економічну систему території, її межі, склад, взаємозв'язки переважно залишаються віртуальними. Антикризове управління аби бути успішним, має спиратися на системний підхід, для чого слід за принципом вибіркової визначити систему, яка буде об'єктом антикризового управління. Уявляється, що для місцевого рівня публічного управління такою системою може бути адміністративно-територіальна одиниця певного рівня, в межах якої здійснюється природне з'єднання перелічених вище елементів.

На нашу думку, кризу адміністративно-територіального утворення можна визначити як його критичний стан, що виник унаслідок радикального загострення протиріч у функціонуванні ключових елементів адміністративно-територіального утворення як соціально-економічної системи або втрати їх збалансованої взаємодії, і характеризується виходом адміністративно-територіального утворення на рівень системного дискомфорту та обмеженими можливостями органу управління досягати встановлених цілей.

Зазначена система у цілому, її елементи окремо або в комплексі потенційно породжують численні ризики, що можуть викликати кризу адміністративно-територіального утворення в цілому. Очевидно, що зазначені ризики є взаємопов'язаними і взаємообумовленими. Так, наприклад, якість діяльності органу управління оцінюється громадою (спільнотою) як через економічний розвиток території, так і через якість надання публічних послуг (індивідуальних та таких, де громада виступає колективним замовником). Якщо якість послуг є невідповідною, то громада може виступити ініціатором переформатування влади. Разом

із тим, низький рівень якості управлінської діяльності в самому органі влади, адміністративно-політичні негаразди можуть призвести до його кризи, що є потужним чинником виникнення кризи адміністративно-територіального утворення. Тобто криза адміністративно-територіального утворення може бути породжена ризиками, що виникають у будь-якому основному елементі адміністративно-територіального утворення – території, територіальній громаді, операційній системі та інфраструктурі забезпечення життєдіяльності території, органі адміністративного управління – унаслідок тісноти іманентних зв'язків та взаємовпливу елементів адміністративно-територіального утворення. З іншого боку, склад ключових елементів системи адміністративно-територіального утворення свідчить про його потужний ресурсний потенціал з огляду на протистояння зовнішнім кризам. Перш за все це стосується інтелектуального потенціалу управління та потенціалу громади як колективного замовника публічних послуг та колективного «контролера» діяльності влади на місцях. Зауважимо, що налагодження громадського контролю за якістю діяльності влади та надання публічних послуг, органічне включення його до системи управління є потужним засобом генерації вчасних сигналів про можливе виникнення кризових явищ в адміністративно-територіальному утворенні, важливішим елементом побудови системи запобігання кризи.

Запобігання та подолання кризи адміністративно-територіального утворення має базуватися на його певних особливостях як системи порівняно з класичною соціально-економічною системою – підприємством, які можуть суттєво впливати на зміст, спрямованість і характер антикризових заходів. Насамперед як особливість відзначимо дуальну природу територіальної громади як суб'єкта-об'єкта управління. За визначенням Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його

функцій і повноважень¹⁰¹. У той же час, територіальна громада виступає і в ролі об'єкту управління, на який спрямована дія створених органів самоврядування. У значній мірі те саме стосується територіальних громад районного чи обласного рівнів, які керуються обраними ними органами самоврядування, хоча «щільність» зв'язків між членами таких спільнот є меншою, ніж у територіальній громаді села, селища, міста, а «диверсифікованість» цілей більша. Дуальність природи територіальних громад є джерелом виникнення значної кількості ризиків управління, зокрема за умов зміцнення громадянського суспільства. Це пов'язано з широким колом інтересів, що презентують територіальні громади в представницьких органах: територіальні (спільні інтереси жителів території), господарсько-корпоративні (інтереси жителів громади як підприємців), корпоративно-відомчі (інтереси жителів як працівників різних організацій, установ), державні (інтереси жителів як громадян України), громадські (інтереси різних соціальних груп) тощо. Завдяки своїй різноманітності ці інтереси нерідко вступають у протиріччя, що потребує від управління особливих виважених компромісних підходів і постійно вносить до нього ризикогенний аспект.

Важливою особливістю управління адміністративно-територіальним утворенням є те, що з одного боку – місцеві органи влади можуть регулювати певні аспекти життя та діяльності на території актами адміністративно-розпорядчого характеру, а з іншого – в умовах ринкових відносин органи місцевої влади не можуть втручатися у виробничо-господарську діяльність комерційних структур. Тобто, в управлінні адміністративно-територіальним утворенням не може бути прямого адміністративного впливу на окремі елементи його внутрішнього середовища (підприємства території), як це має місце в типових бізнес-утвореннях (на під-

¹⁰¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.

приємствах), хоча є можливості опосередкованого впливу через місцеві доповнення до існуючих у державі норм¹⁰². Зазначимо, що у літературі зустрічаються поодинокі посилення на цю дуже важливу для антикризового управління особливість, пов'язану з подвійною роллю місцевих органів влади у господарських процесах. З одного боку, перші «за призначенням» є хоча б частковими (через корпоративні права) власниками або активними учасниками господарських відносин; з іншого боку, маючи певні владні повноваження, вони отримують можливість регулювати ці відносини через видання відповідних нормативно-правових актів, реалізації стратегій, програм, проектів розвитку тієї чи іншої сфери діяльності¹⁰³.

Таким чином, особливості реалізації як традиційного, а також антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні ускладнюють керованість системою, хоча й відкривають певні, поширені порівняно з підприємством, можливості для управління у такій сфері.

Саме розгляд адміністративно-територіального утворення в єдності з усіма його елементами як складної соціально-економічної системи дає змогу врахувати в антикризовій управлінській діяльності саме ті аспекти, що подаються дослідниками як специфіка зазначеного виду управління на рівні територіального утворення: розвинутий соціальний акцент з урахуванням найбільшої гостроти прояву економічних криз на місцевому рівні з наслідками втрати частки податкових надходжень до бюджету території, скорочення робочих місць і зростання безробіття, збільшення заборгованостей за комунальні послуги внаслідок зменшення платоспроможності населення; спрямованість

102 Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : монографія / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

103 Бродовский М. М. Экономический механизм антикризисного управления муниципальными образованиями : дис... канд. экон. наук : 08.00.05 / Бродовский Максим Михайлович ; Ин-т гос. и муницип. упр. – М., 2004. – 185 с.

як на територіальну громаду загалом, так і на окремі верстви населення, що має виключити потенційну можливість соціального вибуху та сприяє покращенню іміджу влади й формуванню кредиту довіри громади до неї; залежність форм і методів антикризового управління від масштабу адміністративно-територіального утворення, його географічної (природної), галузевої, культурно-етнічної та іншої специфіки, особливостей демографічної, екологічної ситуації тощо; залежність місцевих органів влади й управління від політики і дій органів державної влади (як на центральному, так і на регіональному рівні) під час координації та коригування діяльності з реалізації антикризових заходів на території; зацікавленість органів управління адміністративно-територіальним утворенням у забезпеченні стійкого розвитку всіх суб'єктів господарської діяльності відповідної території; концентрація діяльності з антикризового управління на відповідній території, що розглядається як цілісний господарсько-територіальний комплекс; урахування в антикризовій політиці фактора впливу загальної економічної кризи країни на територію, що має враховуватись й у локальних антикризових стратегіях (інтеграційній, бюджетній, окремих підприємств тощо); участь місцевого органу управління в процедурах банкрутства та санації підприємств-боржників території, особливо у випадках, коли у складі активів підприємства-банкрута є соціально значущі об'єкти, або якщо банкрутству піддається провідна у місті організація, за умов банкрутства якої можуть бути утиснуті інтереси значної частини територіальної громади.

У продовження аналізу особливостей антикризового управління необхідно зазначити, що на сьогодні безперечним є усвідомлення наявності глибокої і тривалої кризи, яка охопила усі країни світу. Складно спрогнозувати, чим закінчиться цей період, проте більшість науковців сходяться на думці, що людство зіткнулося не зі звичайною, типовою рецесією, а з новим фазовим переходом суспіль-

ства до якісно нового стану. Криза обумовлена вичерпанням потенціалу індустріальної економіки та формуванням постіндустріального, інформаційного суспільства, що потребує вироблення та обґрунтування нових підходів до реалізації господарських відносин. Це підтверджується тим, що криза є не лише фінансовою, але й економічною, інституційною, соціальною, моральною та етичною. Внаслідок ускладнення зв'язків суб'єктів соціально-економічних відносин в умовах глобалізації – проблеми людства набувають вираженого системного (інтегрованого) характеру.

На думку провідного спеціаліста у сфері підвищення ефективності організацій доктора І.Адізеса, кризи необхідно сприймати як зміни, що відбувалися раніше й завжди будуть відбуватися в житті людини, держави, цивілізацій. Власне криза не створює проблем – вона лише виявляє і загострює вже існуючі проблеми. Особливістю сучасних криз є лише те, що їх темпи – внаслідок інформатизації, формування інформаційного суспільства – зростають. Головний виклик часу полягає в вирішенні проблеми – чи спроможні суб'єкти управління на всіх рівнях впоратися зі змінами?¹⁰⁴.

Щоб відповісти на це питання у контексті теми цього дослідження необхідно проаналізувати ті проблеми, з яким зтикаються відповідні суб'єкти управління та підходи до їх розв'язання. Необхідно враховувати той факт, що інститут місцевого самоврядування є відносно новим для України. Тому в процесі його легалізації, конституційного й профілюючого законодавчого регулювання й практичної реалізації правових актів виникають проблемні ситуації, які свідчать про недосконале нормативне регулювання та його невідповідність сподіванням як законодавця, так і територіальних громад та їх органів. До них належать: дисонанс у стратегічних підходах законодавця до природи, ролі та місця місцевого самоврядування у функціонуванні держави та її

¹⁰⁴ Адизес І. *Стили менеджмента – эффективные и неэффективные* / Ицхак Калдерон Адизес ; пер. с англ. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2009. – 199 с.

інститутів; проблеми з визначенням компетенції органів місцевого самоврядування у важливих сферах соціально-економічного розвитку територій та територіальних громад; невизначеність терміна «питання місцевого значення» в законодавстві, хоча саме він є головним об'єктом місцевого самоврядування; проблема розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади на місцях.

Звертаючись до аналізу норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁰⁵, необхідно зазначити, що він є важливим кроком, але разом з тим потребує вдосконалення. Досконалість правового механізму реалізації повноважень, зокрема органів місцевого самоврядування, ефективність його практичного функціонування передусім залежить від якості правових норм, ступеня закладеної в них юридичної сили. В Законі досить повно закріплені уповноважуючі норми, але норми, що зумовлюють відповідну поведінку (діяльність) суб'єктів реалізації повноважень органів місцевого самоврядування інколи взагалі відсутні або мають загальний характер. Перш за все, це стосується п. 1 ст. 18, п. 7 ст. 27, п. 3 ст. 58, п. 10 ст. 59, п. 3 ст. 71 Закону.

У загальному державотворчому процесі, що проходить в Україні, панують принципи подвійного підпорядкування, на яких трималась радянська модель управління. Кожний рівень управлінських структур підпорядкований урядовій структурі вищого рівня, а існування державних адміністрацій (від району – до центру) та наявність виконавчих структур на обласному та районному рівні (за винятком районів великих міст) зумовлює дублювання, де розбіжності проявляються при розподілі повноважень та компетенцій. І чим вище щабель управлінських структур, тим їх більше. Натомість відповідальність розкривається у зворотному

¹⁰⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua

напрямі: чим вища владна структура, тим менше окреслені контури та ознаки її відповідальності. Така плутанина в структурах управління, до яких повинні входити автономні органи самоврядування, досить виразно проявляється на обласному рівні. Зокрема, обласні ради віднесено до органів самоврядування, але існують вони самі по собі, автономно, без будь-яких реальних зв'язків з виконавчими структурами обласного рівня.

Тому зберігається і панує система адміністративного диктату замість законодавчого врегулювання на засадах розподілу повноважень та компетенцій. Обласний рівень став тим сполучним ланцюгом, за допомогою якого Уряд та апарат Адміністрації Президента проводить вертикаль виконавчої влади, а обласна рада видає нормативні документи для регіонального державного управління, не маючи можливості відповідати більшості вимог самоврядного органу управління. Органи самоврядування в містах, селищах, районах не можуть створити відповідних форм взаємодії з обласною радою, оскільки вона не має автономних важелів реального впливу на виконавчі структури державного управління на регіональному рівні. Якщо до цієї плутанини додати радянський менталітет, де переважає пряме та повне підпорядкування ланок органів влади вищим та найвищим, то не важко уявити, чого очікують від органів самоврядування представники державного управління на всіх його рівнях.

Невирішеність проблеми розподілу функцій на рівні самоуправлінської діяльності призводить до того, що у системі самоврядування з самого початку запроваджується не правове регулювання на засадах «правил гри», а ієрархічне підпорядкування – старого радянського типу. Розбудова демократичних принципів державотворення не можлива без виділення і окреслення чітких правових, фінансових, автономних джерел існування органів самоврядування.

Від моменту своєї інституціоналізації в незалежній Україні й на протязі всього періоду реформування місцеве

самоврядування регулярно зтикалось зі значною кількістю політичних та економічних проблем. Чинником, який обумовлює ці проблеми є змішування в системі законодавства у сфері місцевого самоврядування принципів і понять, характерних для радянського, пострадянського та європейського демократичного права.

В першу чергу, серед актуальних проблем необхідно виділити ті, вирішення яких є умовою подальшої демократичної децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування. Наведемо основні з них.

Як показує практика, частіше за все вищі органи влади не мали стабільної, послідовної, а тому ефективної державної політики розвитку місцевого самоврядування. Однією з головних причин тому є відсутність центру формування та реалізації цієї політики. Ще одна причина полягає у самоусуненні громадсько-політичних організацій від формування та реалізації державної політики розвитку місцевого самоврядування.

Особливістю української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування, як у європейських державах, а беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями.

Фактично чинна система публічної влади на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру державні адміністрації і обрані громадами місцеві органи влади. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Водночас значною проблемою є розходження між законодавчими і реальними повноваженнями інституту місцевого самоврядування. Воно проявляється у тому, що владні функції та повноваження органів і посадових осіб не можуть бути реалізованими або реалізуються не в повному обсязі

в силу незавершеності процесу реформування інститутів державної влади, дублювання функціональних повноважень. Це розходження передусім проявляються в усуненні «де-факто» громадян від участі в місцевому самоврядуванні, у неспроможності забезпечити належне фінансування органами місцевого самоврядування, здійснення власних законних повноважень.

Обов'язки для місцевого самоврядування – це, передусім, мережі, дороги, благоустрій, територія, паркування, житлово-комунальний фонд та його обслуговування, навколишнє середовище тощо. Утримання цих об'єктів та всієї території громади головна функція інституту місцевого самоврядування.

Однією із основних засад демократичної децентралізації відносин між інститутами державної влади та місцевого самоврядування є необхідність чіткого розподілу на законодавчій основі фінансових ресурсів держави. Проте сьогодні в політиці формування центрального та місцевих бюджетів та відповідних міжбюджетних відносин є низка недоліків. Нормативна база, яка регулює міжбюджетні відносини та використання коштів державного бюджету, недосконала і в окремих випадках неузгоджена.

Виконання функцій місцевого самоврядування не спроможне повністю бути забезпеченим відповідними доходними джерелами. Доходи, визначені для місцевих бюджетів є недостатніми для виконання покладених на інститут місцевого самоврядування функцій. Як наслідок, загальнодержавні податки та трансферти з державного бюджету є основним джерелом витрат у місцевих бюджетах. Це обумовлюється домінуванням витрат на забезпечення делегованих повноважень у структурі видатків місцевих бюджетів, а також централізацією фінансових ресурсів у державному бюджеті.

Доходи, закріплені за місцевими органами влади для фінансування делегованих повноважень, і трансферти з державного бюджету не є фінансовим ресурсом, яким вони

можуть вільно розпоряджатися. Відповідне становище визначає значну залежність органів місцевого самоврядування від позиції центру щодо розподілення чи не розподілення коштів на потреби громад. Що безумовно може бути використано як механізм тиску на органи місцевої влади.

Поряд із цим невизначеною залишається територіальна основа місцевого самоврядування. Враховуючи передбачені Конституцією складові територіального устрою України (АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища, села) та її положення щодо визначення місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що реалізація місцевого самоврядування охоплює лише межі населених пунктів. Питання про те, під чією юрисдикцією повинна перебувати територія між населеними пунктами, залишається відкритим. Вирішення цієї проблеми можливе шляхом закріплення базової територіальної одиниці – громади, що буде включати як територію населеного пункту, так і визначені землі навколо нього. Це дасть змогу, з одного боку, забезпечити повсюдність місцевого самоврядування (поширити його на всю територію Української держави), з іншого – укрупнити громади і забезпечити їх самодостатність.

Також значною проблемою є протиріччя між нормами Конституції про місцеве самоврядування, Європейською хартією місцевого самоврядування та чинним законодавством щодо інституту місцевого самоврядування. Ці протиріччя є продуктом різних підходів до концепцій, моделей та політик інституалізації місцевого самоврядування. Вони ускладнюють правозастосовну практику, а в деяких випадках приводять до результатів протилежних тим, що передбачені чинним законодавством.

На основі проведеного аналізу встановлено, що існуюча система забезпечення та підтримки розвитку територій в Україні є недостатньо ефективною. Екзогенна модель розвитку, яка домінувала тривалий час, призвела до певної залежності та апатичності людини до свого життя,

укорінення «споживчого підходу». В таких умовах управління розвитком території має ґрунтуватися на ендогенному підході, який відповідає тенденціям країн Європи та характеризується зміною домінуючої ролі держави, активізацією участі населення в процесі прийняття рішень щодо розв'язання проблем місцевого значення на основі реалізації волевиявлення і самоорганізації, реалізуючи свої інтереси, які найчастіше втрачаються на загальнодержавному рівні. Це пов'язано з тим, що держава хоча і декларує представництво усього суспільства, проте фактично представляє лише певну його частину, та здійснює свої функції в основному через систему державного управління, через свій часто надмірно бюрократизований апарат. Тим самим відбувається певне відчуження державної влади від її джерела – народу, соціальних і політичних інститутів й норм від суспільного життя. При цьому таке відчуження призводить до зниження можливостей контролю з боку суспільства.

Проте зміни, які відбуваються в зовнішньому та внутрішньому середовищі України, кризові явища, зміна цінностей в суспільстві унеможливають подальше застосування такого підходу і потребують пошуку інноваційних шляхів виходу з кризового стану, застосування нових концепцій, цінностей та принципів, переформатування взаємозв'язків між елементами системи управління. Основою цьому є збалансованість взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади, перетворення органів місцевого самоврядування на повноцінні центри прийняття рішень та відповідальності.

В представленому дослідженні зроблена спроба узагальнити теоретичний досвід антикризового управління, і виділити особливості такого управління у процесі взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Визначено, що система антикризового управління у процесі взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади не представляє упорядкованого

процесу, тим самим більшу складність викликає процедура управлінської реформи та забезпечення суспільних потреб, оскільки більшість управлінців не уявляють собі всього комплексу заходів, немає загальної системи знань і сукупності застосовуваних методів і прийомів.

Проведений аналіз дав змогу виявити особливості антикризового управління у процесі взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади, які визначаються: по-перше, впливом чинників такої взаємодії, зокрема щодо наявності єдиної стратегії соціально-економічного розвитку, реалізації спільних інвестиційних проєктів, організації міжбюджетних відносин; взаємодії територіальних громад регіону; по-друге, технологією його здійснення з метою збереження цілісності та ключових властивостей адміністративно-територіального утворення як соціально-економічної системи, що передбачає завчасне попередження кризи з використанням превентивних інструментів стратегічного характеру або ліквідацію кризи у разі її настання з використанням методичного інструментарію діагностики причин кризових явищ, систематичного аналізу соціально-економічного стану території, маркетингового аналізу її потенціалу та конкурентних переваг, та формуванням на цій основі антикризової стратегії; по-третє, необхідність забезпечення високої чутливості системи управління адміністративно-територіальним утворенням до фінансово-економічних, політичних, соціальних, екологічних, природних, інформаційних ризиків. по-четверте, розвинутим соціальним акцентом з урахуванням найбільшої гостроти прояву економічних криз на місцевому рівні з наслідками втрати частки податкових надходжень до бюджету території, скороченням робочих місць і зростанням безробіття, збільшенням заборгованостей за комунальні послуги внаслідок зменшення платоспроможності населення; спрямованістю як на територіальну громаду загалом, так і на окремі верстви населення, що має

виключити потенційну можливість соціального вибуху та сприяти покращенню іміджу влади й формуванню кредиту довіри громади до неї; по-п'яте, залежністю форм і методів антикризового управління від масштабу адміністративно-територіального утворення, його географічної (природної), галузевої, культурно-етнічної та іншої специфіки, особливостей демографічної, екологічної ситуації тощо; по-шосте, залежністю місцевих органів влади від політики і дій органів державної влади (на центральному і регіональному рівні) під час координації та коригування діяльності щодо реалізації антикризових заходів на території; по-сьоме, концентрація діяльності з антикризового управління на відповідній території, що розглядається як цілісний господарсько-територіальний комплекс; по-восьме, урахування в антикризовому управлінні фактора впливу загальної економічної кризи країни на територію, що має враховуватись й у локальних антикризових стратегіях (інтеграційній, бюджетній, окремих підприємств тощо); по-дев'яте, участь місцевого органу управління в процедурах банкрутства та санації підприємств-боржників, діяльність яких має суттєве значення для території.

Сформовано концептуальний підхід до здійснення антикризового управління у процесі взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади, що враховує такі позиції. По-перше, удосконалення структури публічної влади на основі розмежування органів виконавчої влади на регіональному (обласному) та місцевому рівні за системами державного управління та місцевого самоврядування; оптимізації мережі місцевих державних адміністрацій зі збереженням їх на обласному рівні; запровадження виконавчих комітетів районних та обласних рад.

По-друге, ліквідація спільних повноважень органів влади на основі удосконалення набору компетенцій органів місцевого самоврядування на обласному та місцевому рівні з таким розподілом:

– за органами місцевого самоврядування обласного рівня – розроблення і реалізація програм, проектів міжрайонного значення; повноваження, передбачені ч.2 ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; повноваження, делеговані державними адміністраціями та іншими органами державного управління, а також органами місцевого самоврядування нижчого рівня.

– за виконавчими комітетами районних рад – формування та реалізація стратегічних планів, програм територіального розвитку, місцевих бюджетів, розпорядження бюджетними коштами; контроль виконання актів представницьких органів місцевого самоврядування; контроль у сфері торгівлі та будівництва, управління роботою санітарно-епідеміологічних станцій; управління медичними закладами (крім тих, що знаходяться у підпорядкуванні органів влади обласного рівня); інші повноваження, передбачені ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

– за органами місцевого самоврядування міст зі статусом районів –

повноваження, що належать відповідним органам територіальних громад та районів;

– за органами місцевого самоврядування міст загальнодержавного значення – повноважень органам місцевого самоврядування областей.

По-третє, корегування та оновлення повноважень місцевих державних адміністрацій, серед яких визначено: контроль відповідності Конституції України рішень органів місцевого самоврядування; в разі наявності ознак порушень норм чинного законодавства в діяльності органів місцевого самоврядування звертатися з поданням до центральних органів влади та суду з метою припинення таких порушень та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності; контроль використання органами місцевого самоврядування бюджетних коштів на виконання цільових програм; координування територіальних підрозділів центральних

органів виконавчої влади; сприяння державними органами влади щодо реалізації функцій оборони; здійснення заходів загальнодержавних програм розвитку; участь в управлінні відповідним майном державної форми власності; моніторинг та інформування вищих за рівнем органів державної виконавчої влади щодо ситуації та тенденцій на відповідній території.

По-четверте, модернізація інституту делегованих повноважень, що передбачає: запровадження обов'язкового порядку делегування державою повноважень органам місцевого самоврядування на основі правових угод; скасування делегування повноважень місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям; запровадження порядку прийняття рішень стосовно делегування та скасування повноважень.

3.4. Державно-приватне партнерство в процесі реалізації публічної політики

На сучасному етапі розвитку України одним із найважливіших завдань стає пошук ефективних шляхів розбудови, оптимізації структурно-функціональних складових діяльності владних інститутів щодо управління економічним розвитком країни і поліпшенням якості життя громадян України. В цих умовах одним із суттєвих факторів формування та реалізації публічної політики, ефективного виконання державою своїх функцій, функціонування інститутів держави є державно-приватне партнерство – ДПП (Public-Private Partnerships).

Проблеми розвитку ДПП та його використання в публічній політиці сьогодні вже достатньо розроблені в науковій літературі. Так певні методологічні аспекти державно-приватного партнерства аналізувалися у працях В.Г. Варнав-

ського, Є.Ю. Гайко, О.М. Головінова, В.А. Голяна, Дж. Делмон, А.В. Клименка, В.О. Корольова, К.В. Павлюка, С.М. Павлюк, О.М. Полякової, Удовицька Є.А, П.І. Шилепницького, А. Kappeler, M. Nemoz, L. Strauch та ін. Проблеми застосування ДПП в інноваційній сфері розкриті в дослідженнях Albert N. Link, Т.О. Брікман, І.Ю. Єгорова, О.О. Ляхович, О.В. Охінька, О.І. Сімсон, І.В. Тараненка, О.С. Чмира, Ю.Ф. Шкворець та ін. Численність наукових публікацій щодо державно-приватного партнерства вказує на різноманітність форм, моделей і сфер застосування – від соціально орієнтованих та загальнодержавних стратегічних проектів до розробки перспективних технологій та ринковому освоєнню інновацій. Але залишаються дискусійними питання участі і ролі держави у сприянні інноваційного розвитку, розбудови інвестиційно-інноваційної інфраструктури, масштабів державного регулювання науково-технічної діяльності.

За своїм соціально-економічним спрямуванням сутність державно-приватного партнерства полягає в тому, що воно являє собою співробітництво між інститутами влади та приватними партнерами. Зокрема, складовими елементами такого співробітництва, з одного боку, виступає держава і вся сукупність відповідних державних органів, а також органи місцевого самоврядування; з іншого – приватним партнером виступають юридичні або фізичні особи – підприємства і підприємці. Особливістю ДПП є те, що воно здійснюється на договірній основі, зокрема, в межах виконання державно-приватного партнерства можуть укладатися контракти, договори про концесію, спільну діяльність, управління майном та інші договори.

В Україні застосування ДПП унормовується Законом «Про державно-приватне партнерство» (від 1 липня 2010 р. № 2404-VI із змінами та доповненнями), базові положення якого, за оцінками експертів, відповідають сучасним європейським правовим орієнтирам. Закон визначає, що проекти ДПП повинні відповідати таким основним критеріям:

мати довготривалий характер (понад 5 років); передбачати передання приватному партнеру частини ризиків у процесі реалізації проектів; мати вищі техніко-економічні показники ефективності, ніж у разі реалізації без участі приватного партнера¹⁰⁶.

З метою врегулювання низки перешкод і вдосконалення моделі ДПП у 2015 р. внесено зміни до Закону України «Про державно-приватне партнерство». Оновлені положення спрямовані на поліпшення функціонування механізму державно-приватного партнерства, розширення обсяг гарантій для приватних інвесторів та усунення протиріччя між законодавчими актами у відповідній сфері. Суттєві зміни торкнулися питань розширення переліку суб'єктів на стороні державного партнера.

Важливо щоб мінімальна частка участі у проекті приватного партнера (зокрема, як у розвинених країнах) складала не менше ніж 25 %. У зв'язку з цим навіть мінімальна частка приватного фінансування у спільному проекті дозволяє відносити його до категорії ДПП, перекладаючи більшу частину відповідальності на державу. Також мають бути чітко визначені механізми практичної реалізації – визначені етапи реалізації проектів ДПП, створена мотивація для іноземних інвесторів тощо. Крім того, відповідно до ст. 7 Закону державно-приватне партнерство поширюється на об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності. Нормативно-правова база визначає ознаки формування державно-приватного партнерства, але при цьому, як зазначає О. Сімсон, закріплено традиційні владні повноваження держави щодо регулювання інноваційної діяльності і навіть контролю за її здійсненням¹⁰⁷.

106 Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 року N 2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

107 Сімсон О. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері / О. Сімсон // Вісник Академії правових наук України. – 2011. – № 4. – С. 222-230.

Реалізація національної моделі ДПП можлива за умов дотримання основних принципів партнерства: рівність перед законом; визнання партнерами прав і обов'язків та заборона будь-якої дискримінації прав; узгодження та баланс інтересів державних та приватних партнерів із метою отримання взаємної вигоди; справедливий розподіл ризиків¹⁰⁸.

Зокрема ефективність практичної реалізації державної регіональної політики безпосередньо залежить від інтенсивності процесів пошуку та залучення внутрішніх ресурсів розвитку на регіональному і місцевому рівнях. З-поміж апробованих у світі механізмів активізації економічного зростання на регіональному і місцевому рівнях, здатних сформувати мультиплікативний ефект, провідного значення для України набуває державно-приватне партнерство. Державно-приватне партнерство являє собою рівноправне та взаємовигідне співробітництво між державою, територіальними громадами (в особі відповідних органів державної влади чи місцевого самоврядування) та приватними інвесторами у межах реалізації проектів, спрямованих на вирішення важливих для території соціально-економічних проблем.

Безпосередньо зацікавленість держави у розвитку ДПП пов'язана з його перевагами щодо залучення фінансових та інвестиційних ресурсів. Поява приватного інвестора забезпечує більш ефективне використання фінансового ресурсу на стадії реалізації проекту та здатна підвищити дохідність об'єктів у ході їх подальшої експлуатації. Державно-приватне управління (як невід'ємна складова механізму ДПП) є поширеним явищем у світовій практиці господарювання та вважається більш ефективним, ніж суто державне, приклади чого можна знайти у багатьох країнах. З-поміж форм, у яких реалізуються проекти ДПП, виділяються концесія,

108 Удовицька Є.А. Сутність і роль державно-приватного партнерства в інноваційному розвитку / Економіка і суспільство. - Випуск 3. – 2016. – С. 99-102.

оренда державного майна, лізинг, угода про розподіл продукції, договір управління державним майном та договір про спільну діяльність¹⁰⁹. Найчастіше у світовій практиці використовуються концесія, оренда та лізинг.

Позитивний досвід використання соціально-економічних механізмів ДПП створює підґрунтя для спільної відповідальності держави, громади і бізнесу за розвиток секторів, що мають пріоритетне значення для регіональної економіки. Зокрема, йдеться про реалізацію інфраструктурних проектів (перш за все дорожньо-транспортної інфраструктури), модернізацію сфери ЖКГ (водопостачання, водовідведення, утилізація сміття тощо), житлове будівництво. Потужний потенціал ДПП існує й у сфері розвитку енергетики (у т.ч. впровадженні технологій альтернативної та відновлюваної енергетики), інноваційного та венчурного підприємництва, формування регіональної інформаційної та освітньої систем.

У процесі формування і реалізації публічної політики державно-приватне партнерство являє собою сукупність форм середньострокової та довгострокової взаємодії держави і бізнесу для вирішення суспільно значимих завдань на взаємовигідних умовах. Не дивлячись на те, що взаємодія держави і приватного сектора для реалізації суспільно значимих інтересів і завдань має давню історію, сьогодні конфігурація державно-приватного партнерства зазнала значної видозміни. В цьому контексті, І. Брайловський вказує, що «на зміну протоформам у другій половині ХХ ст. виникли й почали розвиватися сучасні форми державно-приватного партнерства»¹¹⁰.

Разом з розвитком форм державно-приватного партнерства, на сучасному етапі зростає і актуальність його розви-

109 Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 року N 2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

110 Брайловський І. А. Державно-приватне партнерство: методологія, теорія, механізми розвитку : дис. ... доктора економ. наук : 08.00.01 / Брайловський Ілля Аркадійович. – Д., 2014. – 462 с. - С.45.

тку в українській дійсності, з'являється об'єктивна необхідність його реалізації в контексті оптимізації всієї сфери публічної політики в Україні. З одного боку, ускладнення соціально-економічного життя робить неможливим ефективно виконання державою суспільно значимих функцій. З іншого боку, бізнес зацікавлений в нових об'єктах для інвестування. ДПП є альтернативою приватизації життєво важливих, стратегічних об'єктів державної власності. Найбільш показовий тут є досвід державно-приватного партнерства напрацьований у Великобританії.

Державно-приватне партнерство може охоплювати об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності. Згідно із Законом України «Про державно-приватне партнерство» об'єктами державно-приватного партнерства можуть бути: існуючі, зокрема, відтворювані (шляхом реконструкції, модернізації, технічного переоснащення) об'єкти що перебувають у державній або комунальній власності, у тому числі ділянки надр, а також створювані чи придбані об'єкти в результаті виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства.

Однак на сьогодні серед фахівців немає єдиної думки про те, які форми взаємодії держави і бізнесу можна віднести до сфери державно-приватного партнерства. У широкому трактуванні під державно-приватним партнерством розуміють конструктивну взаємодію держави і бізнесу не лише в економіці, але і в політиці, культурі, науці та інших суспільно важливих сферах. У числі базових ознак державно-приватного партнерства у вузькому, економічному аспекті можна назвати наступні: сторонами ДПП є держава і приватний бізнес; взаємодія сторін закріплюється на офіційній, юридичній основі; взаємодія сторін має рівноправний характер; ДПП має чітко виражену публічну, громадську спрямованість; в процесі реалізації проектів на основі ДПП відбувається консолідація, об'єднуються ресурси і внески сторін; фінансові ризики і витрати, а також досягнуті резуль-

тати розподіляються між сторонами в заздалегідь визначених пропорціях.

У розвинених зарубіжних країнах під терміном «державно-приватне партнерство» розуміються різноманітні схеми реалізації проектів, широкий спектр бізнес-моделей і відносин при будь-якому використанні ресурсів приватного сектору (капітал, ноу-хау, досвід менеджерів) для задоволення суспільних потреб – дороги, парки, зв'язок, нерухомість тощо.

А на думку І. Нейкової ДПП є інституційним альянсом між державою і бізнесом, що створюється на певний термін для здійснення конкретного проекту та припиняє своє існування після його реалізації¹¹¹. Українські науковці К. Павлюк та С. Павлюк визначають сутність ДПП як «конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значимих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства»¹¹².

Передовий світовий досвід ДПП свідчить, що не держава приєднується до проектів бізнесу, а, навпаки, держава запрошує бізнес взяти участь в реалізації суспільно значимих проектів. Для успішного виконання програми ДПП потрібні: політична воля; відповідна нормативно-правова база; об'єкти зі значними первинними капіталовкладеннями і наявністю довгострокових вимог до обслуговування

¹¹¹ Нейкова І. Державно-приватне партнерство як складова інвестиційного механізму інноваційного розвитку / І. Нейкова // Науковий вісник Національного університету ДПС України. Серія «Економіка, право. – 2010. – № 1(48). – С. 152–160.

¹¹² Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К.В. Павлюк, С.М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки – 2010. – № 17– С. 10–19. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/>.

упродовж усього життєвого циклу; схожі за розміром проекти для порівняння витрат з витратами на організацію державних закупівель; постійна гарантована поява проектів, здатних зацікавити приватні компанії створювати технологічні, інвестиційні і фінансові можливості; інституціональні можливості для управління як усією програмою ДПП, так і окремими проектами.

Важливим у практичному відношенні є усвідомлення можливих форм державно-приватного партнерства, що мали свою реалізацію в країнах світу. У широкому сенсі до основних форм ДПП у сфері економіки і державного управління можна віднести: будь-які взаємовигідні форми взаємодії держави і бізнесу; державні контракти; орендні стосунки; фінансову оренду (лізинг); державно-приватні підприємства; угоди про розділ продукції; концесійні угоди. Були передбачені й наступні форми ДПП, такі як контракт на управління і орендні договори, контракт на експлуатацію і обслуговування, концесія.

Серед сфер застосування державно-приватного партнерства основною у світі є спорудження автомагістралей. Серед тих, що залишилися найбільшу частку займають проекти в ЖКГ. Уже з 1990-х років діють проекти у сфері водопостачання і очищення стічних вод. У світовій практиці спеціалізовані недержавні організації, що займаються методичним супроводом проектів ДПП і розвитком ринку інфраструктурних інвестицій в цілому, з'явилися на початку 2000-х. Першою можна рахувати Partnerships UK у Великобританії, потім аналогічні центри виникли в ЮАР, Австралії тощо.

Передували появі центрів розвитку ДПП державні структури, які здійснювали функції методичного супроводу і розробки первинної нормативної бази у сфері ДПП. Більшість центрів розвитку ДПП відповідають за розробку техніко-економічного обґрунтування і складання планів реалізації проектів ДПП, а також займаються подальшим консультативним супроводом ДПП-проектів. Деякі центри, напри-

клад, Parpublica і Partnerships BC допомагають міністерствам в розробці бізнес-планів і проведення аналізу «ціна-якість». Інші, наприклад, MAPPP, Partnerships SA і South Africa PPP Unit займаються виключно аналізом документів і техніко-економічних обґрунтувань до проектів ДПП, написаних державними організаціями.

Законом України «Про державно-приватне партнерство» регламентуються принципи, форми і умови взаємодії бізнесу і держави в Україні. Державно-приватне партнерство як спосіб організації публічно-приватних правовідносин на практиці виражається у формах спільної діяльності, управління державним майном, оренди державного майна, концесії та інших. Цей закон фактично відтворює картину державно-приватного партнерства, існуючу на практиці. В той же час нормативно-правова база значно розширює зміст ДПП, акцентуючи увагу на бажаних для держави аспектах. Термін «державно-приватне партнерство» введений як політико-управлінська, а не юридична категорія. Він визначений як співпраця між державою в особі її органів і суб'єктами господарювання, що засновується на договорі.

З метою підвищення конкурентоспроможності та залучення інвестицій в економіку України Законом України «Про державно-приватне партнерство» створено законодавче підґрунтя для співробітництва державного та приватного сектора. Закон передбачає реалізацію проектів лише у формі договору, тоді як, наприклад, у ряді європейських країн такого обмеження немає, переважно створюється спеціальна структура у формі юридичної особи за участю публічного і приватного партнера, у ряді випадків – ще за участю фінансових інститутів. У рамках даного об'єднання і укладаються договори, що дозволяє досягти максимальної структурованості і прозорості операції.

Закон визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державно-приватного партнерства в Україні, врегульовує відносини, пов'язані з підготовкою,

виконанням та припиненням договорів, що укладаються в рамках державно-приватного партнерства, встановлює гарантії додержання прав та законних інтересів сторін цих договорів. Метою закону є створення умов для підвищення конкурентоспроможності державного сектора економіки. Об'єкти, збудовані за принципом державно-приватного партнерства, не підлягають приватизації і перебувають у державній або комунальній власності на весь термін дії договору.

Відповідно до чинного законодавства програмою розвитку державно-приватного партнерства передбачена співпраця уряду України з громадськими лідерами у створенні середовища необхідного ДПП для поліпшення інфраструктури та громадських послуг. Програма дає муніципалітетам можливість стати більш стійкими до зростання бюджетних обмежень шляхом ефективної співпраці з приватним сектором в сфері мобілізації інвестицій та досвіду, раннього залучення громадян у процес прийняття рішень та забезпеченні відкритого та прозорого методу в пошуках найкращих партнерів. Програма, що впроваджується компанією-нерезидентом FHI 360 за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), працює в тісному контакті з муніципальними органами влади та Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.

Уже тривалий час Україна потребує оновлення і розвитку інфраструктури, а також залучення коштів в інфраструктурні проекти. Згідно зі стратегією, яка була розроблена Міністерством економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ), Україна потребує більше 8 мільярдів доларів США на реформування та модернізацію інфраструктури. При цьому рівень капітальних вкладень в інфраструктурні проекти у 2015 році був значно зменшений у зв'язку з консолідацією бюджету. Для того, щоб зменшити такий дисбаланс та покращити систему управління державними інвестиціями, має бути створена основа для розвитку проектів дер-

жавно-приватного партнерства (ДПП). Саме проекти ДПП є основним та ефективним механізмом для фінансування інвестиційних проектів.

Закон України «Про державно-приватне партнерство» є основним нормативно-правовим актом, який визначає рамковий механізм регулювання ДПП та реалізації відповідних проектів. Зміни, які були внесені до Закону про ДПП у 2015 р., є прогресивними та вирішують значну кількість найкритичніших питань. Однак такі зміни, на думку експертів, є скоріше основою для подальшого вдосконалення чинного законодавства, оскільки на сьогодні в Україні проекти ДПП практично не розвиваються, що зумовлено низкою причин, які ми розглянемо нижче. Основною серед них є відсутність єдиної стратегії розвитку ДПП в Україні.

Як відомо, існує декілька документів, якими передбачено план державної політики щодо управління та розвитку державних інвестицій, включаючи розвиток державно-приватного партнерства. Такими документами є Угода про коаліцію парламентських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014 р., «Стратегія сталого розвитку Україна-2020» (Указ Президента України від 12.01.2016 року №5/2015), Програма діяльності Кабінету Міністрів (Постанова від 11.12.2014 року №26-VIII) та «Концепція розвитку державно-приватного партнерства на 2013-2018 рр.» (затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.08.2014 року №739-р).

Зазначені документи, окрім Концепції розвитку державно-приватного партнерства на 2013-2018 рр., не містять положення про пріоритет розвитку ДПП, обґрунтування необхідності реалізації таких проектів та переваги, які можна отримати при реалізації ДПП, що не дозволяє ефективно реалізувати відповідні проекти. Не визначені також і пріоритетні напрямки та галузі розвитку ДПП. Наприклад, в Коаліційній угоді серед пріоритетних галузей для ДПП визначено енергоефективність адміністративних будівель,

розвиток портової інфраструктури та модернізація автодоріг. У свою чергу, Концепція розвитку визначає серед проектних напрямків транспорт, енергетику, житлово-комунальну та сільськогосподарську інфраструктуру, охорону здоров'я. Інші документи взагалі не містять положення про пріоритетні галузі розвитку.

Відповідно до «Оцінки державно-приватного партнерства в контексті управління державними інвестиціями в Україні», що була розроблена Світовим Банком у 2015 р., більшість нормативно-правових актів є прийнятною згідно з міжнародними принципами та стандартами у сфері ДПП. Однак відповідні закони та нормативно-правові часто містять різні норми щодо регулювання однакових питань ДПП, а сам механізм реалізації таких проектів не є однозначним та уніфікованим. До цих пір проблемним питанням залишається питання встановлення уніфікованої процедури аналізу ефективності здійснення проектів у сфері ДПП.

Оскільки законодавство України щодо ДПП почало активно змінюватися лише у 2015 році, не існує єдиних вимог та правил щодо проведення оцінки проектів ДПП. Наприклад, Закон України «Про інвестиційну діяльність» передбачає, що державна підтримка для розроблення або реалізації інвестиційних проектів надається виключно після державної реєстрації проектних (інвестиційних) пропозицій або інвестиційних проектів та оцінки їх економічної ефективності, яка проводиться відповідним центральним органом виконавчої влади, тобто Міністерством економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ). Фактично, відповідна оцінка не враховує особливості проектів у сфері ДПП, а тому такі проекти оцінюються за нечіткими принципами.

Спеціальні податкові та митні режими є поширеною практикою залучення інвестицій в іноземному інвестиційному законодавстві. Серед найбільш популярних можна назвати зменшення ставки податків, надання податкових пільг, звільнення від оподаткування певних проектів. Податковим

кодексом України не встановлено жодних пільг для проектів ДПП. Однак для розвитку ДПП та залучення приватних партнерів для участі у подібних проектах можна розглянути запровадження таких податкових пільг як пільги зі сплати роєлі, зниження митних платежів на імпорт обладнання або сировини та звільнення від сплати податку на прибуток на початковій стадії реалізації проекту. Безумовно, такі пільги мають бути економічно обґрунтованими та доцільними в контексті конкретного проекту ДПП.

Щодо надання державної підтримки стаття 18 Закону про ДПП передбачає наступні види державної підтримки: фінансування завдяки коштам державного чи місцевого бюджетів та інших джерел із загальнодержавними й місцевими програмами; виплата приватному партнеру інших платежів, передбачених договором, укладеним в рамках ДПП, зокрема плати за готовність (доступність) об'єкта державно-приватного партнерства до експлуатації; придбання державним партнером певного обсягу товарів (робіт, послуг), що виробляються (виконуються, надаються) приватним партнером за договором, укладеним в рамках ДПП; постачання приватному партнеру товарів (робіт, послуг), необхідних для здійснення ДПП; в інших формах, передбачених законом.

Але, як бачимо, Законом про ДПП не визначений вичерпний перелік видів державної підтримки. Враховуючи відсутність механізму оцінки проектів ДПП, положення про надання підтримки в інших формах може створити нерівні умови для приватних партнерів з рівними конкурсними пропозиціями. Крім того, Бюджетний кодекс України не передбачає взяття державним партнером довгострокових зобов'язань, які вимагаються, як правило, у зв'язку з реалізацією проектів ДПП. Законодавством також не передбачено цілісної політики, процедури та принципів щодо надання підтримки проектам ДПП, тобто відповідні гарантії є декларативними, а механізм їх надання відсутній.

Враховуючи той факт, що більшість іноземних держав прийняли модельні договори про ДПП, відсутність такого в українському законодавстві може стати лише додатковою перешкодою для іноземного інвестора, оскільки він не може розраховувати на стандартні умови співпраці. Відсутність таких типових договорів можна пояснити також тим, що в Україні відсутня практика реалізації проектів у сфері ДПП, а також відсутні перевірені правила втілення проектів ДПП. Істотні умови передбачені ЗУ «Про концесії», проте вони ґрунтуються на принципах, які застосовуються до звичайних державних закупівель, що не враховує специфіку проектів ДПП. Щоб стимулювати залучення іноземного інвестора до участі у проектах ДПП законодавство України має передбачати подальше вдосконалення та приведення його у відповідність з міжнародними практиками.

Таким чином, реалізація проектів ДПП є необхідністю для розвитку інфраструктурних проектів в Україні. Для успішної реалізації таких проектів законодавством України мають бути передбачені рівні, ефективні, прозорі правила та процедури, які будуть зрозумілі іноземному партнеру. Відповідно, законодавство України має бути вдосконалено, а політика державних органів спрямована на позиціонування України як надійного і стратегічного партнера, який зацікавлений у залученні та розвитку проектів ДПП.

Практика використання механізму ДПП в регіонах України демонструє його значний потенціал щодо стимулювання регіонального розвитку. Зокрема, застосування ДПП передбачено як невід'ємну умову успішної реалізації Національних проектів. Наприклад, на засадах ДПП у межах Національного проекту «Енергія природи» будуються сонячні електростанції загальною потужністю 220 МВт (Одеська область); реалізуються інвестиційні проекти за напрямом «Біржа проектів». Застосування ДПП також створює потужні можливості для реалізації інфраструктурних проектів у регіонах України. У зв'язку з цим залучення приватного

капіталу у сферу водопостачання та водовідведення було б своєчасним і доцільним. Значного поширення в Україні набула реалізація інвестиційних проектів на засадах ДПП у формі концесії, що застосовується у сфері надання житлово-комунальних послуг (організація та надання послуг зі збору та вивозу сміття у населених пунктах, теплозабезпечення, водопостачання та водовідведення).

Водночас, розвиток концесії характеризується територіальною нерівномірністю застосування: станом на кінець 2012 р. в регіонах України діяло 74 укладених договорів концесії, 55 з яких – на території АР Крим. При цьому тільки впродовж 2012 р. в Україні було розірвано 8 договорів концесії через недостатність обсягів та порушення сторонами умов інвестування. Ефективність використання механізму ДПП у регіонах України перебуває на досить низькому рівні.

У вітчизняній нормативно-правовій базі важливо конкретизувати умови отримання приватним інвестором дозвільних документів та погоджень, необхідних для виконання умов договору, зокрема передбачити норми, що існують у розвинених країнах світу щодо обговорення умов виплати приватним власникам компенсацій у випадку невиконання державою своїх зобов'язань за укладеними договорами та відшкодування різниці у тарифах тощо. Особливим є питання використання досвіду країн ЄС щодо співпраці держави та бізнесу на засадах ДПП у різних сферах та підвищення обізнаності представників бізнесу щодо переваг використання механізмів ДПП в процесі розвитку підприємницької діяльності.

Зокрема, у 2012 р. «Програма розвитку державно-приватного партнерства» (проект Агентства США з міжнародного розвитку) оприлюднила результати дослідження рівня розуміння і обізнаності щодо ДПП в Україні. Базове опитування показало, що тільки 35 % респондентів коректно розуміють сутність ДПП як проекту на засадах довгострокових відносин між державними органами та приватними

компаніями. При цьому найнижчий рівень поінформованості спостерігається серед підприємців, найвищий – серед представників місцевих органів влади¹¹³. Також залишається низьким рівень довіри представників бізнесу до влади внаслідок непослідовності прийняття економічних та політичних рішень.

Серед пріоритетних напрямів використання механізму ДПП в Україні можна визначити побудову нових та реконструкцію старих автомобільних доріг на умовах концесії. За даними Державної служби автомобільних доріг України, понад 90 % українських доріг потребують ремонту, а для задоволення потреб української економіки у найближчі роки потрібно збудувати ще понад 4,5 тис. км нових доріг (орієнтовна вартість таких робіт – понад 200 млрд. грн., що значно перевищує можливості державного бюджету)¹¹⁴.

В якості прикладу успішного ДПП можна назвати реалізацію спільних проектів у гуманітарній сфері (освіта, наука, екологічний туризм, рекреація, охорона пам'яток культурної та природної спадщини, будівництво зон відпочинку (сквери, паркові зони) та ін.). Механізм ДПП має вагомий позитивний ефект в процесі реалізації проектів, пов'язаних з інвестуванням у оновлення матеріально-технічної бази начальних закладів; проведення ремонтно-реставраційних робіт на об'єктах культурної та історичної спадщини; для розбудови природних заповідників, ландшафтних природних парків у обмін на отримання приватними інвесторами частини прибутку від туристичної діяльності; популяризації та реалізації проектів, пов'язаних із дотриманням здорового способу життя, проведенням масштабних спортивних заходів, формуванням екологічної свідомості (у т.ч. в про-

113 Шевченко О. Механізми стимулювання міжрегіонального співробітництва в Україні / О. Шевченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1056/>.

114 Демішкан В. Перспективи дорожнього будівництва із застосуванням механізмів державно-приватного партнерства / В. Демішкан [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://investukr.com.ua/get-news/485/>.

цесі формування у населення культури ресурсозбереження та раціонального поводження з відходами (зокрема – щодо їх сортування, недопущення та ліквідації стихійних звалищ) та ін.

З метою активізації державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики необхідно на державному рівні вдосконалити нормативно-правову базу – внести зміни до Закону України «Про державно-приватне партнерство», зокрема, в частину першу ст. 7 та в частину першу ст. 1 (перелік ознак ДПП); на міжрегіональному рівні створити координаційні органи з представників держави, бізнесу та громадянського суспільства з метою проведення моніторингу реалізації проектів ДПП, формування бази даних проектів для потенційного залучення приватних інвесторів. Також необхідно виконати низку заходів щодо підвищення кваліфікації та мотивування працівників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що займаються реалізацією проектів ДПП.

Застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики дозволить: залучити нові ресурси для проведення модернізації у регіонах України; знизити навантаження на видаткову частину державного та регіональних бюджетів; залучити до реалізації інвестиційних проектів фінансові ресурси, що до цього перебували «у тіні»; перерозподілити ризики та посилити відповідальність сторін ДПП за реалізацію інвестиційних проектів на місцевому, регіональному рівнях тощо.

На сьогодні вже напрацьований багатий світовий досвід застосування механізму державно-приватного партнерства. Так у розвинених країнах світу механізм ДПП використовується у проектах щодо побудови нових об'єктів виробництва, розбудови інфраструктури (дорожньо-транспортної, комунікаційної, інформаційної тощо), під час геологічної розвідки родовищ та у процесі видобутку корисних копалин, а також при вирішенні питань енергозбереження, управ-

ління нерухомістю, модернізації об'єктів житлово-комунального господарства, утилізації відходів виробництва і споживання, наданні якісних послуг з охорони здоров'я, очищення води та в процесі розвитку туризму.

До зразкових прикладів використання державно-приватного партнерства (світовий досвід) можна віднести такі як будівництво швидкісних автомобільних і залізничних доріг, метрополітену та аеропортів, стадіонів (Франція, Австрія, Португалія, Туреччина та Греція); реалізація інфраструктурних проектів: – будівництво автомобільних доріг, шкіл і лікарень (Велика Британія, Іспанія, Фінляндія, Канада); будівництво поромних переправ (Румунія, Болгарія, Греція); побудова нових та реконструкція зношених міських транспортних систем і об'єктів житлово-комунального господарства (Австралія, Нідерланди та Ірландія). Значна увага приділяється реалізації таких гуманітарних проектів як реалізація проектів щодо захисту навколишнього середовища (Канада) чи підвищення якості освіти і охорони здоров'я (США та Канада) та проведення наукових досліджень у Німеччині протягом 2012 р., де приватні інвестиції у науковій дослідженні становили понад 50 млрд. євро¹¹⁵.

Найбільш поширеною формою ДПП у світі є концесія (концесійні договори). Так, у Іспанії значного поширення набула практика концесії на спорудження автомагістралей, а в Італії – на розбудову та модернізацію об'єктів житлово-комунального господарства тощо. Тут доречно послатись на інвестиційні проекти (у межах переліку Національних проектів України), що плануються до реалізації на засадах державно-приватного партнерства за напрямом «Біржа проектів»¹¹⁶. Наприклад, оптовий ринок «Шелен» в м. Рівне.

115 Зубченко С. Перспективи використання державно-приватного партнерства у реалізації українських гуманітарних проектів / С. Зубченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1068/>.

116 Офіційний сайт Державного агентства з інвестицій та управління Національними проектами України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrproject.gov.ua>.

Основною метою даного проекту є створення логістичного парку продуктів споживання, який не тільки полегшить зв'язок оптового ринку з мережею супермаркетів, що постійно розвивається, але й забезпечить додаткові доходи, що зробить інвестування менш ризикованим та більш дохідним. Даний оптовий ринок забезпечить наявність всього продуктового «ланцюга» – від свіжих до заморожених товарів. Орієнтовна вартість – 19,58 млн. дол.

Підсумовуючи вище викладене, варто зазначити, що державно-приватне партнерство в Україні – це система відносин між державним та приватним партнерами, при реалізації яких ресурси обох об'єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними, для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі у створенні (відновленні) нових та модернізації (реконструкції) наявних об'єктів, які потребують залучення інвестицій, та у користуванні (експлуатації) такими об'єктами.

Численні проекти державно-приватного партнерства реалізовували як економічно розвинуті країни, так і ті, що розвиваються та вирішують завдання з відбудови національної економіки в несприятливих умовах. Їх досвід переконливо доводить, що такі проекти дозволяють залучити приватний капітал в інфраструктуру у стислі строки, а також забезпечити стрімке економічне зростання навіть за відсутності значних державних вкладень. В 2014 році в Європі у проекти ДПП залучили 18,7 млрд. євро (в 2013 р. – 16,3 млрд.).

Державно-приватне партнерство є одним із ключових механізмів вирішення важливих соціально-економічних проблем у системній політиці модернізації економіки України. Висока ефективність ДПП як форми взаємодії держави та бізнесу доведена досвідом багатьох країн світу. Сьогодні актуалізувались об'єктивні обставини для запровадження механізмів ДПП. Реалізація масштабних модернізаційних

проектів в різних секторах економіки потребує значних інвестиційних ресурсів, потужним джерелом яких може стати приватний бізнес. Водночас, в умовах кризових загроз зростає інтерес бізнесу до державної підтримки, яка дозволить знизити ризики приватних інвестицій, підвищити надійність інвестиційних проектів для кредитних організацій.

Успішний розвиток ДПП як механізму активізації інвестиційної діяльності та залучення приватних інвестицій у стратегічно важливі для держави сфери можливий лише за умови, коли буде забезпечено баланс інтересів держави і приватного інвестора. Крім того, правова форма здійснення ДПП повинна забезпечити для інвестора привабливість, безпеку вкладення коштів в державну власність і реалізувати основну мету проекту, тобто розвивати ту сферу, яка стратегічно важлива для держави. Для цього держава повинна сприймати приватного інвестора як рівноправного партнера. Вимагаючи від нього виконання передбачених угодою зобов'язань, держава має, зі свого боку, гарантувати виконання власних зобов'язань та створення найсприятливіших умов для бізнесу.

Розділ 4

Вплив політичних партій і громадських організацій на формування та реалізацію державної політики

4.1. Становлення та розвиток громадського контролю в системі публічної політики

Сучасні уявлення про громадський контроль склалися в ході тривалої еволюції, що відображала видозміни соціальних стосунків і політичних систем. Звернення до джерел зародження ідеї громадського контролю є необхідною умовою розуміння її сучасного змісту.

Так, у старокитайській культурі мислителі здебільшого були зосереджені на ідеї зміцнення влади, тому положення, що можна було б вважати підвалинами громадського контролю, існували в основному в вигляді ідей про необхідність довіри суспільства як способу зворотного зв'язку, про значущість зворотного зв'язку на управління державою. На думку старокитайських філософів, така довіра могла бути лише за наявності справедливості в управлінні державою. Зокрема, Лао Цзи неодноразово згадував про справедливість як основу ефективного державного управління. Аналогічні думки можна зустріти у Конфуція і Мен-цзи¹¹⁷.

Старогрецький філософ Платон в діалогах «Держава», «Закони», «Політик», «Критій» підкреслював важливість впорядкування стосунків у суспільстві. Так, в діалозі «Закони» Платон досить детально розглядає процесуальні та організаційні питання судочинства. Актуально звучать зако-

¹¹⁷ Маркс К. Критика Готской программы / К. Маркс // Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд. Т. 19. С. 9-32.

нодавчі пропозиції Платона з контролю за діями та оскарженням невірних дій посадових осіб: «Якщо виявиться, що хто-небудь з посадових осіб призначив несправедливу пеню, постраждалий стягує з нього судом удвічі більшу суму. Той, хто бажає, може подати до загального суду скаргу на невірні дії посадових осіб»¹¹⁸. Порухення прав громадянина має бути розглянуте, згідно Платону, в судовому порядку: «На п'ятому місці можна поставити порушення цивільних прав будь-якого громадянина, це тягне за собою виклик до суду. Для кожного з цих випадків має бути виданий задля загального блага закон»¹¹⁹. Громадяни, по Платону, повинні прагнути до досконалості виконання законів і боргу перед людьми, шляхи ж до такої досконалості лежать через виховання відповідальності і самоконтролю: »... розуміється під вихованням... те, що з дитинства веде до доброчесності, заставляючи людину прагнути стати досконалим громадянином, який уміє згідно справедливості підкорятися або ж володарювати». Але, кінець кінцем, Платон вустах тих, хто бере участь в діалозі «Закони», приходять до висновку, що краще правління все ж виходить не стільки від вимог громадян до правителя, скільки в результаті мудрості, відповідальності, справедливості, самоконтролю та інших позитивних рис правлячих кіл. Природно, на тому етапі навряд чи Платон міг сподіватися на конструктивно вирішальну роль громадського контролю. Втім, Платон, пов'язуючи закони з державним пристроєм і принципом справедливості, в діалозі «Держава» звертає увагу на процеси виховання і освіти під контролем держави і суспільства. Він вірить в те, що, в процесі пізнання, виховання і самовиховання людина, ста-

¹¹⁸ Соціологічне опитування: Чи можете Ви сказати, що залучені до активної громадської діяльності? Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=367

¹¹⁹ Соціологічне опитування: Чи довіряєте Ви громадським організаціям? (Динаміка 2001-2009). Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=81

ючи справедливою і «вправляючись в доброчесності, уподібнюється богові»¹²⁰. Крім того, Платон вірить в природність відбору кращих людей для правління: «Всі справедливі люди з роками стають правителями в своїй державі, якщо їм цього хочеться».

Аристотель в «Афінській політії», аналізуючи роль народних зібрань в державному пристрої афінян, виділяв з них «одне – головне, в якому належить виробляти перевірку обрання властей – чи знаходить народ їх розпорядження вірними, потім обговорювати питання щодо продовольства і захисту країни; далі цього дня можна робити надзвичайні заяви»¹²¹.

При чому, варто зазначити, що в Афінах всяка постанова народного зібрання сама могла бути протягом року оскарженою як незаконна в суді геліастів (аналог суду присяжних) і, в разі визнання її невірною, скасована [с. 82].

Звичайно, слід мати на увазі, що відносно високий рівень розвитку античної демократії в Афінах був істотно обмежений її рабовласницькою основою. Окрім повністю безправних рабів і позбавлених політичних прав метеків, в Афінах і інших грецьких полісах не користувалися політичними правами також і жінки. Повноправні ж громадяни, що мали право брати участь в еклесії (народному зібранні, що юридично володіло всією повнотою верховної влади), склали незначну меншість населення Аттики. До того ж далеко не всі, хто володів в Афінах політичними правами, мали реальні умови, щоб користуватися ними. Це, перш за все, відноситься до участі в народному зібранні. Громадяни які жили своєю працею не могли кидати роботу і кожен десятий день проводити на Пніксі (пагорб в Афінах), де збиралася еклесія.

120 Соціологічне опитування: Хто має представляти Ваші інтереси у суспільних процесах в першу чергу? Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ucseps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=154

121 Буренко В. И. Социальное регулирование политической власти: история идей и современные подходы / В. И. Буренко. – М.: Нац. институт бизнеса, 2001. – 195 с.

Політична думка Середньовіччя в цілому не так багато зробила для розвитку ідей громадського контролю. Держави Західної Європи були монархічно-церковними ієрархіями, кожен рівень яких мав свій правовий статус, що тісно прив'язував членів навіть вищих рівнів феодальної піраміди до свого місця в становій структурі. Республіканський дух міст позбавляв громадян від кріпосного гніту, але не звільняв від гніту церкви, цехової регламентації, станових обов'язків і обмежень. Ідеї свободи і рівності переносилися переважно в галузь релігійних мрій і набували форми ідей пришествя на Землю «Царства Божого».

Демократичні і революційні ідеї християнства розвивалися в руслі еретичних рухів Середньовіччя. Застосовуючи до держави і права тексти Священного писання про рівність віруючих перед богом, радикальна ересь обґрунтовувала рівність людей перед законом і їх право брати участь у вирішенні не лише церковних, але і державних справ¹²².

Ідейним і політичним вождем найбільш радикальної течії в Реформації був Т. Мюнцер, чий переконання набагато випередили свій час. Це відноситься і до зачатків республіканських ідей, до ідеї визначення державної політики народом і постійного контролю над нею з боку народу.

Інший вільнодумець Середньовіччя – Дж. Бруно вважав, що на місце церковного і світського феодального свавілля повинен стати Закон, який призначений для користі людського гуртожитку і «існує, щоб беззахисні захищені були від влади імущих, слабкі не пригноблялися сильними, позбавлялися влади тирані, призначалися і затверджувалися справедливі правителі і царі, заохочувалися республіки, насильство не пригнічувало розуму, нещастя не зневажало науку, багаті допомагали бідним, доброчесності і

122 Шмиттер Ф. Неокорпоратизм / Ф. Шмиттер // Политические исследования. – 1997. № 2. – С. 14–22.

заняття, корисні і необхідні суспільству, заохочувалися, підтримувалися і розвивалися»¹²³.

Одним із засновників нового вчення про державу був французький мислитель Ж. Боден, який вперше сформулював поняття суверенітету як відмітної ознаки держави. На його думку, «суверенітет криється в сукупності вільних і розумних істот, які складають народ»¹²⁴. Таким чином, Ж. Боден визначив народ як джерело суверенітету.

Англійський мислитель Т. Гоббс в своїй знаменитій політичній праці «Левіафан», цілком підпорядкувавши індивіда абсолютній владі держави, проте, залишає народові право чинити опір волі суверену в разі, якщо суверенна всупереч природним законам зобов'язує індивіда вбивати або калічити самого себе або не захищатися від нападу¹²⁵.

Принципово важливим в контексті даного дослідження уявляється ствердження іншого англійського мислителя – Дж. Локка – про те, що «... хто б не володів законодавчою або верховною владою в будь-якій державі, зобов'язаний правити згідно встановленим постійним законам, проголошеним народом і відомим народові, а не шляхом імпровізованих указів; правити за допомогою неупереджених і справедливих суддів, які повинні вирішувати спори за допомогою цих законів, і застосовувати силу співтовариства в країні лише при виконанні цих законів, а за кордоном – для попередження шкоди або для отримання відшкодування за неї і для охорони співтовариства від вторгнень і

123 Соціологічне опитування: Протягом останніх років при багатьох міністерствах і відомствах створені громадські ради, до яких входять представники неурядових організацій, ЗМІ. Чи чули ви що-небудь про діяльність таких рад? Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=212

124 Шмул Р. Подотчетность правительства и общественный контроль [Электронный ресурс]. / Р. Шмул // Вопросы демократии. Т. 5. № 2. август 2000 г. – Режим доступа: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijdr/schmuhl.htm>

125 Медушевский А. Н. Гражданское общество и правовое государство в политической мысли Германии / А. Н. Медушевский // Вестник Московского ун-та. Сер. 12: Социально-политические исследования. – 1992. № 5. – С. 21–59.

захоплень. І все це повинно здійснюватися ні для якої іншої мети, але лише в інтересах миру, безпеки і суспільного блага народу»¹²⁶. Виходячи з цього, Дж. Локк обґрунтовує ідею про право народу на повстання: «...коли законодавці намагаються відняти і знищити власність народу або повергнути його в рабство деспотичної влади, то вони ставлять себе в стан війни з народом, який внаслідок цього звільняється від обов'язку якої-небудь подальшої покори» [с. 390].

У XVII–XVIII ст. діячі епохи Просвітництва і створювана ними в суспільстві ідейно-етична атмосфера зробили значний вплив на зміст уявлень про державу, а також на подальший розвиток ідеї громадського контролю.

Так, французький мислитель П. Гольбах у своєму проєкті політичної системи, спираючись на теорію суспільного договору, позбавляв монархів божественного ореолу та обґрунтовував земне походження державної влади і відповідальність королів і урядів перед народом, причому останні можуть бути завжди зміщені, коли цього зажадають інтереси народу¹²⁷.

У той же час Ш.-Л. Монтеск'є, розрізняючи державу, як союз громадян, і державу, як сукупність посадових осіб, підкреслював, що суспільство не може існувати без уряду. Але одночасно він робить висновок про те, що «наявність законів дає можливість підданам здійснювати контроль за діями уряду, а також одним посадовим особам – за діяльністю інших»¹²⁸.

Ж.-Ж. Руссо в своїй відомій праці, присвяченій суспільному договору, відзначав недостатність того, щоб народ, зібравшись, один раз визначив державний устрій, санк-

126 Горбатенко В. П. Проблеми політичної модернізації українського суспільства [Електронний ресурс] / В. Горбатенко. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Table/130207.htm>

127 Сало І. Розвиток електронної демократії в Україні [Електронний ресурс] / І. Сало. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/January2010/01.htm>

128 Степаненко В. Общественная трансформация в социокультурной модели интерпретации / В. Степаненко // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2003. № 4. – С. 89–109.

ціонувавши зведення законів, встановив постійний уряд і одноразово вибрав посадових осіб. Ж.-Ж. Руссо наполягав на необхідності проведення періодичних зборів, яких ніщо не могло б ні відмінити, ні відстрочити, щоб в певний день народ був скликаний згідно із законом, і щоб для цього не було необхідності в якій-небудь ще формальності¹²⁹.

Всі ці прогресивні ідейно-політичні рухи в Європі зробили безперечний вплив на розвиток передової думки в Північній Америці.

Політико-правові погляди і вчення Дж. Мільтона і Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо і Ш.-Л. Монтеск'є надихали Дж. Адамса, Т. Джефферсона, А. Лінкольна, Т. Пейна та ін. Так, критикуючи монархічну форму держави і відстоюючи ідею народного суверенітету з позицій теорії суспільного договору і природних прав людини, Т. Джефферсон стверджував, що королівська влада похідна від влади народу, вважаючи, що ніхто з людей не може бути позбавлений права брати участь в створенні державної влади і контролі над нею. Якщо ж державна влада зневажає права народу, останній має право змінити уряд, тобто народ має право на повстання проти тиранів¹³⁰.

У першій половині XX століття громадський контроль розумівся як функція, яку громадяни делегують професійним співтовариствам, наприклад, юристам і журналістам. Ці професіонали повинні відстоювати інтереси громадян і формувати загальнодоступне розуміння тієї або іншої соціальної проблеми. Сам контроль, переважно, був бути спрямований на відстежування виконання законів, законодавчої практики або політичної діяльності¹³¹. Таке розуміння

129 Хилленбрандт О. Эффективное управление и достижение консенсуса как условие демократических изменений // Президентские выборы и Оранжевая революция: влияние на трансформационные процессы в Украине / [Под ред. Г. Курта] / О. Хилленбрандт. – К.: Заповіт, 2005. – С. 7-33.

130 Шмул Р. Подотчетность правительства и общественный контроль [Электронный ресурс]. / Р. Шмул // Вопросы демократии. Т. 5. № 2. август 2000 г. – Режим доступа: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijdr/schmuhl.htm>

131 Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс; пер. с англ. – М.: Мысль, 2001. – 480 с.

громадського контролю було обґрунтоване також Й. Шумпетером, який стверджував, що демократія представляє собою сталу практику міжінституційних угод, у тому числі і між формальними і неформальними інститутами. Ці угоди визначають порядок прийняття і реалізації рішень, а також контроль за ними. При такому розумінні громадянського контролю, він, скоріше, є деякою можливістю, яка існує в умовах демократії, ніж сталою практикою.

Подолання даної точки зору почалося з визнання того, що управління повинно співвідноситися з моральними цілями, і сама по собі державна служба не може стати етично обґрунтованою, вона стає такою лише за участю громадян. Проблема кодексу (зведення правил і принципів, які регулюють поведінку чиновників) державної служби актуалізувалася в кінці XIX – початку XX ст. на рівні теоретичних дискусій. В середині 50-х років минулого століття вона придбала повністю прикладну значущість, коли встало питання про реформу державної служби. Було очевидно, що політичні перетворення безпосередньо впливають на цінності і правила поведінки державних служб, причому такого роду вплив рідко покращував стандарти поведінки. Громадський контроль, за думкою його прибічників, ставав засобом урівноваження негативного впливу все більшого проникнення політики (в ході реформування державної служби) в регулюванні державної служби. Було також визнано, що громадський контроль формує співтовариство людей, дозволяє утримати баланс колективних і індивідуальних прав. Крім того було визнано, що не професіонал може (і повинен) брати участь в цьому контролі.

Драматичний період дискусій відносно необхідності громадянського контролю припав на 60-і роки XX століття. Противники визначали його як надлишкове явище прилюдної політики, що мобілізує забобони, а прибічники пояснювали необхідність громадського контролю неможливістю обмежити активність громадян лише участю в голосуванні на

виборах, а пізніше – участю в політичному процесі. На думку прибічників громадський контроль є об'єктивною необхідністю. Насторожене відношення до зростання рівня участі громадян було пов'язане з переконанням, що державна служба може ефективно працювати поза політичними змінами і, в цілому, з високим кредитом довіри державі. Якщо апарат держслужби працює ефективно, і держслужба, нібито, незалежна від політичних трансформацій в демократичних політичних режимах, то тоді навщо потрібна участь громадян? Така логіка була властива противникам громадської участі. Аргументи, що вказували на непрофесіоналізм і необізнаність у цьому питанні громадян, були вже додатковими до цього основного аргументу «проти». Але практика ліберальних реформ показала, що державна служба найбезпосереднішим чином залежить від політики, і наслідки такої залежності вельми сумні для громадян.

Всі аргументи «за» і «проти» громадського контролю пізніше трансформувалися в критерії оцінки різних форм громадського контролю. Зараз важко знайти аргументи проти громадського контролю – є аргументи проти певних форм контролю, ще й – відносно певних завдань.

Активно досліджуваним напрямом серед західних дослідників є проблема громадського контролю в світі, що знаходиться на шляху глобалізації. Найчастіше вона розглядається у зв'язку з проблемою глобального управління. Тут заслуговують на увагу роботи У. Бека, А. Мартінеллі, П. Сенарклена, Д. Хелда та ін.

Західна політична наука є лідером в дослідженні цієї проблеми. Значною мірою це пов'язано з тим, що західне суспільство має тривалу історію розвитку інститутів демократії, громадянського суспільства і громадського контролю і, відповідно, багатий досвід їх осмислення. Концепції, створені тут, широко відомі, а їх автори мають світове визнання і авторитет.

В той же час масштабні зміни, події на території колишнього СРСР впродовж останніх десятиліть, зумовили підвищену увагу дослідників до даної проблематики і на пострадянському просторі.

При цьому звернення до проблем громадського контролю відбувалося, перш за все, як вже зазначалось, в рамках дослідження громадянського суспільства, що здійснювалося за декількома основними напрямами.

Перший напрям пов'язаний безпосередньо з дослідженням ідеї громадянського суспільства, її становлення, історичної еволюції, теоретичного змісту на різних етапах розвитку. Даний напрям представлений роботами В. Біблера, В. Варивдіна, К. Гаджієва, О. Кочеткова.

Другий напрям пов'язаний з дослідженням сутності, структури, функцій громадянського суспільства, взаємодії його окремих елементів. Ця проблематика представлена роботами А. Володіна, З. Голенкової, А. Колодій, М. Рябчука, В. Смолькова, А. Сунгурова.

У особливий напрям можна виділити дослідження, присвячені окремим елементам громадянського суспільства – підприємницьким організаціям, профспілкам, організаціям «третього сектора» тощо. Це роботи Л. Олексіївої, Е. Белокурової, Н. Беляєвої, І. Гаврилової, Г. Голеусової, В. Комаровського, В. Кулика, Д. Ляпіна, В. Пісчинського, О. Стегнія. Цей напрям представляє особливий інтерес, оскільки багато які з досліджуваних елементів громадянського суспільства здатні забезпечувати контроль суспільства над державою.

Особливим напрямом у дослідженні громадського контролю можна вважати розробку методичних рекомендацій з проведення різних форм контролю, що здійснюється в рамках діяльності неурядових організацій, в першу чергу – неурядових аналітичних центрів.

Таким чином, можна констатувати, що науковим співтовариством пророблена серйозна робота по осмисленню різних аспектів розвитку і функціонування громадського

контролю над державою. В той же час, як і раніше, бракує широких комплексних узагальнень, які могли б адекватно інтерпретувати все різноманіття існуючого досвіду, послужити основою для формулювання прогнозів розвитку громадського контролю. Цьому і присвячені подальші розділи і підрозділи даної роботи.

На сьогоднішній день термін «громадський контроль» зазвичай вживається в двох значеннях. У вузькому сенсі – громадський контроль визначається як контроль над діяльністю органів влади, що здійснюється громадянами і інституційними структурами громадянського суспільства з метою виявлення і припинення різних видів зловживання владою¹³².

У широкому сенсі громадський контроль розуміється, як суспільне явище, при якому громадянське суспільство бере безпосередню участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, у вирішенні суспільно значимих питань на всіх рівнях та контролює процес її реалізації¹³³.

Об'єктом громадського контролю є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, міждержавні (наддержавні) органи влади, а також посадові особи всіх вище зазначених органів.

Суб'єктами громадського контролю виступають інституційні структури громадянського суспільства, а також окремі люди, які проявляють громадську свідомість і активність [с. 13].

Функції громадянського контролю вельми різноманітні. Це: залучення уваги органів влади і громадськості до значимої проблеми і стимулювання її рішення; усунення зло-

132 Манжоло П. Методика та порядок організації проведення громадянського моніторингу стану поширення корупційних діянь у політичній, економічній і соціальній сферах на загальнодержавному і місцевому рівнях [Електронний ресурс] / П. Манжоло. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/june2009/8.htm>

133 Селіванов В. Об'єднання «нужди та розуму» (ринкова трансформація економіки і формування громадянського суспільства в Україні) / В. Селіванов // Віче. – 1995. № 1. – С. 9-23.

вживань в службовій і законодавчій сферах, порушення законодавства; контроль над дотриманням прав людини; підвищення якості державних послуг, якості роботи чиновників і т. д.

На думку російського дослідника В. Шмідта, функції громадського контролю доцільно досліджувати в тісному зв'язку з функціями державної влади¹³⁴. Так, він відзначає, що у результаті розвитку сфери прилюдної політики в державної влади з'являлося все більше і більше завдань, що вимагали вирішення. Спочатку влада вирішувала три завдання: власне приймала рішення; забезпечувала легітимність рішень за допомогою законодавчої практики і розвитку законодавчої влади; здійснювала прийняті рішення.

Наступне покоління завдань, які з'явилися перед владою, були пов'язані з проникненням ринку у всі сфери життя людини і суспільства. Це: створення і регулювання конкурентного середовища; стимулювання громадян активно брати участь в програмах соціальної допомоги як іншим, незаможним, так і собі, при ідентифікації себе як незаможного.

Подальше ускладнення суспільного життя привело до того, що в державі з'явилися ще дві функції: притримання плюралізму суспільних практик як позитивної якості життя суспільства; проводити соціальне навчання громадян, сприяння тому, щоб люди краще розуміли сильні і слабкі сторони діючої політики, і пропонувані політичні рішення (суспільство участі).

Відносно кожного з цих завдань формувалася репертуар поведінки громадян. Таким чином, разом з основними функціями держави викристалізувалися відповідні функції громадського контролю.

По-перше, влада, її утримання. Дана функція контролю спрямована на легітимізацію рішень влади. Участь грома-

134 Шмидт В. Гражданский контроль как форма участия граждан в публичной политике [Электронный ресурс]. / В. Шмидт. – Режим доступа: <http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/A044C6D/1193054051>

дзян забезпечує стабільність процесу ухвалення рішень, реалізує принцип суспільного договору. По суті, громадський контроль полягає у втручанні людей в справи влади – наприклад, за допомогою акції протесту або широкомасштабною заявою позиції, альтернативній владному рішенню.

По-друге, виконання законів, дотримання державними службами правових норм. Часто саме ця функція і асоціюється з громадським контролем як таким. Гарантія виконання закону поділяється між владою і громадянами, які беруть участь, особливо на етапі актуалізації проблеми невиконання закону.

На думку противників участі громадян в контролі за виконанням законів і лобюванні законів, така громадська активність наївна і одноманітна. З їхньої точки зору, індивіди ніколи не проникнуть в групи інтересів, що лобіюють ті або інші правові акти, оскільки мотивації тих і інших не збігаються. Незначне число потреб може бути реалізоване через активну участь громадян в контролі за виконанням законів – це декоративний елемент суспільного устрою, основні потреби реалізуються державою і професійними співтовариствами. Система правових актів – це організована система, з відлагодженими зв'язками між різними юридичними нормами. Тому громадянам немає сенсу брати участь в окремих акціях, в той же час знайти індивіда, який би однаково добре розбирався у багатьох питаннях права, – не реально. Оскільки в розвинених країнах багато громадських ініціатив обслуговуються професійними юридичними конторами, зосередженими на певних проблемах, про участь некомерційних організацій в контролі за законодавчою діяльністю і лобюванням законів судити важко.

По-третє, адміністрування і управління. Контроль за якістю роботи чиновників – одна з найпоширеніших форм контролю громадян в розвинених країнах. Популяризація цієї форми контролю в США починається з ряду реформ періоду президентства Дж. Кенеді, який ввів правову базу

для участі громадян в ухваленні рішень на низових рівнях. Введення системи служб мікроспільнот в бідних районах, щоб громадяни могли стежити за ходом реформ, співвідносилося з рядом законів, які регулювали участь громадян за допомогою спеціальних комітетів. У більшості розвинених країн участь громадян регулюється двома рівнями: на національному – визначаються методика і правила, а на регіональному – проводиться виконання і порядок роботи громадян в об'єднаннях.

Противники участі громадян в контролі за виконанням владних рішень вважають, що громадська участь в адмініструванні не є ефективною через те, що устрій сучасної держави складний і, відповідно, безпосередньої взаємодії між громадянином і владою добитися неможливо. З їхньої точки зору, участь громадян небажана, оскільки вносить дестабілізацію в процеси, які повинні працювати як добре відлагоджений механізм. Суспільство стає досвідченішим і потребує більш складно організованої структури управління, і тому пріоритет залишається за експертами в різних галузях. Проте дослідження показують, що громадяни досить багато знають про поведінку чиновників і шляхи ухвалення рішень. Крім того, компетентність громадян впливає на їх поведінку в таких сферах як праця і соціальний захист себе і своєї сім'ї.

По-четверте, плюралізація суспільного життя. Завданням громадського контролю стає залучення тих, хто відчужений від прийняття і реалізації рішень у владний процес. У будь-якому суспільстві присутні люди і групи, відчужені від суспільства і безпосередньої участі. Прибічники громадського контролю наполягають на тому, що необхідна колективна дія для кращого виконання демократії. З одного боку, важливо, щоб громадянин представляв свої інтереси в групі, з іншого боку – важлива різноманітність груп, щоб громадянина було поле для самовизначення.

Плюралізація суспільного життя передбачає кооперацію представників різних груп. Більше того, прагнення до плю-

ралізації соціуму означає, що життя і в просторі громадського контролю розвивається за принципом плюралізму, тобто самі активісти громадського контролю підтримують плюралізм в своєму співтоваристві.

Плюралізація суспільного життя визнається далеко не всіма політологами і акторами політичного процесу як позитивне явище. Участь різноспрямованих об'єднань визначається як руйнівна, оскільки надмірна соціальна активність призводить до того, що система втрачає свою функціональність і починає працювати в режимі «запит – відповідь». Різні суспільні інтенції, як правило, погано узгоджуються між собою, що дозволяє визначати громадський контроль «суспільним шумом», який утрудняє роботу системи. Лише регламентована участь громадян має позитивний ефект – відповідно, плюралізація стає зловживанням. Інтереси громадян – це в першу чергу інтереси, пов'язані з власністю, тому громадяни не можуть бути надмірно залучені в ухвалення рішень. Такий аргумент наводився ще в 70-і роки минулого століття прибічниками маркетинга. І у цьому контексті апатія додає політичній системі більше сенсу, ніж активність.

Додатковий чинник ризику плюралізації полягає в тому, що через різний ступень участі громадян (коли одні групи активні, а інші – ні), створюється вакуум такої природи, який заповнюється соціальними конфліктами. Всі ці аргументи показують, що плюралізація ставала інструментом протистояння ринкової економіки, аж до того, що навіть функція відповідального користувача ринком (саме та, яка і відноситься до контролю) бралася під сумнів як доцільна.

По-п'яте, ринкова економіка. Державні сервіси в епоху лібералізму працюють в режимі конкуренції, відповідно, в режимі децентралізованої і квазі-приватизованої державної влади. Модель вжитку влади схожа з ситуацією вжитку послуг. Крім того, держава, поступившись ринку функцією розподілу благ, залишила за собою функцію регуляції

ринку – і за цією функцією в ліберальному суспільстві також встановлений громадський контроль.

Для вжитку багатьох послуг громадянам потрібна висока компетентність. Відповідальність як громадян, так і служб полягає в тому, щоб ця компетентність розвивалася і признавалася. Відповідальне користування сервісами мінімізує велику кількість витрат ліберального пристрою державних служб.

Критики даної функції вказують на не реалістичність участі громадян в розподілі засобів на соціальні потреби. Громадяни дуже зайняті повсякденністю, щоб брати участь в акціях громадського контролю. Така участь вимагає навиків, грошей, часу – всіх тих ресурсів, які громадяни або не мають, або не бажають витратити на контроль над владою. Надання можливості брати участь показує, що громадяни все ж вважають за краще не брати участі, тоді їх залучення до участі у політичному процесі може придбати форми соціального насильства. Так, наприклад, ліві, підхопивши цю ідею, стверджують, що ринок вимушує громадян бути активними там, де цього не варто робити. Громадська участь стає всього лише ширмою для маніпуляцій думкою і посилення корупції – саме до таких висновків прийшли дослідники, які вивчають наслідки активізації громадян всередині ліберальних реформ.

По-шосте, суспільство участі як співробітник соціальних благ. Безпосередня участь громадян – гарантія розвитку людського потенціалу. Лише беручи участь в суспільному житті і ухваленні рішень, людина реалізує і розвиває свій потенціал. Відповідно, обмеження участі людини в політичному процесі призводить до обмеження його людського потенціалу. Функція терапії і інтеграції людини в суспільство може бути виконана лише за умови участі в суспільному житті. Дослідження задоволеності владою показують, що ті, хто бере участь в соціально значущих проектах, відчувають велику задоволеність від рішень, що приймаються. Соціальна стабільність і переживання свободи – неодмінні цінності демократичної держави.

Критичне осмислення даної функції громадського контролю базується на визнанні недосконалості людської природи, яка лише посилюється громадською участю, – виявляється егоїзм і недолік компетенції. Громадяни потребують керівництва – доброзичливому, але спрямованому. Відповідно, волонтерство складає той вигляд громадської активності, який потребує управління професіоналами.

По-сьоме, соціальне навчання. Освітній ефект участі громадян має значення для демократії, яка освоюється лише в процесі дії. Всі інституції суспільства повинні відповідати нормам демократії, інакше людина стикається з протиріччями, які не може вирішити.

Партісипаторна влада (влада, в творінні якої беруть участь громадяни) і суспільство участі – дві сторони однієї медалі. Спільність поглядів на демократію необхідна. Вододіл між тими, хто бере участь і не бере участі, проходить по лінії сприйняття і несприйняття демократичних цінностей. Більшість соціальних конфліктів обумовлені зіткненням тих, хто беруть участь і не беруть участі. Тому як громадяни, так і політики повинні сприяти тому, щоб люди мали деякий розподілений континуум стосунків до політичного устрою і політичної участі.

Критика даної функції громадського контролю ґрунтується на його розумінні як надлишкового явища прилюдної політики, мобілізуючого забобони, а не сприяючого освіти. Зокрема, критики звертають увагу на недолік знань, навиків і ресурсів, які обумовлені тим, що учасники громадського контролю не мають досить матеріальних засобів. А ті, хто має доступ до грошей і інших ресурсів, ті оперують категоріями суспільного інтересу не повною мірою. Функціонуюча репрезентативна система демократії не потребує громадського контролю як освітньої практики для своїх громадян¹³⁵.

135 Медушевский А. Н. Гражданское общество и правовое государство в политической мысли Германии / А. Н. Медушевский // Вестник Московского ун-та. Сер. 12: Социально-политические исследования. – 1992. № 5. – С. 21 59.

В цілому основне завдання громадського контролю – підвищення ефективності функцій публічної політики. Реалізації даного завдання сприяє ряд особливостей системи контролю.

По-перше, громадянське суспільство є осереддям людських інтелектуальних ресурсів. Суб'єктами громадського контролю стають найбільш свідомі члени суспільства. Існує відносна закономірність: чим більше в державному апараті виражена тенденція до підміни державних інтересів партикулярними, тим більше незатребуваними для нього залишаються інтелектуальні ресурси суспільства. Ці ресурси переходять в сферу громадського контролю.

По-друге, громадський контроль – це суспільна діяльність, яка не приносить матеріального доходу і до того ж пов'язана з ризиком тиску з боку органів влади. Відсутність матеріальної стимулу сприяє об'єднанню людей саме на основі твердих переконань і природним чином відсіває будь-яких інших.

По-третє, громадський контроль має гнучку структуру і володіє властивостями відкритої системи. Критерієм значущості будь-якого суб'єкта громадського контролю є суспільний авторитет, який складається з конкретних справ, що мають суспільну значущість. На відміну від виборних державних органів влади суб'єкти громадського контролю не обираються на який-небудь відповідний термін. Суспільний авторитет з'являється в результаті складного і, як правило, тривалого процесу, який носить перманентний характер. Будь-який суб'єкт громадського контролю, що зловжив своєю суспільною владою, тут же втрачає цю владу без яких-небудь формальних процедур, що виключає узурпацію такої влади, оскільки неможливо узурпувати владу, яка підтримується виключно силою суспільного авторитету. Елементи громадського контролю, таким чином, присутні і в самій системі контролю¹³⁶.

136 Степаненко В. Глобальное гражданское общество: концептуализации и посткоммунистические вариации / В. Степаненко // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2005. № 2. – С. 156 175.

По суті, громадський контроль є вищим рівнем участі громадян в ухваленні рішень державними органами і органами місцевого самоврядування. Всього, на думку дослідників, можна виділити вісім таких рівнів: терапія, маніпулювання, інформування, консультування, примирення, партнерство, делегування повноважень і, нарешті, громадський контроль¹³⁷.

Перші два з них, терапія і маніпулювання, фактично є формами неучасті. Їх реальна мета – не дати можливість людям брати участь в плануванні і реалізації рішень держави. Досягається це, наприклад, під приводом створення громадських колегій або громадських рад для створення видимості участі. Члени цих консультативних органів найчастіше не мають спеціальних знань, і самі колегіальні органи не працюють. Маніпулятивні консультативні органи часто є одночасно прикладами терапії, оскільки чиновники і експерти освічують громадськість, інформують її в потрібному для влади ключі і направляють в потрібну для себе сторону. До терапії можна також віднести фальсифіковані громадські слухання із заздалегідь відомим результатом.

Стадія інформування громадян про їх права, зокрема, про право вибору, право відповідальності є першим важливим кроком до реальної участі громадськості. Отримуючи інформацію, люди вже можуть краще оцінювати альтернативи і надавати пропозиції.

Але якщо інформування здійснюється в односторонньому порядку від посадових осіб до громадян, без зворотного зв'язку і без можливості переговорів, то реальної можливості вплинути на хід подій люди не мають.

Консультування – наступна фаза суспільної участі. Воно проводиться у вигляді опитування громадської думки, громадських слухань, громадського обговорення проектів

¹³⁷ Хорос В. Гражданское общество: как оно формируется (и формируется ли) в постсоветской России / В. Хорос // Мировая экономика и международные отношения. – 1997. № 5. – С. 87-98.

нормативно-правових актів і т. д. На цій стадії громадяни і їх об'єднання вже мають певний зворотний зв'язок, вони отримують відповіді на інформаційні запити і звернення, мають особисті контакти з чиновниками. Але якщо консультування проводиться окремо від інших форм громадської участі, воно не має сенсу. Воно лише створює видимість «участі в участі».

Примирення є глибшою формою участі. Ця форма відбувається, коли погляди влади і громадськості розійшлися, і влада не може просто проігнорувати думку громадськості, інакше може виникнути конфлікт з непередбачуваними наслідками. У таких випадках громадяни мають певний вплив на події, хоча символічність такої участі і тут є очевидною. Прикладом примирення є відбір певної кількості «гідних представників» громадськості в правління установ або консультативні органи влади, де їм виражають велику пошану і інколи допомагають вирішувати їх особисті проблеми. Такі достойники беруть участь в плануванні і консультаціях, їх вислуховують, їх скарги і пропозиції розглядають з підвищеною увагою, але рішення все одно приймає влада. Міра реальної участі громадян залежить від двох чинників: якості технічної допомоги їм, коли вони формулюють свої вимоги, і ресурсів організацій, які вони представляють в лобюванні своїх пріоритетів. В цілому ці три форми участі – інформування, консультування і примирення – залишаються суто символічними феноменами.

Наступні три форми участі громадськості – партнерство, делегування повноважень і громадський контроль – означають реальну участь громадськості в підготовці і ухваленні владних рішень.

На етапі партнерства влада фактично перерозподіляється шляхом переговорів і консультацій між державними органами і представниками громадськості. Вони готують і розглядають проекти рішень через загальні робочі групи, ради створюють спільно механізми для вирішення держав-

них проблем. Для стадії партнерства необхідна відповідна кваліфікація громадських лідерів і фінансові ресурси, незалежні від держави; крім того, дуже важливо мати механізми підзвітності громадських лідерів.

Етап делегованих повноважень означає, що громадськість має сили, розум і реальні важелі впливу на рішення влади, а також реальні можливості для контролю процесу ухвалення рішень. На цій стадії посадові особи віддають більшу перевагу переговорам з громадськістю, ніж односторонньому ухваленню рішень. Крім того, на цій стадії можлива передача повноважень державних органів або органів місцевого самоврядування громадським організаціям для виконання певних функцій замість державних чиновників.

Громадський контроль – найвища сходинка в феномені суспільної участі. На цій стадії громадянське суспільство має авторитетних лідерів і громадські організації з такою високою загальноновизнаною репутацією, що державні органи і органи місцевого самоврядування, як правило, виконують їх рекомендації і охоче працюють разом, навіть згодні віддавати громадськості цілі комплекси проблем для вирішення. Характерною рисою громадського контролю є практично однакова обізнаність держави і громадянського суспільства відносно державних справ. На цьому етапі саме погляд громадянського суспільства на ті або інші проблеми має бути вирішальним для ухвалення рішень.

В той же час, громадський контроль не є тією практикою, яку можна визначити безумовно правильною. Дослідники вказують на наступні дилеми його існування¹³⁸.

Дилема масштабності громадського контролю, тобто, як залучити більшість людей, але на добровільних засадах і ефективно. З одного боку, вітається участь значної кількості людей, з іншого боку, ясно, що сучасна бюрократія не впора-

138 Суспільно-політичні трансформації в Україні: від задумів до реалій / В. Ф. Солдатенко (кер.) та ін.; НАН України; Ін-т політичних і етнонаціональних досліджень. – К.: Парламентське вид-во, 2009. – 536 с.

ється з такою комунікацією. Взаємодія з владою зводиться до взаємодії влади і представників далеко не всіх груп. Ситуація ускладнюється, якщо усередині групи не спостерігається згоди. Піддаються ризику принципи добровільності і загальності участі громадян.

Дилема відчужених громадян – тих, на кого розраховано багато акцій громадського контролю, але хто не довіряє ініціативам. Люди, які не хочуть брати участь і які вважають таку участь шкідливим для себе, насилу втягуються в активні дії. Але саме відносно цих груп приймаються багато політичних рішень (наприклад, люди без певного місця проживання, малої мушті і т. д.).

Дилема ризиків модернізації. З одного боку, необхідний розвиток нових технологій, і громадського контролю заважає цьому (будь-яка нова технологія сприймається громадянами як потенційна загроза – зайнятості, екології, сталим формам стосунків). З іншого боку, хто ще підніме питання про ризики застосування цих технологій, як не люди? Негативні наслідки замовчування ризиків можуть бути подолані лише за участю людей. Термін «тиранія за допомогою замовчування» пов'язаний з рядом крупних скандалів відносно вживання нових технологій у сфері ядерної промисловості, наслідки і ризики вживання яких приховувалися від людей.

Дилема компетенції і експертизи поведінки влади. Влада все більше технологізується і професіоналізується – зрозуміти її часом неможливо. Що має бути зроблене в рамках громадського контролю: навчання людей розумінню влади або наближення влади до того, як говорити з людьми? І у тому, і в іншому випадку громадяни і влада потребують експертів – посередників, які багато що розуміють, здатні розпізнавати різні точки зору і представляти їх зрозуміло і ясно. Як пересічні громадяни можуть брати участь в обговоренні технологій і проблем, настільки складних, що навіть у експертів немає однозначної думки? Чи можуть пересічні гро-

мадяни впливати на вибір експертів? Як? Ці питання поки що риторичні.

Дилема кризи і дефіциту часу. Сучасність – період прискорення кризи, рішення повинні прийматися швидко, і часу на їх обговорення немає. Виникає питання: як організувати участь громадян в обговоренні планованих рішень і не зробити ухвалення рішення безглуздим через упущення часу?

Дилема загального блага – досягнення результату, однаково важливого для всіх, практично неможливо, але тоді громадський контроль не об'єднує, а роз'єднує. Безпосередня участь не гарантує забезпечення загального блага, тому прямого зв'язку між участю громадян і підвищенням культури політичної свідомості не спостерігається. Виходить, що, наприклад, просування однієї функції громадського контролю (того ж плюралізму) гальмує просування інших.

У розвинених країнах майже не залишилося тих, хто сумнівається в необхідності і доцільності контролю. Громадський контроль сприймається як елемент циклу взаємодії влади і людей: влада робить дію – громадяни реагують – влада відповідає на реакцію громадян – громадяни реагують і т. д. Сутність громадського контролю в такій схемі – повернути громадян реагувати, тобто розуміти, що робить влада і як відноситися до цих дій влади, а також шукати можливість брати участь в зміні ситуації.

Проте сама система громадського контролю повинна відповідати ряду головних принципів. Дослідники виділяють наступні:

Свобода суспільного об'єднання. Цей принцип є особливо важливим, оскільки суспільне об'єднання – основний суб'єкт громадського контролю, який максимально ефективний лише тоді, коли носить масовий і організований характер. Вказаний принцип закріплює основоположне для забезпечення його організованості і масовості право на асоціацію, не підконтрольну органам влади.

Незалежність. Умовою дієвості громадського контролю є його незалежність як від органів влади, так і від чого б то не було взагалі, окрім своїх принципів. Контролювати можна, лише володіючи незалежністю, інакше контроль перетворюється на фікцію.

Справедливість. Для громадського контролю справедливість є і принципом, і метою, і її втіленням. Справедливість – головний критерій діяльності кожного суб'єкта громадського контролю, а також головний критерій оцінки цими суб'єктами діяльності органів влади. Рівень справедливості служить показником ефективності громадського контролю, який здійснюється неупереджено, незалежно від раси, статі, громадянства, етнічного або соціального походження, майнового або іншого положення, посади, роду і характеру занять, місця мешкання, мови, релігії, політичних і інших переконань як суб'єктів, так і об'єктів громадського контролю.

Повнота. Громадський контроль повинен охоплювати всі сфери діяльності органів влади на всіх рівнях і бути присутнім у всіх сферах суспільного життя, оскільки вони взаємозв'язані. Повнота має бути присутньою і при аналізі дій органів влади.

Доступність. Якщо хто-небудь бажає бути включеним в систему громадського контролю, він повинен мати можливість це зробити. Контроль має бути максимально доступний як для тих, чий права були порушені, так і для тих, хто виступає в захист прав інших. Для цього контроль, в першу чергу, має бути інформаційно-доступним, тому даний принцип тісно пов'язаний з принципами відвертості і публічності. У системі громадського контролю мають бути відсутніми бюрократизм і зайва формалізація.

Об'єктивність. Громадський контроль повинен здійснюватися на основі об'єктивної оцінки діяльності органів влади і відповідати інтересам суспільства. Недопустимо використання громадського контролю як знаряддя для

досягнення приватних інтересів, що суперечать інтересам суспільства.

Доказовість. Громадський контроль повинен здійснюватися на основі справжніх доказів і фактів. Неправомірність діяльності органу влади має бути доведена достовірно. Даний принцип тісно пов'язаний з принципами повноти і об'єктивності, оскільки громадським контролем повинен використовуватися повний спектр доказів.

Відвертість. Діяльність суб'єктів громадського контролю носить відкритий характер. Кожна дія суб'єкту громадського контролю має бути відкрита для всіх. Закриті форми контролю недопустимі.

Публічність. Кожен суб'єкт контролю діє на користь суспільства і від імені суспільства, тому громадський контроль є прилюдним видом діяльності.

Громадська активність. Інтенсивність і ефективність громадського контролю цілком залежать від свідомості і активності його суб'єктів. Чим слабша громадська свідомість населення, тим більше воно схильне до впливу маніпуляцій з боку органів влади, і навпаки. Кожен член суспільства повинен відчувати свій нерозривний зв'язок з суспільством і бути активним учасником його політичного життя. Кожен повинен усвідомлювати, що відповідальний не лише за свою діяльність, але і за діяльність органів влади своєї держави.

Динамічність. Громадський контроль знаходиться в постійному розвитку і самовдосконаленні. Його завдання, форми, методи, механізми змінюються залежно від конкретних умов. Коли застаріває система діючого громадського контролю, на зміну їй приходить нова. Таким чином, організаційні форми змінюються, а громадський контроль як системне суспільно-політичне явище, продовжує існувати.

Варто відзначити, що становлення і функціонування системи громадського контролю пов'язане з характером про-

цесу вироблення державної політики, який у свою чергу визначається наступними чинниками:

1. Специфіка розподілу владних повноважень між основними політичними інститутами. У авторитарних політичних режимах монополія з ухвалення політичних рішень привласнюється певними соціальними інститутами або суспільними групами (домінуюча партія, військова хунта, правляча династія і т. п.). У демократичних країнах процес вироблення державної політики будується на розосередженні владних повноважень по ухваленню політичних рішень між основними політичними інститутами.

Існує декілька моделей такого роду розподілу повноважень: парламентський режим (парламент наділений широкими владними повноваженнями, уряд підзвітний парламенту, глава держави має вельми обмежені повноваження), президентський режим (глава держави має широкі владні повноваження, уряд підзвітний главі держави), напівпрезидентський режим (зберігається баланс повноважень між главою держави і парламентом, уряд підзвітний парламенту і главі держави) [с. 19-20]¹³⁹. Крім того, необхідно враховувати і вертикальний зріз розподілу владних повноважень, в рамках якого виділяються унітарні, федеральні і конфедеративні системи.

2. Принципи організації і функціонування основних політичних інститутів. Специфіка вироблення державної політики визначається не лише формулою розподілу владних повноважень між основними політичними інститутами, але і правилами ухвалення політичних рішень усередині даних інститутів. Так, наприклад, «в більшості сучасних законодавчих палат використовуються егалітарні правила голосування, іншими словами, голоси кожного з членів законодавчого органу рівні ... в урядових департаментах ... процес

¹³⁹ Гавловський В. Д. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії й практики / В. Д. Гавловський, М. В. Гуцалюк, Р. А. Калюжний. – Запоріжжя : Просвіта, 2002. – 98 с.

ухвалення рішень носить ієрархічний характер, причому передбачається, що кожен поступає згідно вказівці свого вищестоящого керівника», частенько «враховується лише голос людини, що знаходиться на самому верху (скажімо, міністра)» [с. 25]. У зв'язку з цим вкрай важливо враховувати при аналізі процесів вироблення державної політики такі чинники, як структуру і принципи організації парламенту, правила парламентської процедури, структуру і порядок організації уряду і т. д.

3. Параметри партійної системи. У сучасних суспільствах політичні партії, займаючи позицію посередника між суспільством і державою і здійснюючи функцію агрегації інтересів (тобто узгодження і з'єднання політичних вимог індивідів і груп в партійні програми), здійснюють істотний (в деяких випадках і домінуючий) вплив на процеси вироблення державної політики. Ще М. Дюверже писав про те, що «розвиток партій корінним чином видозмінює структуру політичних режимів», вказуючи на те, що класичні відмінності між президентськими і парламентськими режимами «мають тенденцію піти в минуле», оскільки «поняття кабінету міністрів, питання про довіру, політичну відповідальність, розпуск парламенту більше не мають одного і того ж значення в двопартійній і багатопартійній системах»¹⁴⁰ [с. 42]. До теперішнього часу вважається практично загальноновизнаним положення про фундаментальну відмінність в процесах вироблення курсу в однопартійних, двопартійних і багатопартійних політичних системах. Сучасні дослідники розвивають вказане положення, підкреслюючи, що разом з кількістю партій важливим є і характер міжпартійної взаємодії (у консенсусних і конфліктних партійних системах, картельних партіях і т. д.).

4. Правила включення груп інтересів в процеси вироблення державної політики. В умовах сучасних суспільств

¹⁴⁰ Уиллмен Дж. Журналистские расследования: современные методы и техника / Дж. Уиллмен; пер. с англ. – М.: Изд-во «Виоланта», 1998. – 180 с.

групи інтересів значно впливають на процеси вироблення державної політики. Специфіка зазначеного впливу визначається характером взаємин держави і груп інтересів. Традиційно виділяються дві основні моделі взаємодії держави і груп інтересів в процесах вироблення політичного курсу – плюралістична і корпоратистська.

Плюралістична модель представництва інтересів передбачає наявність безлічі вільно виникаючих, незалежних від держави, таких, що не володіють монополією на представництво інтересів в тій або іншій сфері, конкуруючих між собою і не організованих в ієрархічну систему груп інтересів¹⁴¹. В рамках даної моделі відбувається «розосередження центрів акумуляції і артикуляції різноманітних інтересів усередині громадянського суспільства і представництва цих інтересів в політичній сфері»¹⁴².

В результаті цього «невизначена безліч складних, добровільних, конкуруючих, не ієрархічних та таких, що самовизначаються (як відносно типа, так і сфери інтересів) утворень, які спеціально не ліцензуються, не признаються, не субсидуються або яким-небудь чином не контролюються (відносно вибору лідерства або вираження інтересів) державою і які не прагнуть до монополії репрезентаційної активності серед відповідних утворень»¹⁴³, конкурують один з одним і борються за політичний і суспільний вплив у формі «конструктивної діяльності, що будується на компромісах з метою досягнення бажаного для всіх результату»¹⁴⁴, де рішення влади є лише рівноді-

¹⁴¹ Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии / Ф. Шмиттер // Политические исследования. – 1996. № 5. – С. 16-27.

¹⁴² Шмул Р. Подотчетность правительства и общественный контроль [Электронный ресурс]. / Р. Шмул // Вопросы демократии. Т. 5. № 2. август 2000 г. – Режим доступа: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijdr/schmuhl.htm>

¹⁴³ Шорн А. Обзор европейского опыта государственной поддержки НКО [Электронный ресурс] / А. Шорн, А. Давыдова. – Режим доступа: <http://www.ecominfo.spb.ru/news/index.php?id=957>

¹⁴⁴ Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники / Э. Геллнер. – М.: Ad Marginem, 1995. – 222 с.

юча впливу різних груп. В разі, якщо «політичний вплив окремих груп зростає невідповідно до його реальної суспільної значущості, а політика, яку проводить уряд під тиском цих груп, не відповідає волі більшості, автоматично зростає чисельність опозиційно налагоджених груп, що ставлять уряд перед вибором, – або зміна чи коректування офіційного курсу, або втрата суспільної підтримки і усунення від влади»¹⁴⁵. Таким чином, в плюралістичній моделі представництва інтересів «державні інститути є виразниками балансу інтересів різних груп, які існують у суспільстві від верху до низу» (А. Бентлі), і «жодна з груп не в змозі повністю підпорядкувати своїм інтересам державну політику» (Д. Трумен)¹⁴⁶.

Корпоратистська модель представництва інтересів передбачає наявність нечисленних функціонально впорядкованих, збудованих за ієрархічним принципом груп інтересів. В рамках даної моделі держава укладає угоду з окремою групою, делегуючи їй монополне право на представництво певного інтересу в обмін на лояльність вказаної групи і можливість впливати на визначення інтересу, що представляється даною групою¹⁴⁷. В результаті відбувається «співучасть» організованих інтересів в процесах державного управління, в рамках якого прийняття і реалізація державних рішень «не зводиться до чисто зовнішньої дії організованих груп на державну владу», але «має місце набагато складніша взаємодія сторін, в ході якої кожна з них не просто бере участь у виробленні і ухваленні того або іншого

145 Чешков М. Возможности и пределы понятия «гражданское общество» применительно к развивающемуся миру / М. Чешков // Мировая экономика и международные отношения. – 1996. – № 6. – С. 77 – 83.

146 Вайнштейн Г. Информационная революция и демократия: ожидания, реальность, перспективы / Г. Вайнштейн // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 7. – С. 13–21.

147 Бернет С. Х. Итальянская гильотина. Операция «Чистые руки» и свержение Первой итальянской Республики / С. Х. Бернет, Л. Мантовани; пер. с англ. Г. И. Григорьевой. – М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 1999. – 304 с.

рішення, але і бере на себе зобов'язання безпосередньо сприяти його реалізації»¹⁴⁸.

Корпоратистська модель є «особливим типом участі великих організованих груп у виробленні державної політики, ...що відрізняється ...високим рівнем міжгрупової кооперації» (Р. Лембрух), де складові частини системи представництва інтересів «організовані в декілька особливих, примусових, неконкурентних, ієрархічно впорядкованих, функціонально різних розрядів, офіційно визнаних або дозволених (а то і просто створених) державою, що наділяє їх монополією на представництво в своїй галузі в обмін на відомий контроль за підбором лідерів і артикуляцією вимог і інтересів» [с. 53]¹⁴⁹.

5. Принципи організації і функціонування бюрократичного апарату. Бюрократія, будучи «урядовою машиною, за допомогою якої здійснюється політика»¹⁵⁰, не має відношення до процесів вироблення політичного курсу. Але вочевидь, що недостатньо прийняти те або інше політичне рішення, його необхідно здійснити. Ще В. Вільсон писав, що проблема полягає не лише в тому, «хто писатиме закон і яким він буде», але і в тому, «як закон проводитиметься в життя науковими методами, в найкоротші терміни, однаково для всіх». В. Вільсон підкреслював, що «набагато складніше змусити конституційні закони працювати, ніж їх розробляти».

У більшості сучасних суспільств дана проблема набула ще гострішого характеру. Так, практично виключно бюрократія займається проведенням в життя державної політики. При виконанні даної функції вона володіє певною (вельми великою) свободою дій. Справа в тому, що політичне рішення

148 Рябчук М. Гримаси етатизму, або чому в нас нічого не виходить? / М. Рябчук // Сучасність. – 2000. № 12. – С. 53–63.

149 Гольбах П. Система природы, или о законах мира физического и мира духовного / П. Гольбах // Избр. произв.: В 2 тт. / Пер. с фр. – М.: Соцэкгиз, 1963. – Т. 1. – С. 53–63.

150 Алексеева Л. М. «Третий сектор» и власть / Л. М. Алексеева // Общественные науки и современность. – 2002. № 6. – С. 52–58.

має найзагальніший характер і може «ефективно здійснюватися лише в тому випадку, якщо чиновники пропрацюють його деталі і визначать шляхи втілення. Проведення і втілення в життя політичного курсу зазвичай залежить від того, як він буде проінтерпретований бюрократією, а також від того, наскільки активно і ефективно вона реалізовуватиме цей курс на практиці»¹⁵¹. Отже, характеристики бюрократичного апарату певним чином впливають на процеси вироблення і здійснення державної політики.

Необхідно ще раз підкреслити, що знання процесів вироблення державної політики вкрай важливе для побудови ефективної системи громадського контролю, оскільки дозволяє, по-перше, виявити ключові суб'єкти (персони, інститути) в процесах формування і реалізації політичного курсу з питання, що цікавить, і, по-друге, вибрати найбільш адекватні форми і методи контролю над їх діяльністю.

Отже, сучасні уявлення про громадський контроль зазнали значної еволюції, що відображала, перш за все, видозміни соціальних відносин і їх політико-правових основ. Різноманітність цих підстав в принципі може бути зведена до двох кардинальних трактувань громадянського контролю.

Згідно першої, громадський контроль визначається як контроль над діяльністю органів влади, здійснюваний громадянами і інституційними структурами громадянського суспільства з метою виявлення і припинення різних видів зловживання владою. Згідно другої – як суспільне явище, при якому громадське суспільство визначає основні напрямки внутрішньої і зовнішньої політики держави, контролює процес її реалізації, бере участь у вирішенні суспільно значущих питань на всіх рівнях.

Таким чином, основне призначення громадського контролю – підвищення ефективності функцій прилюдної полі-

¹⁵¹ Геллнер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники / Э. Геллнер. – М.: Ad Marginem, 1995. – 222 с.

тики. З одного боку, громадський контроль потрібний суспільству, з іншого боку – він необхідний і державі. Держава, як форма прилюдної політичної влади, має схильність до консервації суспільно-політичних інститутів і, як наслідок, до сповільненої реакції на зміну суспільно-політичних реалій. Часто органи влади замість інтересів суспільства представляють партикулярні інтереси, підпорядковуючи цьому весь свій апарат. Все це приводить до руйнівних для самої держави ефектів. Громадський контроль дозволяє за рахунок суспільної участі більш оперативно і ефективно вирішувати актуальні проблеми, підвищуючи тим самим авторитет діючих владних структур.

4.2. Сутність, функції та класифікація політичних партій

У політичній сфері носіями політичної діяльності та політичних відносин є різні організації. Організація викликає до життя необхідність досягнення такої мети, що не під силу здійснити окремій людині. Сформована, об'єднана соціальна спільність стимулює колективну волю та реалізує потребу в загальній дії. В політичній сфері життя суспільства діють політичні об'єднання. Їх роль надзвичайно важлива. Політичні об'єднання – інструмент політичної боротьби та досягнення тієї або іншої політичної мети. Політичними організаціями, об'єднаннями, товариствами є: політичні партії, групи тиску, суспільно-політичні рухи, спілки та об'єднання.

Слово «партія» має латинське походження (part – частина) означає частину більшої спільності або цілісності. Слово «партія» використовувалося ще в античному світі для позначення політичної організації, причому в негативному значенні – як неблагородного, ганебного союзу. Таке

(негативне) розуміння партії як політичної організації збереглося в історії на тривалий час. Спроби науковців визначити сутність політичної партії, її місце в політичному житті суспільства були здійснені у XIX столітті. При цьому в розумінні сутності партії виокремились такі три основних підходи: 1) партія – це ідеологічна спільність людей, їх добровільне об'єднання навколо якоїсь ідеології. Таке розуміння характерне для ліберального напрямку в історії політичної думки; 2) партія – це організація певного суспільного класу чи соціальної групи. Розуміння політичної партії як класової організації характерне для марксизму; 3) партія – це громадська організація, інститут політичної системи, головним завданням якого є завоювання, утримання й використання державної влади.

Узагальнивши ці підходи американський політолог Дж. Ла Паломбара вирізняє чотири основних елементи, які конституують політичну партію. Будь-яка партія, на його думку, по-перше, є носієм ідеології або відбиває конкретну орієнтацію, бачення світу і людини. По-друге, партія – це організація, тобто відносно тривале в часі об'єднання людей, це інститут. По-третє, метою партії є завоювання і здійснення влади. По-четверте, кожна партія прагне забезпечити собі підтримку народу – аж до членства або активної участі в ній.

Основною метою політичної партії є її прагнення до завоювання і здійснення державної влади. Для досягнення цієї мети партія організаційно об'єднує прихильників певних поглядів, ідей. За цими ознаками політична партія відрізняється від суспільно-політичного руху, який не має характерних для партії організаційної структури та політичної програми, а також від групи інтересів, що не прагне до завоювання державної влади, а обмежується лише здійсненням впливу на неї.

Політична партія – це організація, діюча в сфері політичного життя суспільства, що об'єднує людей за спільністю їх інтересів і переконань для реалізації своєї політичної мети.

Нормативна вимога існування будь-якої політичної партії – участь у політичній боротьбі при кардинальному завданні завоювати мандат на владу, щоб реалізувати свою політику. Боротьба за володіння політичною владою – це нормальна умова функціонування політичної партії.

Звичайно, від того, які засоби та методи політичної боротьби політична партія вважає для себе справедливими, виправданими та прийнятними, щоб стати при владі в державі, залежать зміст і характер політичної боротьби в суспільстві. В основі діяльності політичної партії лежать різноманітні цілі та інтереси (соціальні, національні, конфесійні, територіальні тощо) груп населення, ідеали та цінності, ідеологія. Через політичні партії населення може заявляти владі свої групові вимоги, критикувати керівництво суспільством, державою, добиватися реалізації наміченого курсу і самої влади. Але, водночас, і правлячі структури використовують політичні партії для звернення до народу за підтримкою у вирішенні тих або інших проблем суспільного життя.

Основною ознакою, що відрізняє політичні партії від державних структур, є добровільність об'єднання. Політичні партії рекрутують членів шляхом агітації та пропаганди своїх думок і переконань. Перебування в політичній партії допускає свободу виходу з неї, коли втрачається початкова солідарність члена партії з метою існування, засобами та методами дій політичної організації, об'єднання. Політична партія завжди об'єднує та відображає інтереси тільки частини суспільства, соціальної спільності людей. Жодна політична партія не може претендувати на вираження волі всього народу. В тоталітарних же системах політична партія претендує якраз на монополію політичної влади та управління, тобто декларує свою всезагальність і універсальність, що є ознакою держави. Політична партія відрізняється меншим ступенем організованості (розгалуженості апарату управління) у порівнянні з органами та структурами державної влади.

Політичні партії прагнуть оволодіти державною владою, тоді як жодна суспільна організація такої прямої мети не ставить, хоча як один з елементів політична функція в діяльності суспільних організацій присутня. На відміну від суспільних структур, політичні партії здійснюють безпосередню взаємодію з державною владою, наповнюючи реальним змістом політичний процес в суспільстві. Політичні партії завжди володіють конкретною назвою, гаслами, девізами та іншими політичними символами, що певно вказують на їх ідеологічну орієнтацію. Саме політичні партії надають специфічний контекст і забарвленість політичному життю суспільства, узагальнюючи та засвоюючи конкретний історичний і культурний досвід нації, особливості її соціального устрою, традиції політичної культури.

Перші політичні партії виникли в Стародавній Греції. Створювалися політичні партії для визначення сили в суспільстві, виражали думки та інтереси тієї або іншої частини населення. За складом політичні партії – порівняно нечисленні та вузькі угруповування, які не відрізнялися тривалістю, стійкістю та організаційною оформленістю. Так, в Афінах йшла боротьба між партією великих землевласників – педієїв; торгово-ремісничою поміркованою партією – параліїв; селянською партією – діакріїв. В Стародавньому Римі в періоди кризи республіки (кінець II-I ст. до н. е.) суперничали між собою партія популярів, які відображали інтереси плебсу, і партія оптиматів, що представляла патриціанство та заможні плебейські сім'ї.

В епоху Середньовіччя виникали та діяли партії: в Італії XII-XV ст. між собою ворогували гвельфи (прихильники світської влади папи римського) та гібеліни (прихильники сильної королівської влади). Партії античного світу і європейського середньовіччя найчастіше поставали як клієнти – тимчасові об'єднання для підтримки певних знатних осіб, сімей. Суперництво політичних груп, об'єднаних навколо впливових сімей, популярних лідерів, упродовж

багатьох століть було суттєвою ознакою політичної історії. Особливого імпульсу розвитку партій надали буржуазні революції в Англії, Франції та інших європейських країнах.

В історії політичних партій виділяється декілька етапів. Попередники сучасних політичних партій – англійські торі та вегі XVII-XVIII століть, коли суб'єкти політики виступали представниками верхівки суспільства, скоріше всього, нагадували політичні осередки, що формувалися навколо окремих лідерів і добивалися своїх позицій у королівському дворі. Війна США за незалежність, Велика Французька революція (1789 р.) і наступні після неї політичні події в Європі зробили політичні партії важливим компонентом суспільного життя, і політичні партії поступово набули чітких організаційних рис, пов'язуючи себе з тим або іншим ідейним і політичним напрямком. У період буржуазних революцій в Європі виникають прототипи сучасних політичних партій. Виникнення політичних партій припадає на кінець XVII століття, коли почали формуватися політичні системи буржуазних держав Західної Європи і Америки. Війни, буржуазні революції у Франції і Англії та інші політичні події в Європі, що супроводжували процес виникнення і розвитку політичних систем і політичних партій, показують, що народження політичних партій відображало ранню стадію боротьби прихильників розвитку різноманітних напрямків буржуазної державності: аристократів і буржуа, федералістів і антифедералістів тощо.

Політичні партії XIX століття відрізняються від сучасних своїми функціями, засобами організації і діяльності. Малочисельні політичні партії, об'єднання представляли елітарні клуби. Діяли політичні партії, насамперед, в межах парламенту, а поза парламентом обмежувалися діяльністю виборів. Не визнавався принцип членства, організаційного оформлення тощо. В міру розвитку політичних партій і розширення їх функцій, структури, в політичній думці виникають дискусії про розуміння природи функцій, структури

і причин виникнення політичних партій і об'єднань. Одні вчені вважали, що політичні партії виникають внаслідок втілення природного для людини духу суперечностей (Т. Гоббс), інші намагалися зрозуміти їх суть, розкриваючи природу політичного (Н. Макіавеллі, Г. Моска, Р. Міхельс) або партійного (Юм, Р. Міхельс, М. Дюверже), треті – вивчали і соціально-класові визначення діяльності політичних партій (К. Маркс та інші).

Розвитку політичних партій сприяло зростання у другій половині XIX століття робітничого руху. Саме робітничий рух створював умови розвитку організаційних форм політичних партій, сформувавши тип політичної партії з масовим членством, з розгалуженою мережею місцевих організацій, періодичними з'їздами, чітким статутом і фіксованими розмірами членських внесків. Певні риси політичних партій запозичені багатьма буржуазними партіями Європи. Тоді ж відбулося і розмежування позицій різноманітних класів. Політичні партії виступали політичним відображенням інтересів класів, соціальних верств населення. Однак вже тоді партійні структури не збігалися з класовими.

У XX столітті проблеми діяльності політичних партій займають значне місце в працях політологів і соціологів Д. Брайнса, М. Острогорського, Р. Міхельса, К. Фрідріхсона, З. Бжезинського та інших. Стверджується, що політичні партії є виразниками інтересів, потреб і мети певних класів і соціальних спільностей. Політичні партії активно беруть участь у функціонуванні механізму політичної влади або опосередковано впливають на нього, відіграють певну роль у формуванні політичної свідомості мас.

Марксизм розглядає політичну партію як політичну організацію певного соціального класу і соціальної спільності, що представляє і захищає інтереси класу, соціальної спільності. За висхідне політичних партій марксизм вважає їх соціально-класову природу, що зумовлює всі інші ознаки політичних партій. Основними рисами революційної полі-

тичної партії вважається вірність ідеалам соціалізму, революційність, основна мета – підготовка і здійснення соціальної революції, завоювання і встановлення влади в формі диктатури пролетаріату – пролетарської демократії. По суті така політична партія – авангард робітничого класу, тісно зв'язана з масами, побудована і функціонує на основі принципу пролетарського інтернаціоналізму і демократичного централізму. Демократичний централізм – система управління з єдиного центру, основана на точному підпорядкуванні нижчих органів вищестоящим.

Політичні партії – один з найважливіших інститутів політичної системи суспільства. Багато в чому політичні партії визначають характер і спрямування політичного процесу, стратегію і тактику оволодіння владою, політичну стабільність суспільства. Однак не існує якогось загального універсального визначення політичної партії як специфічної організації, функції якої тільки політичні. Деякі політологи розглядають політичні партії як спільності людей, об'єднані спільною ідеологією або діючі на основі загальної програми. Інші звертають увагу на організаційну побудову, соціальний склад, ідеологічну доктрину тощо. Французький політолог М. Дюверже визначає політичну партію як своєрідний інститут, рисою якого стала особлива структура і організація. Соціолог М. Вебер вважав політичні партії суспільними об'єднаннями, що спираються на добровільне, усвідомлене членство і ставлять метою завоювання влади для керівництва і управління суспільством і забезпечення активним членам певних вигод (духовних і матеріальних) або особистих привілеїв, або того і іншого водночас. Визначальний фактор діяльності політичних партій, на думку багатьох соціологів, є їх виборча функція – проведення виборів, вплив на виборців з метою завоювання державної влади. З позицій науки про політику найістотнішим є визначення політичної партії як суб'єкта політичного життя, з'ясування її місця в формуванні політичної системи, владних структур і владних

відносин. Політична партія – такий політичний рух, що має високий ступінь організації і прагне реалізувати свою мету шляхом оволодіння владою і програмно не обмежуватися впливом на засоби її здійснення. Ідеальній політичній партії властиві пластичність, спроможність на крутих поворотах і змінах в суспільстві міняти структуру, постійно удосконалюватися, розвиватися. Найважливішими рисами ідеальної політичної партії є спроможність відчувати політичну ситуацію, уміння знаходити в своєму середовищі і виховувати справді політичних діячів, політичних лідерів тощо.

Утворення політичних партій зумовлюється рядом факторів.

По-перше, існують різноманітні думки щодо політичного устрою суспільства та інших конкретних політичних, економічних, соціальних і духовних проблем.

По-друге, з виникненням соціальних класів і соціальних суперечностей виникає і соціальна нерівність. Наявність у класів специфічних інтересів і потреб, їх обґрунтування, захист і здійснення зумовлюють необхідність створення політичних партій.

По-третє, невдоволеність частини суспільства існуючим становищем і відповідно потреба в діях, щоб змінити становище, і викликали необхідність створення політичних сил, об'єднань. Розвиваються політичні рухи, створюються політичні партії. На відміну від політичних партій, політичні рухи найчастіше не мають чітко певної організаційної структури, фіксованого членства, статутних документів. Політичні партії виникають на базі суспільно-політичних рухів. Так, в 90-х роках на базі Народного Руху України виникли Українська народна партія, Українська республіканська партія, Українська селянсько-демократична партія, Демократична партія України, а сам Рух зазнає змін і перетворення, стає політичною партією.

По-четверте, однією з умов утворення політичних партій стають причини національного, етнічного характеру,

суперечності, існуючі в суспільстві на національному ґрунті. Політичні партії в країнах Африки, Латинської Америки та інших виникли саме в умовах конфліктів між етнічними спільнотами. Тенденції до утворення політичних партій на національній ідеї, на ґрунті національного відродження є в Україні, Білорусі, Казахстані, Закавказзі і країнах Середньої Азії.

Та обставина, що політичні партії існують у країнах з досить різноманітною за формою і змістом політичною культурою суспільства, різноманітною соціальною структурою, політичним режимом, доводить, що політичні партії об'єктивно виконують суспільно значимі функції. Від інших політичних структур в суспільстві політичну партію відрізняють властиві їй функції у ставленні до влади і найбільш характерні засоби їх здійснення, певна внутрішня організація і структура дій, орієнтація в політичних подіях тощо.

Основними функціями політичних партій в сучасному суспільстві є:

- політичне представництво соціальних інтересів;
- соціальна інтеграція – узгодження соціальних інтересів через взаємодію політичних партій;
- розробка ідеології, політичних доктрин і програм;
- боротьба за оволодіння державною владою та участь у її здійсненні;
- участь у формуванні й діяльності всіх ланок державного апарату;
- участь у розробці, формуванні і здійсненні політичного курсу держави;
- політична соціалізація – сприяння засвоєнню індивідом певної системи політичних знань, норм і цінностей, залученню його до політичної системи;
- формування громадської думки;
- політичне рекрутування, тобто залучення на бік партії якомога більше верств населення як її членів, прихильників і виборців;

- підготовка і висунення кадрів для апарату держави, партії, громадських організацій;
- організація і участь у виборчих кампаніях;
- вирішення внутрішніх і міжнародних проблем;
- ідейна і політична боротьба з опозиційними політичними партіями і політичними рухами.

Аналіз природи і місця політичної партії в політичному процесі свідчить про те, що діяльність політичної партії – один з найважливіших механізмів розподілу і перерозподілу владних засобів у державі і суспільстві, а від стилю втілення і реалізації ними інтересів соціальних спільностей, верств і груп безпосередньо залежить характер панівних в суспільстві політичних інтересів. Політичний інститут – політична партія – в політичному процесі є ланка, що зв'язує державу і народ, бере участь практично в усіх фазах політичного процесу всього політичного життя.

За наявності спільних для всіх партій ознак, які визначають їхню сутність партії відрізняються за своєю соціальною основою, організаційною побудовою, характером членства, ідеологією, місцем у системі влади, цілями, методами й засобами діяльності тощо.

Виходячи з природи соціальної бази, можна виділити партії, що виражають інтереси: 1) окремих класів (буржуазні, пролетарські, селянські тощо); 2) окремих соціальних верств та груп (інтелігенції, дрібної буржуазії); 3) кількох класів та соціальних груп (політичні партії, що виникають на основі національно-визвольних рухів). З ідеологічного погляду розрізняють: 1) ідейно-політичні або світоглядні партії, які у своїй діяльності керуються певними ідеологічними принципами (комуністичні, соціал-демократичні, ліберальні, консервативні, фашистські, християнські, ісламські тощо); 2) прагматичні або партії виборчої кампанії, які не мають певних ідеологічних програм і беруть собі за мету мобілізацію можливо більшої частини електорату для перемоги на виборах (інтеркласові, партії виборців). У свою чергу, серед

ідейно-політичних партій можна виділити консервативні, що намагаються зберегти існуючий устрій, допускаючи лише незначні зміни; реформістські, що орієнтуються на значні перетворення існуючого устрою, але за умови збереження його засадних принципів; революційні, що заперечують існуючий устрій та ставлять собі за мету його цілковиту заміну іншим; реакційні, що орієнтуються на часткове або повне повернення до старого устрою. За принципами організації розрізняють: 1) кадрові партії, що об'єднують невелику кількість професійних політиків та спираються на фінансову підтримку привілейованих верств суспільства; 2) масові партії, що орієнтуються на залучення до своїх лав найбільшої кількості членів з метою забезпечення за допомогою членських внесків фінансової підтримки своєї діяльності; 3) партії, що будуються на чітких, формально визначених принципах членства (статут, форми та умови вступу до партії, партійна дисципліна тощо); 4) партії, в яких немає інституту офіційного членства, а належність до партії виявляється через голосування за її кандидатів на виборах; 5) парламентські партії (аспекти парламентської діяльності: розробка стратегії і тактики виборчих кампаній та програм; зондаж громадської думки щодо ситуації в різних регіонах і в країні в цілому; оцінка формальних та неформальних лідерів, добір і висунення кандидатів та їх відповідна підготовка до участі у виборчих кампаніях, а згодом і до діяльності в органах влади; ідеологічна та організаційна робота серед населення за місцем проживання для забезпечення перемоги своїх кандидатів на виборах; вирішення технічних і фінансових питань, пов'язаних із виборчою кампанією; організація різноманітних акцій для послаблення впливу конкуруючих партій та їхніх кандидатів; здійснення відповідного контролю за діяльністю обраних від партії депутатів та їх фракцій у парламенті, муніципалітетах тощо). Сучасні парламентські партії характеризує наявність чіткої організаційної структури та постійно функціонуючих орга-

нів управління. Організація їхнього внутрішнього життя дозволяє діяльність різних течій і фракцій усередині партії; б) «кишенькові партії» – це дуже малолюдні організації, які створюються певними лідерами «під свою програму» для здійснення «вождистських» та егоїстичних намагань. Такі партії не мають сталі соціальної бази і здійснюють свою діяльність керуючись настановами самого лідера.

Політичні партії розрізняються також за місцем, яке вони займають у системі державної влади. Передусім виділяють легальні й нелегальні, а також правлячі (партії, які самостійно або в коаліції з іншими партіями легітимним шляхом здобули і здійснюють державну владу) та опозиційні (партії, які не є правлячими в даний момент і перебувають в опозиції до здійснюваного правлячими партіями політичного курсу).

Роль та місце політичних партій у політичній системі суспільства, а також їх класифікацію ґрунтовно розглянув один із найвпливовіших політологів сучасності – французький теоретик М. Дюверже. Він відзначав, що класична, базова класифікація політичних партій відображає історичну логіку їх розвитку. Політичні партії розрізняються за походженням: класові, масові, кадрові.

Кадрові політичні партії виникли в ХІХ столітті з виборчих комітетів і парламентських груп і відрізняються небагаточисельністю, вільним членством, опорою, насамперед, на професійних політиків і фінансову еліту, спроможністю забезпечити політичній партії матеріальну підтримку. Такі політичні партії орієнтовані на виборчі функції. Класичний приклад – республіканська і демократична партії в США. Масові партії характеризуються багаточисельністю (наявністю десятків сотень тисяч членів партії), ідеологічною орієнтованістю і домінуванням ідеологічних і виховних форм діяльності, наявністю тісного зв'язку апарату і партійних мас, порівняно жорсткою організацією. Вони виникли пізніше кадрових в зв'язку з розповсюдженням

загального виборчого права на хвилі робітничого руху як пролетарські партії.

Масові політичні партії поділені Ж. Блонделем на представницькі західного типу, комуністичні і популістські. Дослідником Р.-Л. Шварцейбергом поділені масові політичні партії на соціалістичні, комуністичні і фашистські. В 90-х роках ХХ століття виник новий тип політичних партій, які називають «всеїдними», партіями «залучай всіх», партіями виборців тощо.

Залежно від ставлення до інших елементів політичної системи, політичні партії поділяються на демократичні, авторитарні і тоталітарні. Демократичні партії поділяють на прагматичні, доктринальні (з підвищеною значимістю ідеологічного фактора), партії інтересів (з яскраво висловленим партикулярним представництвом інтересів певної соціальної групи – жінок, фермерів та інших). Серед доктринальних партій виділяються – соціалістичні, націоналістичні, релігійні (або антиклерикальні). Залежно від характеру партійної ідеології, виділяються ліберальні, консервативні, соціалістичні, комуністичні тощо; від участі в здійсненні державної влади: опозиційні – легальні, напівлегальні і нелегальні; від тривалості існування – стабільні та нестійкі; за способом зв'язків політичної партії з її парламентською фракцією – м'які, слабкі і жорсткі, сильні; за характером членства – відкриті, з вільним членством, і закриті, елітарні.

В сучасному світі за ставленням до вирішального типу приватновласницьких суспільно-економічних відносин (тобто за ступенем сприйняття або несприйняття такого типу) виділяються політичні партії: по-перше, ультраліві; по-друге, ліві; по-третє, лівоцентристські; по-четверте, центристські; по-п'яте, правоцентристські; по-шосте, ультраправі (або при менш детальній класифікації – лише ліві, центристські та праві) політичні партії. Вважаються найлівішими політичні партії, які виступають за застосування радикальних і, навіть, одіозних способів та методів боротьби

з капіталізмом, а найправішими – ті, що готові вдаватися до жорстоких методів і способів захисту капіталістичних відносин. Та в історії політичного руху трапляються парадоксальні ситуації: в пізній період перебудови універсалістська схема поділу на лівих та правих перевертається знизу вгору, і сили, традиційно оцінювані як ліві, тимчасово починають вважатися правими, і навпаки. Та показником «лівизни» та «правизни» може бути ставлення не до загальносвітових процесів, а до необхідності зміни соціально-економічного ладу в Україні. Саме за такого теоретичного підходу в державах, де проводяться ті чи інші соціально-економічні і політичні експерименти, праві (за традицією), ліберали та консерватори починають оцінюватися як ліві, тобто такі, що виступають за радикальні зміни існуючого соціально-економічного ладу, а ліві (комуністи, соціалісти тощо) – як праві консерватори, що протистоять впровадженню ліберально-капіталістичних принципів. В сучасній Україні існують та діють українофільські партії, партії радянського патріотизму, партії, орієнтовані на історичні цінності російської імперії, слов'янофільські, євразійські, європейської інтеграції, євроамериканської трансатлантичної єдності та інші політичні об'єднання, що базуються на культурно-історичних цінностях, інтересах, геополітичних програмах тощо.

Можливі й інші класифікації політичних партій. У сучасній західній політології поширена трикомпонентна класифікація – виокремлення кадрових партій, масових партій і партій виборців. Отже, різні характеристики партій дають можливість глибше зрозуміти їхню сутність, стратегію й тактику діяльності, місце і роль у політичній системі.

4.3. Класифікація громадських організацій і рухів

Невід'ємною складовою будь-якого демократичного суспільства є різноманітні об'єднання громадян, їх соціально-політичне призначення полягає, насамперед, у тому, що вони допомагають людям у розв'язанні проблем повсякденного життя, відкривають широкі можливості для виявлення суспільно-політичної ініціативи, здійснення функцій самоврядування.

Свідчення про об'єднання людей зі спільними поглядами на природу, суспільство, літературу, мистецтво можна знайти ще у стародавніх суспільствах. У різних народів виникають різноманітні громадські об'єднання, що певною мірою впливають на суспільно-політичний розвиток. До таких можна віднести численні філософські школи Стародавньої Греції, середньовічні лицарські ордени, літературні й художні об'єднання епохи Відродження, різноманітні таємні організації (наприклад, масонські ложі або товариства декабристів) і політичні клуби Нового часу. Паралельно відбувалося осмислення сутності громадських об'єднань, їх місця і ролі у суспільстві. Починаючи з епохи Середньовіччя, мислителі намагалися розрізнити державу і суспільство. У XVIII столітті Ш.-Л. Монтеск'є розглядає їх як окремі феномени. На початку XIX століття цей підхід у І. Канта втілюється в концепції громадянського суспільства, що характеризується правовим статусом і свободою. За вченням К. Маркса та його послідовників, політичні відносини у державі виступають як суспільні, оскільки держава є похідною від суспільства. Відповідно й виникнення громадських об'єднань – процес об'єктивний, закономірний, зумовлений потребою людей у колективній творчості, розвитку ініціативи, здібностей. Лише через об'єднання індивід досягає особистої свободи.

Західні соціологи висувують на перший план біологічні та психологічні причини об'єднання людей у різноманітні

спілки, асоціації, групи. Підкреслюється роль у цьому процесі інстинкту самозбереження: індивід у громадському об'єднанні шукає захисту від страху буття, інстинктивну потребу у спілкуванні, прагнення до самоствердження (особливо характерне для лідерів). Американський соціолог П. Плау висунув припущення про взаємозв'язок між виникненням громадських об'єднань і раціональним прагненням людини до певних вигод, досягнення яких можливе за умови соціальної взаємодії та суперництва.

З розширенням демократії і зростанням рівня політичної культури посилюється тенденція до урізноманітнення громадських об'єднань у соціально-політичному житті, їх впливовості у конкретно-історичних ситуаціях, до їх чіткої диференціації на громадські організації і громадські рухи. Особлива активність об'єднань, а також динаміка їхнього розростання та впливу спостерігаються у суспільствах перехідного типу, де одночасно виникає безліч складних суспільно-політичних проблем.

Загальноприйняте поняття «громадські організації і рухи» виникло на основі ширшого поняття «суспільні об'єднання» як більш наближеного до сучасних суспільно-політичних реалій. Виходячи із специфіки діяльності громадських організацій і рухів, слід розглядати їх диференційовано.

Громадські організації – це масові об'єднання громадян, що виникають за їх ініціативою для реалізації довгострокових цілей, мають свій статут і характеризуються чіткою структурою¹⁵².

Найбільш поширеними різновидами громадських організацій у сучасному світі є: профспілки; організації інвалідів; ветеранські, жіночі, молодіжні, дитячі організації; наукові, технічні, культурно-просвітницькі, фізкультурно-спортивні

¹⁵² Політологічний енциклопедичний словник: Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. Ю. С. Шемшученка та інших; упорядники В. П. Горбатенко та інші; Національна академія наук України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, Українська асоціація політологів. – К.: Видавництво «Генеза», 1997. – 396 с.

та інші добровільні товариства; творчі спілки; різноманітні земляцтва, фонди, асоціації, товариства тощо. Характерною ознакою їх є документальне оформлення мети і завдань, організаційно-структурне забезпечення, що і відрізняє їх від громадських рухів.

Громадські рухи також мають масовий характер і створюються з певною метою. Однак на відміну від громадських організацій громадські рухи – це структурно неформлені масові об'єднання громадян і організації різних соціально-політичних орієнтацій, діяльність яких, як правило, має тимчасовий характер і найчастіше спрямована на виконання певних тактичних завдань, після чого вони або розпадаються, або консолідуються в нові політичні партії чи громадські організації.

Основні різновиди громадських рухів можна класифікувати таким чином:

- політичні рухи (Народний рух України на початковій стадії);

- масові демократичні рухи (рухи за демократичні перетворення, спрямовані на захист прав і свобод людини, антифашистські і антидиктаторські, проти расової та національної дискримінації тощо);

- соціальні (локальні) рухи, так звані «нові соціальні рухи», що набули поширення в останні десятиліття (антивоєнний, екологічний, неофеміністський тощо).

Одні рухи висувають у своїй діяльності порівняно вузькі завдання, інші порушують питання загальнонаціонального і загальнолюдського характеру. В цілому такі рухи шукають і часто знаходять нові форми взаємовідносин громадян з державою.

Суттєвою причиною піднесення ролі громадських рухів у соціально-політичному житті й у політичній системі суспільства є неспроможність традиційних партійно-політичних інституцій своєчасно помітити і оцінити нові реалії, пов'язані з можливостями участі населення у здійсненні

демократичних перетворень, формуванням принципово нових цінностей людського буття. Аналізуючи виникнення і розвиток громадських рухів, польський політолог Єжи Вятр розрізняє п'ять основних стадій їхнього становлення: 1) створення передумов руху; 2) висловлення прагнень; 3) агітації; 4) розвиненої політичної діяльності; 5) стадія згасання¹⁵³.

У загальному значенні громадські організації і рухи являють собою добровільні формування, що виникають у результаті вільного волевиявлення громадян на основі спільних інтересів і завдань. Відносна відстороненість від політики пов'язана, насамперед, з тим, що держава безпосередньо не втручається в їх діяльність, а лише регулює її відповідно до чинного законодавства. Громадські організації і рухи на відміну від державних інституцій не наділені владними повноваженнями. Відрізняються вони й від політичних партій, оскільки не ставлять за мету оволодіння державною владою. Відмінність їх від усіх інших суспільних угруповань пов'язана з особливостями функціонування (виникнення за ініціативою знизу, фактична єдність, забезпечення інтересів своїх членів та прихильників незалежно від мети та характеру об'єднання, нетрадиційність) та принципами діяльності (добровільність, поєднання особистих і суспільних інтересів, самоврядування, рівноправність, законність, гласність). Отже, за своєю природою і характером діяльності громадські організації і рухи не є політичними організаціями. Однак їх діяльність набуває політичного характеру, оскільки громадські організації і рухи, по-перше, об'єднують людей, що входять до спектру політичних сил (патріотичні сили, національно орієнтовані групи, прихильники реформування суспільства тощо), по-друге, є потенційною базою для виникнення на їх основі нових політичних партій.

¹⁵³ Вятр Е. Й. Социология политических отношений / Пер. В. Скляр, А. Николаев. – М.: Прогресс, 1979. – 464 с.

Дослідники відзначають, що громадські об'єднання виникають здебільшого знизу, але іноді й за ініціативою згори, створюються для реалізації різних потреб і суспільних інтересів та діють в інтересах своїх членів. Громадські організації і рухи – це спільна життєдіяльність людей, що передбачає їхню взаємну залежність і потребу одне в одному та забезпечує збереження й розвиток соціального організму. Це перебування людей безпосередньо в колективі, соціальній групі, де здійснюються спільна діяльність, спілкування, обмін послугами, користування спільними речами й цінностями.

Свідченням колективістського характеру діяльності громадських організацій і рухів є їхня масовість, характер внутрішньої структури. Громадські організації і рухи надають широкі можливості для суспільної ініціативи мас, виявлення їхнього самоврядування завдяки демократичним принципам їхнього устрою, які властиві більшою чи меншою мірою всім громадсько-політичним об'єднанням громадян – політичним партіям, громадським організаціям і рухам. Такими принципами є: добровільність членства, виборність усіх керівних органів, підзвітність і підконтрольність керівництва членам організацій, гласність у роботі, колегіальність.

Громадські об'єднання найчастіше реалізують себе у вигляді формальних і неформальних громадських організацій і громадських рухів. Формальні громадські організації відзначаються своєю масовістю. Вони створюються для реалізації довгострокових цілей як за ініціативою громадян, так і державних органів. Їм притаманні такі риси: чітка структура; свій статут; офіційна реєстрація в органах влади; діяльність в інтересах суспільства (держави) і в межах чинної законності; власний адміністративний апарат.

На базі формальних громадських організацій часто виникають неформальні. Неформальні громадські організації можуть бути як масовими, так і локальними. Іноді їх важко

відрізнити від господарських об'єднань, кооперативів, хоча всім їм властиве соціальне спрямування, а також відсутність офіційної реєстрації та чіткої програми; незалежність від офіційних державних органів; діяльність на принципах самоврядування; нетипові програми й нетипова діяльність. До неформальних організацій можна віднести, наприклад, різні аматорські об'єднання, клуби авторської та аматорської пісні, молодіжні організації, групи оздоровчо-духовних систем.

Щоб розібратись у широкому спектрі громадських об'єднань і рухів, які виникають найчастіше поза офіційними державними структурами і не вкладаються в жодні схеми, треба розглянути їх класифікацію. Існують різні критерії класифікації громадських об'єднань і рухів:

1) за родом діяльності – конструктивно орієнтовані, пізнавальні, опозиційні, аматорські, національні, конфесійні, оборонні, спортивні тощо;

2) за поставленими цілями – соціально-вартісні й асоціальні, політизовані й неполітизовані;

3) за інтересами – економічними, професійними, суспільно-політичними тощо;

4) за правовим статусом – легальні та офіційні, напівлегальні та нелегальні (неформальні);

5) за соціально-класовими ознаками – робітничий, фермерський рухи;

6) за рівнем масовості й ступенем впливу – профспілки, антивоєнний і феміністський рухи, з одного боку, та фермерські рухи у США чи рух англійських докерів – з іншого;

7) за спонукальними мотивами виникнення – соціально усвідомлені (спілки ветеранів, студентської молоді, кооператорів); вартісно-орієнтовані (рух «зелених», спілка «Чорнобиль»); традиціоналістськи зумовлені (релігійні, національні об'єднання);

8) за масштабами діяльності – міжнародні, внутрішньо-державні, локальні;

9) за ставленням до існуючого ладу – консервативні, реформістські, революційні, контрреволюційні;

10) за ступенем і формою організації – стихійні й організовані, слабо- й високоорганізовані.

Широке розмаїття у цілях і завданнях громадських організацій і рухів визначає багатоваріантність їх функціональної спрямованості. Усі функції, які вони виконують у суспільстві, можна поділити на дві основні групи: 1) щодо забезпечення захисту інтересів своїх членів; 2) щодо системи влади в державі, розвитку суспільства в цілому.

У першій групі функцій можна виокремити дві основні функції: захисну й допоміжну. Громадські організації і рухи захищають своїх членів від державних структур, що важливо для посттоталітарних держав колишнього СРСР, де законотворчий демократичний процес перебуває у стадії формування й де існує негативна тенденція невиконання законів, неповаги до особистості у державних структурах. Допоміжна функція виявляється у наданні членам громадських організацій і рухів через власні структури можливості вирішувати їхні особисті проблеми. Однією з найпоширеніших традиційних організацій, що забезпечує виконання цієї функції у будь-якому демократичному суспільстві, є профспілки. Роль профспілок набуває в Україні дедалі більшого значення з переходом від держави, відчуженої від населення, до правової держави і громадянського суспільства.

З другої групи функцій виділяють опозиційну і творчу, які тісно взаємозв'язані, хоча за певних умов діяльності громадських організацій і рухів може скластися враження про їх відносну незалежність. Досягнення певної гармонії між ними можливе лише за умови порозуміння між державними органами та громадськими об'єднаннями.

Отже, якщо держава дбатиме, щоб діяльність громадських організацій і рухів здійснювалась у межах правових норм, і, водночас, турбуватиметься про те, щоб заручитися їхньою підтримкою або нейтралітетом щодо політичних

проблем, громадські об'єднання сприятимуть державотворчому процесові. Тоді опозиційна функція, яскраво виражена у революційні, нестабільні періоди, поступово витіснятиметься творчою.

Такий поділ функцій є досить умовним. Адже лише деяка частина громадських організацій і рухів (віднесених до першої групи) стоїть на позиціях «групового егоїзму», ігнорує законні інтереси інших соціальних груп і суспільства в цілому. Решта громадських об'єднань і рухів щодо політичної системи суспільства об'єднуються у виконанні спільної для них функції тиску на офіційні інституції влади. Не претендуючи на політичну владу, вони так чи інакше намагаються на неї впливати, зокрема на прийняття політичних рішень. Названа функція є інтегративною для громадських об'єднань. Якщо ж її диференціювати, то можна виділити цілу групу функцій громадських організацій і рухів у політичній системі суспільства. Так, сучасні білоруські політологи виділяють: політичну соціалізацію й мобілізацію; агрегування й артикуляцію політичних інтересів; соціальну інтеграцію; представництво соціальних інтересів і зв'язок між іншими політичними інституціями та громадськістю; створення додаткових каналів політичної участі, котрі компенсують їхні недоліки на формально-інституційному рівні; моделювання нових політичних структур, пошук і випробування нових, нетрадиційних форм соціальних зв'язків.

Характерно, що саме на основі громадських організацій і рухів виникають і розвиваються в сучасній політиці так звані групи тиску. Переслідуючи неполітичні цілі, вони задля їх виконання активно займаються політикою і справляють вплив на неї. Аналізуючи групи тиску, сучасний французький політолог Жан-Марі Денкен запропонував два основних критерії їх класифікації. По-перше, це природа відстоюваних інтересів. Відповідно вчений виділяє: групи, що захищають матеріальні інтереси; профспілки найманих працівників; підприємницькі організації; комер-

ційні і сільськогосподарські організації; групи за моральними інтересами; церкви; спеціалізовані політичні організації; політичні клуби. По-друге, протилежність приватних і публічних груп. До приватних груп Жан-Марі Денкен відніс підприємницькі організації; групи за моральними інтересами; політичні клуби тощо; до публічних – групи громадян (територіальні колективи); військові групи (представники фірм, що працюють на виконанні військових замовлень) тощо¹⁵⁴.

Отже, групи тиску представляють досить широкий спектр організацій громадян. Групи тиску – це громадські об'єднання, які прагнуть задоволення власних інтересів шляхом впливу на органи державної влади або політичні партії. Групи тиску мають у своєму арсеналі значну кількість засобів впливу на тих, хто приймає політичні рішення, і на громадську думку. До найпоширеніших належать різноманітні інформаційні впливи (підготовка об'єктивної інформації для представників влади, відкрита і замаскована пропаганда своїх цілей через засоби масової інформації); створення при владних структурах консультативних груп з компетентних спеціалістів; таємний вплив (особисті зв'язки, шантаж тощо); насильство і тероризм (політичного, ідеологічного характеру).

Наявність груп тиску в політичному житті, з одного боку, примножує кількість опосередкованих політичних суб'єктів, розширюючи плюралізм, а з іншого – веде до зрощування найсильніших груп тиску з партійними і бюрократичними угрупованнями, посилення олігархічних і корпоративних тенденцій.

Особливу небезпеку для будь-якої політичної системи являють різноманітні мафіозні структури, що виникають внаслідок зрощування злочинного світу з представниками влади і соціального управління. Вони, по-перше, підрива-

¹⁵⁴ Социальные движения на Западе в 70-е и 80-е годы XX века / [Я. С. Дабкин, В. В. Дамье, М. Б. Корчагина и др.]; Руководитель авт. коллектива Я. С. Дабкин; Рос. АН, Ин-т всеобщ. Истории.

ють довіру громадян до існуючих політичних інституцій, легальних засобів реалізації суспільно значущих і особистих потреб, по-друге, готують ґрунт для виникнення або реставрації тоталітаризму.

Отже, громадські об'єднання є важливою складовою політичної системи й можуть бути кваліфіковані як громадські організації і рухи. Право на громадські об'єднання як невід'ємне право людини й громадянина проголошене Загальною декларацією прав людини. В Україні згідно з Конституцією громадяни мають право на свободу об'єднання у громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом. Усі об'єднання громадян рівні перед законом (ст. 36). Заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише у судовому порядку (ст. 37)¹⁵⁵.

Громадські організації і рухи на сучасному етапі суспільно-політичного розвитку нашої держави є своєрідною сполучною ланкою між політичним і громадянським суспільством, між «низамми» й «верхами». І саме в цьому полягає їх стабілізуюча, інтегративна роль у суспільстві.

4.4. Механізми впливу політичних партій на розроблення та здійснення державної політики

На сучасному етапі розвитку України постає питання щодо формування сприятливих правових та політичних умов, необхідних для створення повноцінного демократичного суспільства. Неабияку роль у цьому процесі мають відігравати політичні партії, що складають основу політичної системи більшості розвинених країн світу. Наявність політичних партій є ознакою високого розвитку суспільства

¹⁵⁵ Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Кіровоград, Державне видавництво, 1998. – 72 с.

та наявності в ньому громадянської культури й толерантності. В умовах загального виборчого права вони є основним механізмом політичної участі громадян. Саме партії формулюють національні інтереси та втілюють їх у життя. Причому вони можуть брати участь у творенні й здійсненні державної політики шляхом реалізації власних програм та в державному управлінні через свою роботу у структурах державної влади й місцевого самоврядування.

Сьогодні політичні партії розглядаються як суспільно-історичний феномен, який має суттєвий вплив на державне управління та суспільні трансформації, змінюючись, у свою чергу, під їхнім впливом. З'ясовується місце партій у політичній структурі суспільства, вивчається історичне призначення політичної партії, її соціально-політичні функції з метою віднайти загальні закономірності діяльності та розвитку партій, їх впливу на розвиток суспільства.

Ознайомлення зі станом наукової розробки проблеми формування та реалізації державної політики, місця і ролі партій у цьому процесі дає змогу виявити тенденцію до підвищення наукового інтересу до цих питань. Державна політика як самостійний предмет дослідження досить глибоко вивчається представниками західної науки, зокрема в працях Д. Белла, Р. Бертрана, Р. Гелена, М. Дюверже, М. Кастельса та ін.

Важливим напрямом досліджень з державної політики є її аналіз під кутом зору управлінського впливу на прийняття відповідних рішень, зокрема пов'язаних з визначенням стратегічних напрямів та орієнтирів. Висвітленню цих питань присвячені праці М. Вебера, С. Гесса, Г. Гегеля, Г. Ріхарда, К. Ганса-Дітера, М. Дюверже, Р. Уїтнаха, Ф. Андреа та ін.

Нарешті, державна політика розглядається у взаємодії з функціями різних політичних інститутів, причетних до її формування та реалізації. Згаданий аспект проблеми висвітлений у працях українських науковців О. В. Бата-

нова, А. К. Бичка, В. В. Бичека, А. О. Білоуса, І. В. Бойченка, О. Л. Валецького, В. П. Горбатенка, С. І. Здіорука, М. Д. Міщенко, В. А. Ребкала, С. Г. Рябова, В. М. Селіванова, В. В. Тертички, В. В. Токовенко, В. В. Цветкова та ін. Питання, пов'язані з державною політикою, нерідко розглядаються в контексті розбудови інститутів правової держави та громадянського суспільства. У цьому плані необхідно відзначити дослідження В. Г. Кременя, М. І. Михальченка, Н. Р. Нижник, Я. М. Пойченка, М. І. Пірен, Я. Ф. Радиша, В. А. Скуратівського, В. М. Шаповала, С. А. Чукут, Л. Є. Шкляра, Н. М. Яковенка та ін.

Метою нашого дослідження є визначити сутність та механізми впливу політичних партій та громадських організацій на формування та реалізацію державної політики.

Партії – це головний організаційний механізм сучасної масової політики, що є двигуном державного і суспільного життя. Розвиток інституту політичних партій – це не тільки важлива теоретична, а й практична проблема, оскільки вона пов'язана з розподілом повноважень між гілками влади, з питаннями оптимізації державно-владних відносин, ефективного творення та результативного здійснення державної політики.

Більшість дослідників політичних партій називають різну кількість функцій, але всі вони одностайні в тому, що сьогодні політичні партії виконують важливі функції у формуванні та здійсненні державної політики та управління. Узагальнення наукових досліджень дає можливість виокремити функції політичних партій у державному управлінні (рис. 4.1)¹⁵⁶.

У сучасній науці виокремлюють наступні ключові механізми взаємодії політичних партій та органів державної влади: організаційно-правовий, політико – управлінський,

¹⁵⁶ Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз : монографія; за наук. ред. д-ра політ. наук Л. Є. Шкляра. - К. : НАДУ, 2009. - 392 с. – с. 81.

фінансово – економічний, партисипативний; інформаційно – комунікативний.

Серед названих механізмів у розвиненому громадянському суспільстві мають бути відпрацьовані, в першу чергу, політико-управлінські та організаційно-правові механізми взаємодії політичних партій та державної влади. За їх відсутності виникне ризик того, що держава не буде рахуватися з позицією партій, а громадськість, відповідно, не буде залучена до вироблення стратегій розвитку суспільства. За цих умов партії втратять можливість повноцінно реалізовувати своє основне призначення – здійснення функцій представництва інтересів різних соціальних груп та спільнот на рівні держави.

На думку науковців, головною умовою народовладдя є можливість народу контролювати через партії виконавчу владу, впливати на політику в державі.

Дослідник	Функції партій у державному управлінні
Е. Шаттшнайдер	1. Підбір державних лідерів.
К. фон Бойме	1. Формування уряду Дж.Сарторі. 1. Розроблення політики. 2. Виховання політичних лідерів.
М.Дюверже	1. Підбір політичних еліт. 2. Зміна керівних еліт.
Е.Хейвуд	1. Формування державницької еліти. 2. Визначення суспільної мети. 3. Організація уряду.
І.Пльїнський, Л.Ентін	1. Боротьба за володіння урядовою владою в центрі та на місцях. 2. Участь у формуванні і діяльності усіх ланок урядового апарату. 3. Пряма або непряма участь у розробленні, формуванні та здійсненні внутрішньо- і зовнішньополітичного курсу держави.
К.Малов	1. Вироблення та здійснення політики. 2. Просування кандидатів в органи влади.

Б.Ісаєв	<ol style="list-style-type: none"> 1. Зв'язок між державою і громадянським суспільством. 2. Стабілізація уряду. 3. Просування керівників партій на державні посади. 4. Нормалізація діяльності.
---------	---

Рис. 4.1 Функції політичних партій у державному управлінні

Конституція України унеможливорює механізм взаємодії партій та державної виконавчої влади, оскільки політичні партії не мають змоги формувати уряд, а здійснюють свій вплив на прийняття політичних рішень лише в межах можливостей законодавчого органу. Фактично політика пов'язується із функціонуванням парламенту, а управління державою – з діяльністю уряду та державної адміністрації, управлінського апарату, що розглядаються як нейтральні стосовно як правлячих, так і опозиційних партій. За цих умов партіям відводиться роль прийняття політичних рішень шляхом діяльності в межах парламенту. Реалізація ж даних рішень лежить у межах компетенції органів виконавчої влади¹⁵⁷.

Однак перманентні політичні кризи, які мали місце в політичному житті України, починаючи з перших років XXI ст., довели неможливість подальшого сталого політичного розвитку країни в умовах штучного розмежування політичної та адміністративної складових державної влади. Цим самим було доведено неефективність наявних на той час механізмів взаємодії політичних партій та органів державної виконавчої влади, що знайшло відображення у гострих суперечках між суб'єктами політичної системи під час здійснення ними функцій управління та представництва.

Отже, стабільність політичної системи країни потребує чітко визначених правил участі політичних партій у формуванні вищих органів виконавчої влади, а отже, і більших

¹⁵⁷ Ковальчук А. В. Механізми взаємодії політичних партій з органами державної влади в Україні // *Державне будівництво*. – № 1/2016. – с. 5.

важелів для них у визначенні політичного курсу країни. На сьогоднішній день в українській політичній системі вироблено правовий механізм впливу політичних партій на органи державної виконавчої влади у вигляді формування уряду політичними силами, які склали парламентську більшість (ст. 83 Конституції України). У той же час, парламент має право оголосити недовіру уряду, що має наслідком його відставку (ст. 87 Конституції України)¹⁵⁸. Таким чином, впливаючи на формування і функціонування виконавчої влади, здійснюючи контроль за її діяльністю за допомогою відповідних парламентських механізмів, партії стають інструментом реалізації влади, а також набувають ознак суб'єктів державної влади. У той же час у системі державного управління збережено механізм співпраці позапарламентських політичних партій з парламентом та органами виконавчої влади. Таким чином, політичні сили, які не пройшли до Верховної Ради, мають змогу впливати на формування та реалізацію державної політики в Україні шляхом участі в парламентських слуханнях, діяльності в дорадчих органах тощо. Це, у свою чергу, забезпечує позитивний суспільно-політичний діалог між суб'єктами політичного процесу на різних рівнях.

Важливим є питання розробки фінансово-економічних механізмів співпраці між політичними партіями та державною владою. Найчастіше даний вид механізмів застосовуються при здійсненні господарської діяльності. Поряд із цим, використання фінансово-економічних механізмів дає можливість створити умови для досягнення ефективної взаємодії політичних партій та органів державної влади економічними методами.

Головним аспектом даного питання є проблема непрозорого фінансування політичних партій та їх виборчих кампаній, адже нерівні фінансові можливості серед політичних

¹⁵⁸ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.: офіц. вид. – К.: Парламентське видавництво, 2015. – 103 с.

партій прямо пов'язані з нерівними шансами у політичному суперництві між ними. Загалом необхідність регулювати неконтрольоване, нерозголошене та непрозоре політичне фінансування була визначена Міжнародною комісією з виборів, демократії та безпеки як головна проблема доброчесності виборів як у тих країнах, що розвиваються, так і в країнах із зрілою демократією.

Міжнародна комісія стверджує, що слабкорегульоване політичне фінансування може ослабити політичну рівність, створювати можливості для організованої злочинності отримувати політичний вплив та підривати довіру суспільства до виборів.

Національне виборче законодавство, відповідно до міжнародного досвіду, повинно регулювати використання політичного фінансування на основі рівного ставлення до всіх партій та кандидатів. Регулювання політичного фінансування, таким чином, сприятиме відкритості та інтегрованості виборчих процесів а отже, сприяти реалізації громадянами їх прав та їх участі у державних справах.

Особливо актуальним наразі це питання є для України, зважаючи на традиційно високий ступінь фінансової залежності більшості існуючих на даний час політичних партій від потужних фінансово-економічних кіл, зацікавлених у посиленні свого політичного впливу. Тому одним із шляхів заохочення вільної конкуренції між політичними партіями як суб'єктів виборчого процесу є їх фінансування з державного бюджету. Цей державний механізм, з одного боку, гарантує лояльність вищої державної влади, а з іншого – допомагає партіям трансформуватися із суспільного інституту в державний.

Загалом державне фінансування – це фінансування під час кампанії або регулярне фінансування партії, яке виділяється урядом відповідним кандидатам або політичним партіям.

Цілями державного фінансування в сучасних демократіях є:

1. Забезпечити рівні умови політичним партіям и кандидатам.

2. Збільшити можливість доступу політичних партій і кандидатів до виборців.

3. Підвищити рівень інституалізації політичних партій.

4. Зменшити політичну корупцію.

5. Вплинути на поведінку політичних партій.

Найпоширенішими отримувачами державного фінансування у різних країнах світу є політичні партії, кандидати в президенти або в парламент в одномандатному окрузі, а також жіночі, молодіжні або дослідницькі організації.

Щодо критеріїв, які використовуються для визначення, які політичні партії або кандидати повинні отримати пряме або непряме державне фінансування, виокремлюють відсоток від отриманих голосів під час останніх виборів або кількість мандатів, виграних у виборчому окрузі. Відповідно, принципи розподілу державного фінансування можуть бути:

1) однаковий обсяг фінансування для усіх учасників виборів;

2) фінансування залежить від кількості голосів, відданих за політичну партію, тобто від підтримки виборців.

В Україні відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо запобігання та протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 р. фінансування партій із державного бюджету здійснюється з 1 липня 2016 р. Цим законом встановлюється, що партія має право на отримання державного фінансування її статутної діяльності, якщо на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів її виборчий список кандидатів у народні депутати у загальнодержавному виборчому окрузі отримав не менше 3% дійсних голосів виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному виборчому окрузі. Кошти, виділені з держбюджету на фінансування статутної діяльності партій, перераховуються на зазначені рахунки політичних партій у розмірі 25% загального розміру щоріч-

ного державного фінансування для кожної політичної партії на початку кожного кварталу¹⁵⁹. Крім того, законом передбачена заборона на здійснення внесків в підтримку політичних партій, серед іншого, державними та комунальними підприємствами, установами і організаціями, а також юридичними особами, в яких не менше 10% статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать державі, органам місцевого самоврядування

Перевагами державного фінансування політичних партій є:

1. Гарантування партіям необхідних ресурсів для виконання їх функцій.

2. Надання рівних можливостей, чесності та рівності для здорової політичної конкуренції.

3. Обмеження впливу приватних грошей та обмеження їх можливості для спотворення демократичного політичного процесу.

4. Посилення автономності політиків, запобігання політичній фінансовій корупції та посилення фінансової прозорості діяльності політичних партій.

Вжиття таких заходів в Україні свідчить про необхідність вивести політичні партії з-під фінансової влади олігархів. У той же час, з одного боку, даний механізм дозволяє урівняти фінансові можливості політичних партій. З іншого – ставить під сумнів незалежність самих політичних партій, адже вони, таким чином, фактично перетворюються на частину державного механізму в широкому розумінні цього поняття. Саме тому пошук дієвих механізмів контролю за наданням коштів політичним партіям та їх витратами в Україні залишається актуальним і сьогодні.

Політичні партії виявляють, обґрунтовують і формулюють інтереси різних соціальних груп у вигляді програм, що базуються на певній ідеології. Партії транслиують окремі

¹⁵⁹ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-19>

інтереси із сфери громадянського суспільства у сферу політичних рішень, де вони стають фактом політичних вимог та перетворюються, за умови участі партії у державному управлінні, на державні рішення. Насправді, йдеться про те, що політичні партії, як правило, зорієнтовані на владу, отже, організують населення (електорат) на боротьбу за її завоювання, створюють структури та виховують активістів для розподілу та утримання влади. Ця найсуттєвіша характеристика політичної партії є визначальною для її організаційної структури та окреслення пріоритетності здійснення функцій.

Під час виборів політичні партії отримують певну кількість мандатів у представницьких органах. Так, в українському парламенті першого скликання працювало трохи менше 30% партійних депутатів, у 1998 р. парламент 3 скликання вже на 68% складався з представників політичних партій, 2002 р. Верховна Рада України 4 скликання – на 67%, а 2014 р. сучасний парламент 8 скликання вже 82% народних депутатів є представниками політичних партій. Отже, опосередковано, через своїх представників у парламенті, політичні партії виконують функцію вироблення політичного курсу.

Основним суб'єктом парламентської діяльності є фракція. Здійснюючи контроль за діяльністю уряду, парламентські фракції реалізують можливість політичних партій впливати на уряд, відіграють вирішальну роль у його формуванні. Інтенсивність впливу фракцій залежить від їх чисельності, інтелектуального потенціалу, рівня організації (дисциплінованості під час прийняття рішень), зовнішніх обставин та медіа-ресурсів. Отже, виконавчу владу в державі здійснюють представники однієї або кількох партій, що отримали більшість у парламенті. При цьому члени уряду можуть бути депутатами парламенту. Партійний характер формування і діяльності уряду у парламентських та змішаних режимах виявляється в конкретному механізмі пред-

ставництва партій у кабінеті. В окремих державах процедура створення урядової коаліції виписана у конституції або законодавчих актах. Персональний склад виконавчої влади у демократичних країнах віддзеркалює партійну структуру парламенту. Посади у виконавчій владі віддаються представникам партій, що формують парламентську більшість, які, у свою чергу, виражають волю своєї фракції. Політична практика країн з коаліційними урядами свідчить, що навіть у відносно стабільних коаліціях процес вироблення політики є менш узгодженим, ніж в однопартійних урядах, що пов'язано з необхідністю обговорення та узгодження політичних рішень з партнерами по коаліції. На державну владу, її політику та управління значний вплив має парламентська опозиція, що покликана бути протиположною урядовій більшості. Ступінь її залучення до державного управління є різною залежно від форми правління та виборчої системи. Обсяг повноважень та прав політичної опозиції визначають культурно-історичні традиції та існуюча політична практика¹⁶⁰. Водночас для пострадянських країн зі змішаною формою державного правління майже загальним правилом є конституювання принципу несумісності депутатського мандата та посади члена уряду, що не сприяє налагодженню зв'язків між урядом і парламентом.

Відповідно до ст. 114 Конституції Україну кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України¹⁶¹. Отже, опосередковано через свої фракції у парламенті, політичні

¹⁶⁰ Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз : монографія; за наук. ред. д-ра політ. наук Л. С. Шкляра. - К. : НАДУ, 2009. - 392 с. - с. 325.

¹⁶¹ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.: офіц. вид. - К.: Парламентське видавництво, 2015. - 103 с.

партії впливають і на реалізацію прийнятого політичного курсу держави.

Отже, взаємовідносини між законодавчою і виконавчою владою є ключовим моментом політичної системи, а характер взаємодії політичних партій з державою, ієрархія цих інститутів можуть слугувати критеріями оцінки існуючого в країні політичного режиму

Політичні партії та органи державної влади виступають також суб'єктами партисипативного механізму публічного управління. Початково даний вид механізмів управління був характерним для комерційних структур. У його основу було покладено обґрунтування підвищення продуктивності праці робітників за умови їх участі в управлінні виробництвом, наявності партнерських відносин із керівництвом.

Останнім часом спостерігається тенденція удосконалення процесу публічного управління за рахунок перенесення успішних управлінських методів та інструментів з комерційної сфери до державної. Саме тому актуальним наразі є розвиток у системі публічного управління партисипативного стилю взаємодії влади з населенням, який передбачає широке залучення громадськості у процеси прийняття рішень органами державної влади, налагодження безперервного діалогу щодо основних стратегій розвитку держави, наявних проблем та шляхів їх розв'язання. Державні органи, в цьому контексті, розглядаються як органи публічної влади, а політичні партії є виразниками інтересів населення поряд із активною частиною громадянського суспільства, а також експертним, професійним та бізнес-співтовариством¹⁶². Тобто ключовою складовою даного механізму взаємодії виступає ефективний зворотний зв'язок органів виконавчої влади та суспільства, що підвищує рівень їх співпраці та сприяє ефективній діяльності органів виконавчої влади.

¹⁶² Ковальчук А. В. Механізми взаємодії політичних партій з органами державної влади в Україні // Державне будівництво. - № 1/2016. - с. 8.

Серед переваг партисипативного механізму співпраці також можна виділити потенційну можливість ефективного розв'язання соціальних конфліктів за рахунок врахування думки населення відносно тих чи інших дій державних органів, а також досягнення максимальної соціальної ефективності публічного управління через задоволення потреб та інтересів різних соціальних груп населення, виразниками яких є, у тому числі, й політичні партії.

Однак, поряд із цим, окремі дослідники зазначають, що партисипативні механізми взаємодії органів державної влади та населення на рівні представницької демократії не можуть повною мірою забезпечити інтереси громади, а, тим більше, кожного її члена. Це пояснюється залежністю представницької демократії від виборів, які відбуваються через відносно тривалі проміжки часу. А тому і вплив громадян через політичні партії на владу в даному випадку є не постійним, а періодичним. У зв'язку із цим партисипативний механізм є більш дієвим при його використанні в межах невеликих територіальних громад. Таким чином, реалізується підхід, заснований на уявленні про вирішальну роль у суспільних відносинах не політичної партії, а конкретної людини, індивіда. Обов'язковим структурним компонентом механізмів партнерської співпраці між політичними партіями та органами державної влади є інформаційно-комунікативна складова, адже забезпечення тісної співпраці між політичними партіями та органами державної влади на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях у поєднанні з постійним обміном інформацією є невід'ємною частиною ефективного механізму державного управління.

Особливої актуальності інформаційно-комунікативний механізм набуває у процесі демократизації ухвалення урядових рішень, створення чітких, прозорих процедур їх підготовки, впровадження ефективних механізмів участі громадян в управлінні державними справами, що сприяє

більшій відкритості, підзвітності та відповідальності органів державної влади перед громадянами¹⁶³.

Комунікація у даному контексті являє собою процес двостороннього обміну інформацією між органами державної влади та політичними партіями за допомогою засобів зв'язку і соціально-комунікативних технологій. Такий підхід лежить в основі забезпечення симетричної комунікації, суть якої полягає в поданні інформації на паритетних засадах, відповідає інтересам політичних партій як виразника інтересів громадськості, так і органів влади, що за змістом становить певну форму діалогу¹⁶⁴. Прикладом такої комунікації може бути попередній розгляд парламентськими комітетами та підготовка висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених Президентом України або Кабінетом Міністрів України. Така форма взаємодії забезпечує ефективний зворотній зв'язок між парламентськими політичними партіями та органами державної влади, які виступають суб'єктами законодавчої ініціативи.

Отже, у демократичних системах партії виконують ряд важливих функцій, що допомагають зберігати політичну систему як єдине ціле і підтримувати її в робочому стані. Головне функціональне завдання політичних партій полягає в акумулюванні суспільних інтересів та сприянні їх організованому і цілеспрямованому просуванню у процесі прийняття та втілення політичних рішень, формуванню та реалізації державної політики загалом.

163 Юрченко В. Е. Комунікативні технології як механізми взаємодії громадянського суспільства та державної влади [Електронний ресурс] / В. Е. Юрченко // Державне будівництво. – 2012. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/>

164 Ковальчук А. В. Механізми взаємодії політичних партій з органами державної влади в Україні // Державне будівництво. – № 1/2016. – с. 9.

Розділ 5

Міжнародні актори формування та реалізація публічної політики

5.1. Торгівельно-економічна політика міжнародних організацій і транснаціональних корпорацій

Кризи останніх десятиліть привертала увагу громадськість і всі частіше прямували на фінансові ринки. До цього процеси лібералізації фінансового ринку довгий час мало політизувалися через їх складний характер, але особливо через менш явні економічні наслідки і ефекти розподілу.

Сьогодні світ без торгівлі важко собі уявити. Нові носії дозволяють імпортувати товари з усього світу у будь-який час. Але ця торгівля з іноземними товарами повинна регулюватися. Без організації обмін товарами в нинішній формі може зруйнуватися.

Політичний характер міжнародної торгівлі не в останню чергу пов'язаний з тим, що встановлення або скорочення торгових бар'єрів безпосередньо впливає на відносну конкурентну позицію секторів, галузей і відповідних підприємств, включаючи умови зайнятості робочої сили.

Тому не дивно, що класики політичної економії сперечалися, якою мірою і за яких умов лібералізовані зовнішньоторговельні відносини сприяють або уповільнюють економічний розвиток і соціальний добробут країни¹⁶⁵. З одного боку, теоретики вільної торгівлі, такі як Адам Сміт і Девід Рікардо, бачили успішні наслідки міжнародного поділу праці. Особливо значима теорема порівняльних вартісних

¹⁶⁵ Hans-Jürgen Bieling, *Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung*, Wiesbaden 2011; Theodore H. Cohn, *Global Political Economy*, New York u.a. 2011, S. 5.

переваг, розроблена Рікардо. Навіть для країни з взаємозалежною структурою витрат вона рекомендує використовувати міжнародну торгівлю, якщо остання спеціалізується на тих товарах, які можуть бути вироблені економічно вигідно. У той же час було поставлено під сумнів безперешкодне транскордонне переміщення товарів з меркантилістської протекціоністської точки зору. З цього приводу, наприклад, Олександр Гамільтон¹⁶⁶ та Фрідріх Лист¹⁶⁷ сперечалися про мінімальну тимчасову промислову політику в зв'язку з захисними обов'язками.

В академічних дискусіях розвинених країн ліберальна теорія вільної торгівлі просувалася протягом тривалого періоду часу відповідно до тенденційно гегемоністського світогляду. Це можна бачити, серед іншого, в тому, що концепції аналізу сильно різнилися. Таким чином, теорема порівняльних переваг отримала в неокласичній перспективі подальший розвиток у декількох напрямках: наприклад, теорема Хекшера-Оліна, що виправдовує спеціалізацію праці або капіталомістких товарів, враховуючи різний економічний фактор обладнання¹⁶⁸, або навіть теорему Столпера-Самуельсона, що також зацікавлена у розподілі наслідків лібералізації торгівлі з урахуванням змін в цінах¹⁶⁹. Критика неокласичного модельного платонізму, висунута Джоном Мейнардом Кейнсом¹⁷⁰, принципово не заперечує вплив добробуту лібералізованих торгових відносин. Кейнс вказав лише на необхідність активного управ-

¹⁶⁶ Elkins, Stanley, and Eric McKittrick. *The Age of Federalism: The Early American Republic, 1788–1800*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1993.

¹⁶⁷ Henderson, W. O. *Friedrich List: Economist and Visionary 1789–1846*. London: Cass, 1983.

¹⁶⁸ Хекшер Э.Ф. Влияние внешней торговли на распределение дохода. / А.П. Киреев. – Вехи экономической мысли. Т.6. Международная экономика. – М.: ТЕИС, 2006.

¹⁶⁹ Самуэльсон П., Столпер В. Протекционизм и реальная заработная плата // Вехи экономической мысли. Т.6. Международная экономика / А.П. Киреев. — М.: ТЕИС, 2006.

¹⁷⁰ Blinder, Alan S. *Keynesian Economics*. Concise Encyclopedia of Economics. Library of Economics and Liberty. Retrieved 23 August 2017.

ління грошово-кредитною і фіскальною політикою, що стабілізувала ліберальний порядок. Протягом десятиліть після Другої світової війни більшість країн Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) слідували рекомендаціям інтервенціоністського лібералізму в цьому сенсі. Це дозволило дуже швидко знизити тарифи і посилити зростання прикордонної торгівлі, але в іншому він межував із політичним контролем ринків капіталу і відносно всеосяжним регулюванням держави загального добробуту.

На відміну від кейнсіанської позиції, неокласична теорія зовнішньої торгівлі принципово складна, парадокс успішної лібералізації торгівлі та одночасне всеосяжне політичне регулювання і навіть прискорена експансивна динаміка лібералізації останніх десятиліть може бути тільки постульована, але насправді не пояснена. Труднощі пов'язані з тим, що економічні взаємозалежності розглядаються як пряме вираження більш-менш природною, ринково опосередкованою спеціалізацією в рамках міжнародного поділу праці¹⁷¹. Це припущення суперечить зразкам прикордонної торгівлі і часто відноситься до ідентичних або подібних продуктів і тому його не слід охарактеризовувати як міжконфесійне, але як внутрішньопромислове, або навіть як корпоративне, з урахуванням високої частки внутрішньокорпоративної торгівлі¹⁷². Ще більш проблематичним є той факт, що припущення про систему «чистої економіки» не враховує визначального значення політичних, інституційних, соціальних, культурних та ідеологічних чинників і априорно їх виключає. Якщо враховувати це, то тільки як другорядний фактор, що підтримує і захищає вільну торгівлю.

Тільки таким чином можна зрозуміти, чому і в якій мірі змінилися умови, пріоритети і форми розвитку міжнародної торгової політики в останні десятиліття.

171 Benjamin Cohen, *The political economy of international trade*, in: *International Organization*, 44 (1990) 2, S. 275.

172 Peter Dicken, *Global Shift*, Los Angeles u.a. 2011, S. 20.

Важливим проривом був, зрозуміло, крах Бреттон-Вудської системи, міжнародної системи фіксованих обмінних курсів, пов'язаних із золотом і доларом США і відносно всеосяжним контролем за рухом капіталу. В результаті ідея вільної торгівлі все частіше пропагувалася: спочатку як і раніше у відповідь на «новий протекціонізм», тобто в боротьбі з нетарифними бар'єрами, такими як конкретні стандарти продукції, кількісні обмеження, податки або субсидії, а потім – розширення лібералізації в інших галузях, особливо в сфері послуг або державних закупівель.

Таким чином, міжнародна торгова політика також має безпосереднє відношення до політики суспільства, особливо тому, що часто згадуються «глибокий порядок у галузі торгівлі» та практика «за лібералізацію кордонів»¹⁷³.

Цей процес у напрямку всеосяжної лібералізації ні в якому разі не був безперервним і однаковим, але сам характеризувався послідовністю конкретних ініціатив, що також змінювали соціальні та міжнародні сили. В якості рушійної сили торгово-політичної глобалізації можна визначити транснаціональні корпорації (ТНК) та їх асоціації. Оскільки операції ТНК були розширені з міркувань інвестиційної та збутової стратегії і розрахунків амортизації – інновації стали все більш дорогими – вони все частіше спонукали політиків усунувати бар'єри для торгівлі.

Конференція Організації Об'єднаних Націй з торгівлі та розвитку (UNCTAD) визначає транснаціональні корпорації як ті, які, крім своєї штаб-квартири в країні, здійснюють контроль над іноземними дочірніми компаніями.

У 1970-х і 1980-х роках це було особливо актуально для ТНК старої «тріади», тобто з США, Західної Європи і Японії. 90-і роки характеризуються посиленням транснаціоналіза-

173 Alasdair R. Young/John Peterson, *The EU and the new trade politics*, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (2006) 6, S. 796; Hans-Jürgen Bieling, *Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union*, Wiesbaden 2010, S. 135.

ції¹⁷⁴. Деякі бачать в управлінні ТНК ядро транснаціонального капіталістичного класу, котрий у співпраці з політичними особами, які приймають рішення впливових урядів і міжнародних організацій, прагне формувати процес глобалізації у відповідності зі своїми власними ідеями¹⁷⁵.

Будучи глобальним гравцем, транснаціональні корпорації в основному характеризуються своєю економічною і політичною владою. Ці показники мають певний вплив на політичні процеси як на національному, так і на міжнародному рівні. Популярним інструментом для подання є порівняння річного обігу глобальних компаній і валового внутрішнього продукту різних країн. Серед найбільших «економік» у світі слід назвати Royal Dutch Shell, що займає перше місце в рейтингу, випереджаючи Тайвань і Аргентину, Wal-Mart (США), Volkswagen і Daimler (Німеччина), а також PetroChina (Китай) і Samsung (Південна Корея)¹⁷⁶.

За останні двадцять років кількість транснаціональних корпорацій різко зросла. У 2013 році більше 80 000 ТНК працювало з більш ніж 900 000 дочірніми компаніями по всьому світу. За оцінками, 16 відсотків світових виробничих активів контролювалися 100 найбільшими ТНК, а 300 найбільших – контролювали 25 відсотків¹⁷⁷.

На перший погляд, кілька подій свідчать про те, що ці зусилля були успішними. Нова хвиля регіональної інтеграції виникла слідом за ТНК з 1980-х років, в якій з'явилися нові угоди, такі як Азіатсько-Тихоокеанське економічне співробітництво (APEC, 1989), Меркадо Комун дел Сур (MERCOSUR, 1991), Північноамериканська угода про вільну торгівлю (NAFTA, 1994 рік) і старі угоди, такі як Європейське співтовариство (ЄС) і Асоціація держав Південно-Східної

¹⁷⁴ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (Hrsg.), World Investment Report 2010, New York–Genf 2010, S. 16.

¹⁷⁵ Leslie Sklair, The Transnational Capitalist Class, Oxford 2001; William I. Robinson, A Theory of Global Capitalism, Baltimore–London 2004, S. 85.

¹⁷⁶ S.-M. Neumair/D. Schlesinger/H.-D. Haas (Anm. 2), S. 13.

¹⁷⁷ Transnationale Unternehmen (TNC): Worum geht es? Update: 18.07.2016 <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/tnc/uebersicht/>

Азії (АСЕАН)¹⁷⁸. Проведена концепціями «відкритого регіоналізму» регіональна інтеграція все частіше спрямована на зниження тарифних і нетарифних торговельних бар'єрів як всередині країни, так і за її межами, а також дозволяє регіональним економічним суб'єктам брати активну участь у глобалізованій світовій економіці. Відповідно до відкритого регіоналізму ТНК також посилили тиск на уряди, щоб змінити глобальний контекст торгової політики.

Таким чином, торговий режим в повоєнні роки, Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ), був переданий Світовій організації торгівлі (WTO) Уругвайського раунду (1986-1994 рр.). Крім чіткого членства і регулярних конференцій на рівні міністрів, WTO також характеризується авторитетним зміцненням процесу врегулювання суперечок. Число членів WTO зросла до 164 країн (за станом на 2016 рік). Станом на 2007 рік держави-члени WTO становили 96,4% світової торгівлі і 96,7% світового ВВП. У той же час область торгової політики значно розширилася. Діяльність WTO щодо лібералізації торгівлі товарами в рамках ГАТТ також поширюється на лібералізацію торгівлі послугами (Генеральна угода про торгівлю послугами, GATS), пов'язані з торгівлею аспекти прав інтелектуальної власності (TRIPS) і різні конкретні угоди, такі як Угода про сільське господарство (AoA) або пов'язані з торгівлею аспекти інвестиційних мір (TRIMS).

В останніх угодах вказується, що міжнародна торгова політика більше не стосується лише питань лібералізації, а також питань захисту власності. Незважаючи на нездатність Багатосторонньої угоди про інвестиції (MAI), яке було погоджено в рамках ОЕСД¹⁷⁹, з 1990 року послідовно удосконалювалися інвестиційні правила для ТНК. Цей розвиток було засновано не тільки на угодах про регіональну інтеграцію,

¹⁷⁸ Manuela Spindler, Regionalismus im Wandel, Wiesbaden 2005; Rick Fawn, «Regions» and their study, in: Review of International studies, 35 (2009) 1, S. 5–34.

¹⁷⁹ William K. Tabb, Economic Governance in the Age of Globalization, New York 2004, S. 398ff.

діяльності WTO, але і двосторонній торгівлі та інвестиційних угодах, за якими багато країн беруть на себе зобов'язання із створення сприятливого економічного та інвестиційного клімату для ТНК. У політико-економічній дискусії деякі автори розуміють ці процеси посилення легалізації та інституціоналізації як вираз «нового конституціоналізму»¹⁸⁰. Це описує генезис форми між- або транснаціонального легалізму, орієнтованого на ринок і конкуренцію, що підкреслює ефективність, дисципліну і довіру інвесторів, але в той же час усуває основні економічні питання від демократичного політичного контролю і впливу.

Однак новий конституціоналістичний трикутник від просування ринку, забезпечення безпеки власності і де-демократизації, ні в якому разі не був однаковим, часто порушувався і заперечувався. Беручи до уваги різні рівні розвитку відповідних країн і відповідних галузей, складний компроміс необхідно було обговорювати знову і знову, і нерідко ТНК намагалися впливати на компромісну структуру за допомогою численних форумів і мереж економічного співробітництва – від ОЕСР через G7 / 8 і G20 до Всесвітнього економічного форуму або Європейського форуму послуг (ESF).

Труднощі розширення лібералізації за межами торгівлі вже проявилися в Уругвайському раунді¹⁸¹. Під час важких переговорів США поступово почали створювати стійкі альянси і компроміси. У багатьох країнах, що розвиваються і країнах з економікою, що розвивається вони постійно закликали включити сільськогосподарський сектор у процес лібералізації: з (західними) європейськими державами і Японією він був зацікавлений в інтеграції послуг, правах власності та інвестиційних питаннях, що належать до сфери компетенції WTO.

¹⁸⁰ Stephen Gill, *Power and Resistance in the New World Order*, New York 2003, S. 131ff.

¹⁸¹ https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm

Таким чином, результат являє собою типову пакетну угоду, що була доповнена посиленою контрактною інституціоналізацією, у першу чергу турботою країн з багатобічною орієнтацією.

Очевидно, що міжнародна торгова політика визначається не тільки Секретаріатом WTO, а й уподобаннями ТНК та іншими дружніми до лібералізації силами, а також суперечливими інтересами і керівними принципами держав-членів. Невідповідності між ЄС і США вражаючі. Разом з Японією вони є трьома найбільшими торговельними державами. В останній і найважливішій суперечці ЄС звинувачує США в порушенні угод WTO за допомогою певних податкових правил і закликає до штрафів до чотирьох мільярдів доларів. Тригерами невідповідностей були FSC (Foreign Sales Corporations), так звані компанії поштових скриньок¹⁸². Великі компанії, такі як Boeing або Microsoft, змогли відкрити компанії поштових скриньок у податкових зонах США. Таким чином, вони заощадили на податках близько 3,5 млрд доларів на експорт. FSC були дозволені в США з 1985 року. ЄС подав скаргу на це порушення. WTO схвалила цю скаргу і закликала США адаптувати своє законодавство FSC до своєї організації (до 1 жовтня 2000 року). Однією з головних труднощів для США в цей час було те, що в рік виборів уряд ускладнив зміну законів на шкоду вітчизняним компаніям. У вівторок, 14 листопада 2000 року, Палата представників США проголосувала за внесення поправок у закон, але ЄС як і раніше вимагав радикальних змін.

Це не в перший раз і, ймовірно, не буде в останній, коли будуть невідповідності між США і ЄС. Цікаво відзначити, що в перших восьми з десяти суперечок США були позивачем, і цей стан змінився з 1997 року¹⁸³. Однак у семи з десяти останніх суперечок ЄС був заявником. Якщо вимоги WTO не виконані, заявник мав право попросити відповідача накладити санкції

¹⁸² Der Tagesspiegel, *Spektakuläre Niederlage*, S. 43.

¹⁸³ Financial Times, *Transatlantische Handelskonflikte*, S. 33

(штрафні мита). Існує питання про те, чи згодні ЄС і США з правилами WTO і що санкції, накладені один на одного, просто усуваються. Таким чином, у обвинувачуваного є можливість зберегти свої власні закони, не вимагаючи суворого дотримання вимог WTO. Це означає невдачу для організації і може бути перервано скаргами інших держав-членів, які відчують мінуса в торгівлі. Однак важко затверджувати себе проти двох найбільших країн-членів. WTO може працювати належним чином, якщо важливі держави-члени дотримуються угод. WTO схильна до ризику, не звертаючи уваги на правила, але «жертвами» також стають дрібні торгові країни. Наприклад, ЄС не повністю дотримувався рішення WTO про регулювання бананового ринку 1997 року і заборону ЄС на імпорт з 1998 року. Ось чому США висунули звинувачення проти ЄС. Санкції в справі FSC ЄС проти США дозволили вести переговори в обох суперечках. В рамках переговорів і угоди США і ЄС відповідали перед національними групами за інтересами.

У 2001 році члени Всесвітньої організації торгівлі в столиці пустельного штату Катар, Доха, погодилися на переговори з цілої низки питань, що стосуються торгівлі. Переговори відомі як Дох-раунд (DDA).

Під впливом терористичних нападів на вежі-близнюки Всесвітнього торгового центру у Нью-Йорку члени Всесвітньої організації торгівлі домовилися про початок Дохійської угоди порядку денного в галузі розвитку в кінці 2001 року¹⁸⁴.

Метою нового раунду переговорів була подальша лібералізація торгівлі, відновлення економіки, роста і розвитку. Інтереси країн, що розвиваються повинні бути в центрі уваги. Переговори про нові правила і заходи щодо лібералізації є найважливішим компонентом WTO (крім моніторингу існуючих торгових правил і посередництва у суперечках між членами)¹⁸⁵.

184 WTO NEWS – DDA JULY 2008 PACKAGE: SUMMARY 29 JULY. In: WTO. 29. Juli 2008, abgerufen am 4. September 2008 (engl.).

185 G20-AUFTRAG Löst bei der WTO Hektik aus Handelsblatt, 19. November 2008.

Головне завдання DDA – поліпшити доступ на ринки у всьому світі в галузях сільського господарства, доступу до несільськогосподарських ринків (NAMA) і послуг. Крім того, було визначено близько 20 інших областей переговорів. До них відносяться спрощення процедур торгівлі через вдосконалення митних процедур, посилення захисту прав інтелектуальної власності, зниження тарифів на так звані екологічні товари та послуги, а також нормативні поліпшення в області заходів захисту торгівлі або технічних торгових бар'єрів. Крім того, слід враховувати інтереси країн, що розвиваються.

З самого початку обговорення між 140 членами WTO були важкими. Менш ніж через три роки після переговорів з порядку денного виключили ряд питань, в яких не було надії на угоду: інвестиції, конкуренція і державні закупівлі. Ці питання особливо важливі для промислово розвинених країн. Однак країни, що розвиваються і нові промислово розвинені країни не бажали бути пов'язаними цими темами. З одного боку, вони вважали, що у них виникли проблеми з виконанням зобов'язань, з іншого боку, вони відчували себе незначними, щоб визначити правила відповідно до їх ідей¹⁸⁶.

Причини застою і передбачуваного провалу раунду Доха досить добре пояснюються: за останні десятиліття міжнародні сили помітно змінилися. Це в меншій мірі відноситься до домінуючої ролі ТНК, а скоріше до інтересів і орієнтацій відповідних урядів. Не тільки поступки США і ЄС були занадто скромними в області лібералізації сільськогосподарського ринку. Також спровокували вимоги до лібералізації, які часто несумісні з існуючими нормативними стандартами і концепціями економічного проектування багатьох країн, що розвиваються. Хід Дох-раунду характеризувався різномірними інтересами, що виражені в конкуруючих політичних союзах, таких, як форум співробітництва для африканських, карибських, тихоокеанських і інших

186 Prinzip Hoffnung beim APEC-Gipfel, Deutsche Welle, 23. November 2008.

найменш розвинених країн; G20 + WTO, альянс латиноамериканських, африканських і азіатських країн на чолі з Бразилією, Індією, Південною Африкою і Китаєм; Кернс-Група, неоднорідний союз аграрно-орієнтованих країн, що існував після Уругвайського раунду¹⁸⁷.

З огляду на те, що змінилися сили і різномірні інтереси стагнація багатосторонньої угоди про вільну торгівлю не викликала здивування. Однак тимчасова невдача не мала ні рецидиву протекціонізму, ні відходу країн OECD від їх цілей лібералізації і захисту інвестицій. Навпаки, США і ЄС активували свої зусилля для досягнення цих цілей WTO плюс порядок денний через двосторонні та міжрегіональні торговельні та інвестиційні угоди, щоб чинити тиск на країни, що розвиваються і знову індустріалізуються¹⁸⁸.

Однак з початком світової фінансової кризи в 2007 році порядок денний торгової політики змінився. З цього моменту це вже не було питанням просування вперед процесу лібералізації, а запобігало протекціоністським альянсам і краху світової економіки. У 2009 році світова торгівля різко скоротилася на 1,2 відсотка – спад, обумовлений головним чином викликаним попитом в країнах OECD, і (між) національне знецінення кредитів¹⁸⁹. Крім того, уряди багатьох країн приступили до пакетів економічних стимулів, в яких вітчизняні компанії нерідко віддавали перевагу конкретним компонентам, тим самим дискримінуючи закордонних конкурентів. У кінцевому рахунку, це був

187 Thomas Manz, *Allianzen und Gruppen im Global Governance-System*; in: *Internationale Politik und Gesellschaft* (IPG), (2007) 2, 25–45; Stormy Mildner, *Die Doha-Runde der WTO*, SWP-Studie 1/2009, S. 16.

188 Birgit Mahnkopf, *Investition als Intervention: Wie interregionale und bilaterale Investitionsabkommen die Souveränität von Entwicklungsländern beschneiden*, in: *IPG*, (2005) 1, S. 121–141; Antje Schultheis, *Politische Ökonomie internationaler Investitionsabkommen*, Münster 2010, S. 104.

189 Maria Behrens/Holger Janusch, *Business as usual – Der ausbleibende Protektionismus in der Wirtschaftskrise*, in: Hans-Jürgen Bieling/Tobias Haas/Julia Lux (Hrsg.), *Die Internationale Politische Ökonomie nach der Weltfinanzkrise*, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Sonderheft 5, Wiesbaden 2013, S. 179–196.

такий само розвиток, як і в 1930-х роках. За це відповідає кілька факторів.

По-перше, економічний спад сконцентрувався головним чином на трансатлантичній області, але багато країн, що розвиваються змогли легко впоратися з кризою. Особливо справедливо це для Китаю і Індії, які змогли запобігти різкому зменшенню кількості темпів економічного зростання за допомогою комплексних програм стимулювання економіки і форм державного втручання. Це посилювало глобальний спад, далі заохочувало співпрацю в умовах ослаблення попиту з боку OECD, торгових відносин між країнами глобального Півдня¹⁹⁰.

По-друге, мали місце історичні процеси. Багато урядів і центральні банки згадували 1930-і роки. Щоб запобігти протекціонізму, вони розробили широкий спектр заходів щодо координації економічної і комерційної політики. Особливого значення набули процеси примирення в рамках «великої двадцятки», які спочатку сприяли організації процесу фіскальної експансії, тобто в 2008 і 2009 роках¹⁹¹.

По-третє, будучи великим гравцем в області лібералізації торгівлі та інвестиційної політики, TNK мобілізували свої транснаціональні мережі зв'язку, такі як Всесвітній економічний форум (WEF) у Давосі, з тим щоб забезпечити існуючі економічні взаємозалежності з точки зору інституціональної політики.

Безумовне значення, пов'язане з перерахованими факторами у захисті від протекціоністських тенденцій, важко оцінити кількісно. Більш важливою є їх конкретна взаємодія. Під час кризи провідні сили підтримувалися по-різному – в міжнародних організаціях, урядах і форумах транснаціонального співробітництва, громадських сферах – як вза-

190 Stefan Schmalz/Matthias Ebenau, *Auf dem Sprung – Brasilien, Indien und China*, Berlin 2011.

191 Brigitte Young, *Zwischen Erwartung und Realität – Eine kritische Bilanz der G20 Finanzmarkt- und Wirtschaftsreformen*, in: H.-J. Bieling/T. Haas/J. Lux (Anm. 19), S. 161–178.

емодоповнюючі й антипротекціоністські. Однак вони не є єдиними гравцями у міжнародній торговельній політиці, і не може бути названа перспектива, яку вони характеризують як повністю гегемоністську через соціальну напруженість, що проявляється у багатьох суспільствах.

Політичні стратегії і конфлікти, зазначені тут, показують, що торгові парадигми мають відношення тільки до переваг, переконань і проблем сприйняття важливих учасників. У той же час перспективи торгово-політичних суб'єктів одночасно включаються в історично специфічні, іноді дуже складні між- і транснаціональні сузір'я розвитку.

У 2008 році переговори між членами WTO майже зайшли в глухий кут. Не було компромісу між економічно і політично укріпленими економіками, що розвиваються (Аргентина, Бразилія, Китай, Індія) і промислово розвиненими країнами (зокрема, США і ЄС) в основних темах сільськогосподарських ринків і торгівлі промисловими товарами. Хоча такі країни, як Китай, стали найбільш впливовими торговими країнами після прийняття рішення DDA, вони продовжують вимагати ті ж особливі права і виключення, що і будь-яка інша країна, що розвивається¹⁹².

Новий генеральний директор Роберто Азеведо (Бразилія), який був призначений у вересні 2013 року, зміг внести новий імпульс у переговори. Під час 9-ї Конференції міністрів WTO на Балі в грудні 2013 року було досягнуто низку важливих домовленостей. Наприклад, укладено угоди про спрощення процедури торгівлі в області сільського господарства і розвитку (моніторинг спеціального режиму в країнах, що розвиваються)¹⁹³.

У рішеннях Балі також передбачалося, що до кінця 2014 року буде узгоджена програма роботи з тим, щоб успішно обговорити питання, що залишилися DDA. Особливу увагу

¹⁹² World trade talks end in collapse. BBC News. 29 July 2008. Retrieved 29 July 2008.

¹⁹³ Bali Ministerial Declaration and decisions Archived 18 December 2013 at the Wayback Machine. at WTO official website. Accessed 31 December 2013.

слід приділяти збалансованому доступу на ринки в трьох основних областях переговорів: сільського господарства, NAMA і послуг, а також аспектів розвитку. Однак через незгоду в сільськогосподарському секторі крайній термін пройшов безрезультатно. Зрештою, члени WTO змогли досягти угоди з DDA в Найробі в середині грудня 2015 року з допомогою односторонньої міністерської конференції¹⁹⁴. Нарада WTO в столиці Кенії призвела до угоди для розвинених країн негайно припинити експортні субсидії в країни, що розвиваються до кінця 2018 року.

У пакет рішень Найробі входять, зокрема, багатосторонні механізми для усунення ринкових викривлень в торгівлі сільськогосподарською продукцією і сприяння інтеграції найбідніших країн у світову торгівлю. До них відносяться скасування експортних субсидій на сільськогосподарську продукцію і докладні положення про спрощені правила походження найменш розвинених країн. Дотепер немає передбачуваної багатосторонньої угоди про доступ на ринки промислових товарів. Декларація міністрів дає зрозуміти, що всі члени WTO мають намір продовжити розгляд питань, що залишилися. У той же час, однак, також заявлено, що існують розбіжності щодо того, чи слід це робити на основі структури Дох-раунду або за допомогою нової архітектури переговорів. Крім того, в Декларації міністрів наголошується, що країни-члени розділені, і чи слід обговорювати подальші питання на багатосторонній основі¹⁹⁵.

З самого початку одним з найактивніших прихильників багатостороннього процесу і DDA була німецька промисловість. Напередодні 10-ї Конференції міністрів в Найробі BDI (Федеральна асоціація німецької промисловості) інтенсивно просувала конкретні угоди про укладення Дох-раунду. На жаль, збалансований висновок DDA, що також присвя-

¹⁹⁴ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-19/wto-trade-leaders-agree-to-end-farm-subsidies-as-doha-unresolved>

¹⁹⁵ https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/1980_e.htm

чений доступу на ринки промислових товарів та послуг, не був розглянутий в рамках цієї наради. BDI розглядала ці рішення як важливу ознаку того, що WTO здатна діяти в рамках торговельної системи. Було встановлено важливі багатосторонні імпульси для справедливої торгівлі в сільському господарстві і інтеграції країн, що розвиваються в світову економіку¹⁹⁶.

Викликає розчарування той факт, що майбутнє DDA і подальші переговори з нових і старих тем не можуть бути з'ясовані. WTO повинна якомога швидше вирішити і нові питання торгівлі, що залишилися. Організація повинна реагувати на поточні виклики глобалізованої світової економіки, наприклад, обговорюючи і погоджуючись з адекватними міжнародними правилами в області цифрової комерції, зростаючого інвестиційного взаємоз'єднання та конкуренцією між приватними і державними компаніями. Але і важливі питання доступу до ринку не можуть бути продовжені. Відповідний стан розвитку країн, що розвиваються має бути належним чином враховано у майбутніх переговорах. Однак спеціальні заходи для країн, що розвиваються не повинні призводити до можливості для членів-бенефіціарів WTO звільняти все промислові сектори від зниження тарифів. Мета ЄС повинна залишатися на більш низькому рівні для відповідних тарифів і країн, що розвиваються. Крім того, основне відношення до WTO (взаємність, внутрішнє звернення) не може постійно ставитись під сумнів особливим ставленням до країн, що розвиваються.

Під егідою WTO їх члени домовилися про всеосяжний набір обов'язкових і недискримінаційних правил. При створенні нових правил кожен член має один голос. Рішення приймаються консенсусом. Метою є скорочення торгових

196 «MOFCOM Spokesman Comments on the Conclusion of the 10th WTO Ministerial Conference,» December 22, 2015, <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/policyreleasing/201512/20151201222786.shtml>.

бар'єрів у всьому світі. Завдяки механізмам транспарентності і врегулювання суперечок, пов'язаних з ним, WTO є незамінною правовою підставою для регулювання міжнародної торгівлі. Компанії можуть покладатися на єдиний набір правил для міжнародних торгових операцій і не повинні мати справу з багатьма різними контрактами¹⁹⁷.

У той же час 164 членам WTO як і раніше належить пройти довгий шлях, щоб звільнити торгівлю від всіх основних перешкод і чітко регулювати їх у всіх відносинах. Багато галузей, що впливають на світову торгівлю, як і раніше не є або лише незначно регулюються на багатосторонній основі (наприклад, інвестиції, конкуренція, державні закупівлі). Крім того, багато трейдерів, такі як Бразилія і Китай, продовжують посилалися на численні винятки і спеціальні угоди.

Станом на 2016 рік переговори не були завершені, оскільки основний конфлікт не був вирішений: США продовжують значно покращувати доступ до ринків у Бразилії, Китаї та Індії в секторі сільськогосподарських і промислових товарів. З іншого боку, ринки, що розвиваються не готові піти на подальші поступки без додаткових суттєвих американських інвестицій.

Тому міжнародній торгівлі товарами і послугами, як і раніше перешкоджають численні імпорتنі мита та інші торговельні бар'єри. Ці нетарифні бар'єри можуть мати зовсім інші форми. До них відносяться, наприклад, складні процедури затвердження, примусова передача технології або визначення державних цін. Під час глобальної економічної кризи, що спалахнула в 2008 році, група з 20 найбільших економічних країн (G20) доручила WTO регулярно випускати звіти про потенційні протекціоністські торговельні заходи країн G20. З моменту першої доповіді число цих торгових бар'єрів неухильно зростає, хоча всі уряди G20 взяли

197 Settling Disputes: a Unique Contribution, WTO official site https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm

на себе зобов'язання припинити і зменшити таке втручання держави.

WTO має не тільки завдання переговорів про нові правила і етапи лібералізації. Вона також покликана забезпечити прозорість у світовій торгівлі, контролювати існуючі контракти і владнати розбіжності між членами.

WTO включає наступні правила:

- Загальну митну і торгову угоду, ГАТТ
- Генеральну угоду про торгівлю послугами, GATS
- Конвенцію про пов'язані з торгівлею аспекти прав інтелектуальної власності, TRIPS
- Угоду про державні закупівлі, GPA
- Угоду про інформаційні технології, ІТА.

GPA і ІТА є так званими плюрілатеральними угодами, оскільки до них приєдналися тільки члени WTO. Ряд країн організації в даний час ведуть переговори про укладення нової Угоди про торговельні послуги (TiSA). Чи буде TiSA пізніше офіційною угодою WTO, залишається відкритим. Проте, TiSA також має поважати правила WTO про прозорість щодо преференційних угод, які всі учасники WTO узгодили в GATS. Це означає, що всі угоди повинні бути оголошені і зареєстровані в WTO.

Крім міжнародних договорів та інститутів, структур економічної взаємозалежності, конкуренції та кризової динаміки, транснаціональні дискурси формують розвиток торговельних відносин. У цьому сенсі міжнародна торговельна політика заперечується і відображає мінливі національні і міжнародні відносини влади. Незалежно від того, в якій формі трансформуються міжнародні силові відносини, в деяких відносинах відкрита політико-економічна дискусія. Однак з вищесказаного можна зробити деякі висновки.

По-перше, інституційні рамки WTO досі виявилися відносно стабільними. Часткове прощання з багатосторонньою політикою в галузі торгівлі не привело до фрагментації світової економіки через активізацію співпраці в «G20» навіть

в умовах світової фінансової кризи, а також застосування до широкого двостороннього і міжрегіонального співробітництва (останнім часом – з ініціативи трансатлантичної зони вільної торгівлі (TAFTA) – не повинні автоматично вестися в цьому напрямку.

По-друге, неясно, чи підтримується укріплене двостороннє, регіональне та міжрегіональне торговельне співробітництво, яке в минулому узгоджувалося з ринковим багатостороннім принципом, як і раніше підтримуються стратегічними пріоритетами TNK і їх асоціаціями. Для цього, звичайно, говорять про процеси оперативної глобалізації більшості TNK, а також про різне транснаціональне партнерство. У той же час посилений конкурентний тиск у зв'язку з соціально-економічними кризами також може посилити протекціоністські тенденції.

По-третє, такі нахили вписуються в національні моделі розвитку багатьох нових індустріальних країн, що розвиваються, оскільки їх спалах залежності в основному заснований на елементах державного контролю, тобто на вибірковій торгівлі та підтримки галузевої політики або на «стратегічній торговельній політиці»¹⁹⁸.

Такі елементи можуть бути сумісні з помірною лібералізацією, але дуже суперечать всеосяжній і глибокій ринковій стратегії, що проводиться США і ЄС.

198 Andreas Nölke/Christian May/Simone Claar (Hrsg.), Die großen Schwellenländer, Wiesbaden 2014.

5.2. Логістичні компанії як недержавні учасники публічної політики

Процеси, ініційовані глобалізацією, сприяли зміні позицій старих акторів міжнародних відносин, а відповідно – формуванню нових. Засновані в умовах конкурентної боротьби між підприємствами промисловості за ринки національних держав, логістичні компанії стали вагомим недержавним учасником міжнародних відносин. Їхніми послугами користуються практично всі жителі світу. Серед найвідоміших доцільно зазначити: TNT, UPS, DHL, FM-Logistic, Kuehne&Nagel, Schenker, STSLLogistics та інші. На основі успіхів від їх діяльності розраховуються індекси глобалізації. Наприклад, індекс доступності логістичних послуг (Logistics Performance Index)¹⁹⁹, де перші місця займають Сингапур, Фінляндія, Нідерланди.

Зрозуміти, ким є логістичні компанії достатньо складно. Для цього слід зрозуміти, що логістика є видом економічної діяльності. Так, Рада логістичного менеджменту США (CLM) залишається провідним міжнародним інститутом, що розробляє та формулює термінології в логістиці. За її тлумаченням, логістика – це процес планування, виконання та контролю ефективного (щодо зниження витрат) потоку запасів сировини, матеріалів, незавершеного виробництва, готової продукції, сервісу та пов'язаної інформації від точки його зародження до точки споживання (включаючи імпорт, експорт, внутрішні та зовнішні переміщення) для цілковитого задоволення вимог споживачів²⁰⁰.

Логістична компанія є організацією, що здатна вирішувати завдання логістичної спрямованості для своїх клієнтів: від виконання окремих операцій у сфері логістики до

надання комплексних послуг інтегрованого управління логістичними ланцюжками клієнта.

Фактично логістичні компанії працюють на ринку аутсорсингу. Їхніми основними клієнтами є комерційні підприємства різних форм власності й масштабів. Серед переваг послуг логістичних операторів доцільно виокремити наступні: по-перше, значна економія часу при створенні та трансформації логістичних систем підприємства. Компанія-покупець може зосередитися на власній основній компетенції; по-друге, розподіл відповідальності за управління товарними, інформаційними та фінансовими потоками. Компанія-покупець в умовах світової економіки часто не має ресурсів і інших можливостей для самостійної якісної організації окремих етапів логістичного ланцюжка обслуговування кінцевого споживача. Логістичні компанії можуть виконати це завдання з необхідним рівнем якості; по-третє, оперативне й оптимальне налаштування логістичної системи. Так, в умовах попиту, що змінюється, у виробника виникають складнощі при зміні окремих елементів логістичної системи, наприклад за умов зниження обсягів зберігання продукції, зменшення кількості автотранспорту, що використовується. З цими завданнями логістична компанія впорається значно ефективніше, грамотно перерозподіливши інфраструктуру між декількома клієнтами; по-четверте, передача непрофільних функцій професіоналам. Логістичні компанії не прагнуть виконувати всі операції самостійно. Вони керують ланцюжками професіоналів у вузьких сферах діяльності, використовуючи досвід, спеціалізацію та ресурси прямих учасників ланцюжка постачання, застосовуючи їх ноу-хау та специфічні технології, в результаті одержуючи високу якість і низьку собівартість.

Послугами логістичних операторів є: перевезення різними видами транспорту; зберігання товарів на складах; управління логістичною інфраструктурою, митне оформлення товарів, комплексне управління логістичною систе-

199 Logistics Performance Index URL: http://siteresources.worldbank.org/TRADE/Resources/239070-1336654966193/LPI_2012_rankings.pdf

200 Дыбская В.В. Логистика / В.В. Дыбская, Е.И. Зайцев, В.И. Сергеев, А.Н. Стерлигова. – М. : ЭКСМО, 2008. – С. 27.

мою підприємств; управління зовнішнім документообігом компаній; експрес-доставка; поштові послуги; фінансовий контроль угод; інкасація; охорона товарів і інше.

Основними завданнями логістичних компаній є збільшення обігу, зменшення витрат за поліпшення організації та контролю логістичною системою, оптимізація бізнес-процесів, операцій і функцій для зниження витрат, облік і контроль товарів у ланцюгу постачання.

У сучасних умовах логістичні компанії в мережі постачання товарів займають проміжкову позицію між виробником і ринком, а також між сировиною та виробником. Логістичні компанії напряму впливають на кінцеву вартість товару. Чим вищою є конкуренція між логістичними компаніями на локальному ринку, тим нижчою є вартість їх послуг. Міжнародні логістичні компанії фактично одержують процент від прибутку та напряму зацікавлені в збільшенні товарообігу.

Логістичні компанії є одним із видів транснаціональних корпорацій. Їх розвиток у міжнародному масштабі напряму пов'язаний з процесом глобалізації. Виходячи з цього, можна назвати декілька причин, що обумовили виникнення та розвиток логістичних компаній:

Першою причиною стало глобальне зростання в 1970-х роках вартості палива та подальше збільшення вартості транспортних послуг. Перевезення товарів на автомобілях із великим обсягом споживання палива призводили до суттєвого зростання цін. У той період малотоннажні автомобілі міської дистрибуції споживали 30 – 40 літрів на 100 кілометрів, проти 7 – 15 літрів у наш час. Миттєво змінити обсяг споживання палива тисяч автомобілів було неможливо. Практично єдиним виходом став перегляд стратегій транспортних компаній та розроблення більш раціональних маршрутів руху транспорту.

Другою причиною стало досягнення високої ефективності виробництв. Так, були усунені недоліки конвеєрного

складання. На 80 – 90-ті роки ХХ ст. доводиться закриття виробничих підрозділів і цехів, що займалися усуненням недоліків конвеєрного складання. Як наслідок, ефективність виробництва досягнула максимуму. Водночас системи забезпечення підприємств ресурсами та розподілу товарів мали значну кількість витрат.

Третьою складовою стала зміна пропорцій зберігання продукції в учасників ринку. Якщо в попередній пропорції зберігання готового до продажу товару частка роздрібних торговців становила 50% та 50% – частка оптовиків і виробників, то наприкінці ХХ ст. у роздрібних торговців було лише 10% товарів і 90% – у виробників і оптовиків. Унаслідок цього зросла роль транспортних компаній у якості обслуговування споживачів. Від своєчасності поставки залежить наявність товару в магазині.

По-четверте, значно розширився асортимент пропонованих товарів. Виробник був змушений не лише пропонувати різні варіанти товару для різних цільових груп, а й спеціалізувати номенклатурні лінійки за міжнародними ринками збуту продукції. Як наслідок, номенклатурний ряд більшої кількості виробничих підприємств перейшов за тисячу.

По-п'яте, виникненню міжнародних логістичних компаній сприяв розвиток інформаційних технологій і телекомунікацій. Виникла можливість збирати, зберігати й аналізувати значні масиви даних про товар, споживачів, постачальників, параметри логістичної системи в цілому. Завдяки комп'ютерам виникла можливість систематично вивчати якість логістичного сервісу та визначати рівень логістичного обслуговування. Логістична діяльність стала прозорою. Створюються системи контролю, аж до кожної конкретної операції, що виконується конкретним вантажником.

Шостою причиною став вплив глобальних проблем. Однією з основних причин, що справила суттєвий вплив, була проблема захисту оточуючого середовища. Широке

застосування значних обсягів пакувальних матеріалів обумовило створення системи повернення й ефективної переробки відходів.

По-сьоме, розвитку логістики сприяло створення міжнародних роздрібних мереж із достатньо складними логістичними системами, наприклад, Wal-Mart²⁰¹.

Логістичні компанії не належать до традиційних акторів міжнародних відносин. Проте, сформувавшись фактично лише наприкінці ХХ ст., логістичні компанії справляють суттєвий вплив на міжнародні відносини.

Першим фактором доцільно назвати вартість кінцевого продукту. Встановлюючи націнку за доставку та переробку товару, логістичні компанії визначають його кінцеву ціну й власне можливість постачання. У випадку високого рівня конкуренції серед логістичних компаній або наявності товарів-замінників вплив у значній мірі стає обмеженим. Однак не всі ринки можуть похвалитися свободою конкуренції. Так, наприклад, логістична компанія ОАО «Газпром», що займається постачанням газу до Європи, контролює значну частину ринку. Вплив цієї компанії настільки потужний, що окремі дослідники називають її другою, після ядерної, геополітичною зброєю Російської Федерації в Європі.

Другий фактор впливу пов'язаний із інвестиційною складовою логістичних систем. Неможливо доставляти товар без створення логістичної, транспортної та складської інфраструктури. Створення транспортного вузла та будівництво доріг до нього призводить до створення значної кількості робочих місць у сфері логістики, приваблює іноземні інвестиції в важкодоступні регіони світу.

Наприклад, конкурентоздатність сучасного Китаю – це не лише дешеве виробництво, а й низька собівартість морської доставки. Більшість експортних виробництв Китаю тяжіє саме до приморської території. Без американських і

²⁰¹ История Wal-Mart. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://corporate.walmart.com/our-story/heritage>.

європейських морських компаній досягнути цих результатів практично неможливо. Навіть до Російської Федерації значна частка товарів із Китаю надходить морським шляхом через Сингапур, Суецький канал, європейське узбережжя та порти прибалтійських країн і Санкт-Петербург. Вартість такої доставки вдвічі нижча, ніж Транссибірською залізницею. Зважаючи на це, Російська Федерація перебуває в залежності не лише від виробників Китаю, а й від іноземних логістичних компаній, що доставляють товари до країни.

Третій фактор пов'язаний із тривалістю взаємовідносин у логістичному ланцюгові. Ці терміни можуть варіювати від 3 до 10 років. Більш тривалі терміни відносин пов'язані зі здешевшенням адміністрування та, як наслідок, зниженням ціни товару. Розробляючи власну стратегію, логістичні компанії обумовлюють конкурентоспроможність окремих країн. Від їх планів залежать, у тому числі, показники товарообігу країни, зростання ВВП. Логістичні компанії також обумовлюють перспективність ринків і наявність товарів у відповідній країні або її регіоні й, як наслідок, – якість життя мешканців країн світу.

Четвертий фактор пов'язаний із руйнуванням традиційних кордонів держав. Зацікавленість держав у поставках товарів руйнує заборони та формує умови для вільного переміщення товарів. Наприклад, асоціації логістичних компаній видають супровідні документи на товар, що може рухатися без огляду через територію держави. Асоціація міжнародних автоперевізників видає дозволи на перевезення вантажу та оформляє єдиний митний документ на вантаж. Товар із цими документами може бути перевірений лише на митних складах відправлення та доставки, а також перевезений через усю територію Європи без огляду.

Другий приклад пов'язаний із інтернет-торгівлею. Так, громадяни можуть щомісяця закуповувати товари в зарубіжних магазинах на суму не більше 1000 євро, не сплачуючи митні збори. Як наслідок, економія лише на митних зборах

становить до 40%. Таким чином, ціна стає достатньо привабливою.

Третій приклад пов'язаний зі змістовим аспектом між-регіонального співробітництва регіонів. Фактор низької вартості товарів може призводити до поїздок за товарами на територію іншої держави. Наприклад, фінські супермаркети створили за допомогою логістичних компаній режим найбільшого сприяння для покупців із Російської Федерації (м. Санкт-Петербург). Як наслідок, дістатися до фінського супермаркету хорошими дорогами можна швидше, ніж міськими пробками. Вартість товарів є нижчою за рахунок відсутності ПДВ і більш пільгових умов продажу іноземним громадянам.

Отже, логістичні компанії допомагають обходити національні закони та збільшувати обсяги продажу окремих видів товарів. Так, у Фінляндії заборонене вивезення необробленої риби. Місцеві логістичні компанії – партнери супермаркетів, її ледь-ледь солять і в такому вигляді продають російському споживачеві. Розуміючи вигоди від такої торгівлі, логістичні компанії та ретейлери організували можливість покупки в магазинах Фінляндії за російську валюту. На сучасному етапі розгорнулися дискусії щодо зміни другої офіційної мови в приросійських регіонах зі шведської на російську.

П'ятий фактор формує процеси кооперації, створення союзів і різних об'єднань. Зарубіжні логістичні компанії на рівних правах входять до національних асоціацій і можуть бути ініціаторами змін у законодавстві. Так, у США в обговоренні Конгресом відміни поправки Джейсона – Веніка брали активну участь лобісти американських логістичних компаній.

Шостий фактор пов'язаний зі зростанням цінності послуг логістичних компаній для споживачів при зниженні цін, доступності в рідному місті та широкій номенклатурі товарів зі всього світу. Нині в багатьох країнах світу всі автомобілі виробляються з використанням зарубіжних комплекту-

ючих. Створення сучасного машинобудівного виробництва в іншій країні неможливе без логістичної компанії. Логістичні компанії визначають, із яких компонентів потрібно виготовляти кінцевий автомобіль і як доставити відповідні комплектуючі з мінімальними витратами. Висока концентрація складальних виробництв у одному регіоні може стати системоутворюючим і підтримуючим фактором економічно слабкого регіону. Наприклад, машиноскладальні виробництва Калузької області обслуговуються такими логістичними компаніями, як Gefco, Schenker, Rhenus, Fesco, Vehnet, BSHLogistics, Таском, РЖД, РейлТрансАвто та ін²⁰².

Сьомий фактор пов'язаний зі зростанням компетентності логістичних компаній і зміщенням від володіння активами до володіння інформацією. Детальне знання конкретного ринку й конкретного споживача посилює позиції логістичних компаній. Компанії в оперативному режимі відслідковують динаміку ринків на основі статистик продажів, мають власну внутрішню статистику за весь час взаємодії з ринком. Усі ці фактори впливають на вартість послуг компаній. На основі вартості перевезень формуються міжнародні фінансові індикатори, що характеризують стан глобального ринку. Це дозволяє прогнозувати кризові явища. Наприклад, Baltic Dry Index (BDI)²⁰³ щодня розраховується Балтійською Біржею. Цей індекс відображає вартість перевезень сухого вантажу (вугілля, руд, зерна тощо) морем за двадцятьма основними торговельними маршрутами, охоплюючи перевезення, що здійснюються сухогрузами класів Handymax, Panamax, Capesize. Цей індекс є одним із найоб'єктивніших індикаторів економічної активності, оскільки вимірює попит на сировину в реальному часі. Разом із цим, інші економічні показники, наприклад дані зі споживчих витрат або індекс споживчих цін, розглядають

202 Кластерная политика Калужской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://forum.economy.samregion.ru/sites/default/files/materials/Shereikin_kaluzhskaya_oblast.pdf.

203 Baltic Dry Index. URL: <http://www.bloomberg.com/quote/BDIY:IND>.

те, що вже відбулося. Оскільки сухі вантажі є переважно тим, що слугує для створення проміжкової або готової продукції (наприклад, бетону, електрики або сталі), індекс BDI також розглядається як ефективний індикатор майбутнього економічного зростання й виробництва. На відміну від ринку акцій та ринку сировини, BDI цілком вільний від спекулятивних гравців. Коли BDI зростає, лише власники суден, які перевозять вантажі, одержують додатковий прибуток. При цьому власники вантажів збільшують свої витрати на транспортування. Унаслідок цього для відшкодування своїх витрат власники піднімають ціну на продукцію, вироблену з цієї сировини. Коли індекс знижується, то виграють і виробники, і споживачі, оскільки знижуються витрати, а відповідно й ціни для кінцевого споживача.

Однак існує зворотній бік, оскільки тривале та суттєве зниження BDI означає, що попит на перевезення сировини знижується. Це свідчить про зменшення виробництва в цілому²⁰⁴. Логістичні компанії, володіючи унікальною інформацією та залишаючись посередником, можуть активно впливати на міжнародні суспільні процеси.

Суттєво впливаючи на економіку, логістичні компанії поступово збільшують свій вплив на державу. Так, в сучасних умовах без додаткового постачання місто з мільйонним населенням за два-три тижні витратить значну частину продовольчих товарів, що зберігаються на складах роздрібних і оптових компаній. У неврожайний рік без зарубіжного постачання вартість сільськогосподарських товарів зростає в рази. До аналогічних проблем призводить активна купівля та наступний експорт товарів логістичними компаніями в інші держави. В цих умовах національний уряд буде змушений вводити режим «ручного» управління економікою. Логістичні компанії напряму впливають на безпеку міст, регіонів, держав.

²⁰⁴ Baltic Dry Index. URL: <http://stockinfocus.ru/2012/07/29/chto-tacoe-baltic-dry-index/>.

Доцільно відмітити важливу частину співробітництва держав і логістичних компаній у вигляді державно-приватного партнерства. Найбільш яскравими прикладами співробітництва є проекти будівництва високошвидкісних залізниць, автомобільних доріг із національним і міжнародним статусами, будівництво та модернізація аеропортів, морських і річкових портів, будівництво інфраструктури для видобування та транспортування сировини. Наприклад, російські логістичні компанії за державної участі (ВАТ «Газпром», ВАТ «АК «Транснефть» та ін.) формують із власних податкових і митних відрахувань бюджет Російської Федерації, а також таких регіонів-донорів, як Москва, Санкт-Петербург, Ханті-мансійський автономний округ, Ямало-ненецький автономний округ.

Основна частка доходів формується за рахунок логістичних послуг – транспортування та зберігання сировини. Водночас значні відрахування за транспортування сировини надходять до бюджетів України, Білорусії, Польщі та інших держав. Значний вплив на економіку окремих країн був продемонстрований у період із 2014 року.

Слід зазначити, що економіка окремих країн світу ґрунтується на доходах від логістичної інфраструктури, наприклад Єгипту (Суецький канал), Панами (Панамський канал). Так, щорічні відрахування від доходів каналу регламентуються Основним законом Панами та Законом про управління Панамським каналом²⁰⁵.

Логістичні компанії ведуть активне співробітництво з іншими недержавними акторами, перш за все, в сфері економіки: банками, кредитними організаціями, страховими компаніями. Компанії стають активними учасниками великих інтеграційних об'єднань для створення логістичних ланцюгів. Відбувається обмін статутним капіталом.

Особливою сферою співробітництва є кооперація. За організації міжнародного транспортування товарів логістичні

²⁰⁵ Панамський канал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://panama.ru/content/news/index.php?news=4730>.

компанії ведуть співробітництво: з банками, оформлюючи паспорти зовнішньоекономічних угод; із страховими компаніями, страхуючи вантаж на увесь час пересування від різних ризиків; з іншими логістичними компаніями, формуючи умови для мультимодальних і інтермодальних перевезень; із міжнародними неурядовими організаціями для уніфікації стандартів роботи та послаблення законодавчої регламентації міжнародного перевезення.

Таким чином, вплив логістичних компаній на міжнародні відносини в перспективі буде лише зростати. Активно формуючи та змінюючи міжнародні економічні відносини, логістичні компанії обумовлюють зовнішню та внутрішню політику міст, регіонів, держав. Їх вплив залежить, в тому числі, від розвитку та рівня конкуренції на конкретному ринку, а вплив на міжнародні відносини зростає й за рахунок монополії на окремих ринках.

5.3. Аналіз політики на галузевому ринку

Внутрішня сутність ділової стратегії полягає в одержанні прибутку. Основне завдання галузевого аналізу полягає в тому, щоб ідентифікувати джерела прибутку в середовищі галузі. Аналіз галузевої структури має відношення й до стратегії компанії в цілому, і до бізнес-стратегії – стратегії окремих підрозділів компанії.

Стратегія компанії ґрунтується на рішеннях щодо того, в яких галузях фірма має діяти, як вона повинна розміщувати свої ресурси. Стратегічні рішення потребують оцінки привабливості різних галузей з точки зору їх потенціального прибутку. При цьому важливо досягнути розуміння, яким чином конкурентна структура галузі впливає на її прибутковість²⁰⁶.

²⁰⁶ Ивасенко А.Г. Антикризисное управление: учебное пособие / А.Г. Ивасенко, Я.И. Никонова, М.В. Каркавин. – 3-е изд., стер. – М. : КНОРУС, 2013. – 504 с.

Стратегічне управління є управлінською діяльністю, що пов'язана з постановкою цілей і завдань системи та підтримки взаємовідносин між нею та навколишнім середовищем, що надає можливість оптимально здійснювати поставлені функції, досягати організаційних цілей.

Стратегічне управління зумовлює необхідність постійного гнучкого реагування організації на зовнішні впливи, своєчасно змінюючи внутрішні характеристики організації з метою адаптації до викликів зовнішнього середовища. Воно покликане забезпечити здобуття конкурентних переваг для організації. Це означає, що результат діяльності організації, по-перше, настільки цікавий для споживача, що він готовий оплатити його отримання, та, по-друге, споживач готовий отримувати цей результат саме від цієї організації, а не від якої-небудь іншої²⁰⁷.

Чинною ознакою стратегічного управління є також властивість організації внаслідок попередніх ознак відповідати потребам споживачів у довгостроковій перспективі.

Бізнес-стратегія має забезпечувати одержання конкурентної переваги. Аналізуючи потреби та переваги клієнтів, а також способи, за допомогою яких фірма конкурує за обслуговування клієнтів, необхідно виявити загальні джерела конкурентної переваги в галузі. Їх, здебільшого, називають ключовими факторами успіху.

Оточуюче середовище компанії – це всі зовнішні дії, що впливають на її діяльність і прийняття рішень. Виникає запитання, як можуть менеджери за великої кількості та широкого діапазону зовнішніх впливів відслідковувати поточну ситуацію й аналізувати оточуюче середовище?

Основою може слугувати певна система організації інформації. Так, вплив зовнішнього середовища можна класифікувати за джерелами на політичні, економічні, соціальні й технологічні фактори – це PEST-аналіз. Можна оці-

²⁰⁷ Шарий В.І. Основи державного управління: навч. посіб. / В.І. Шарий. – Черкаси. Видавець Чабаненко Ю.А., 2009. – 518 с

нювати середовище за ступенем своєї близькості до фірми на макро- та мікросередовище²⁰⁸.

На перший погляд достатньо бажано систематично й безперервно відслідковувати весь діапазон зовнішніх впливів. Проте такий аналіз буде малоефективним через високі витрати та створить інформаційне перевантаження.

Передумовою для ефективного аналізу зовнішнього середовища є вміння відрізнити життєво важливі впливи від просто важливих факторів. Для цього необхідно ґрунтуватися на вихідних принципах²⁰⁹.

По-перше, для того, щоб фірма змогла отримати прибуток, вона має створити цінність для покупців. Виходячи з цього, фірма зобов'язана розуміти своїх покупців.

По-друге, створюючи споживчу цінність, фірма купує в постачальників товари й послуги. Виходячи з цього, їй необхідно розуміти своїх постачальників і встановлювати з ними ділові стосунки.

По-третє, здатність забезпечувати прибутковість шляхом створення цінності для споживачів залежить від інтенсивності конкуренції між фірмами, що змагаються за одні й ті ж можливості. Виходячи з цього, фірма повинна розуміти своїх конкурентів.

Таким чином, стрижень оточуючого середовища компанії формують її стосунки з трьома групами: клієнтами, постачальниками та конкурентами, що й становить оточуюче середовище галузі.

Отже, фактори макрорівня, включаючи загальні економічні тенденції, зміни в демографічній структурі, соціальні та політичні тенденції, мають значення для стратегічного аналізу. Ці фактори можуть визначати, з якими загрозами та можливостями фірма зіштовхнеться в майбутньому. Водночас життєво важливе те, як ці загальні фактори зовніш-

208 Парахина В.Н. Стратегический менеджмент: ученик / В.Н. Парахина, Л.С. Максименко, С.В. Панасенко. – М. : КНОРУС, 2006.

209 Гольдштейн Г.Я. Основы менеджмента / Г.Я. Гольдштейн. – Таганрог : Изд-во ТРГУ, 1997.

нього середовища впливають на галузеве середовище фірми.

У якості прикладу розглянемо загрозу глобального потепління. Для більшості галузей вона не створює стратегічних проблем. Проте, для виробників автомобілів наслідки глобального потепління у вигляді податків на бензин і обмежень на спалювання видобувного палива роблять глобальне потепління життєво важливою проблемою.

Щоб проаналізувати стратегічне значення глобального потепління, виробники автомобілів мають знайти відповіді на наступні запитання²¹⁰:

Якою буде дія на попит? Чи віддадуть перевагу споживачі паливозберігаючим автомобілям, чи вони відмовляться від транспортних засобів, що використовують бензин, на користь електромобілів?

1. Чи прийдуть на зміну громадському транспорту приватні транспортні засоби чи навпаки?

2. Чи виникнуть нові виробники електричних транспортних засобів у автомобілебудуванні?

3. Чи зростуть витрати на дослідження та розробки, пов'язані з адаптацією автомобілів до нової екологічної проблеми?

Ціль стратегії полягає в тому, щоб допомогти компанії вижити й заробити гроші. Виходячи з цього, першим запитанням аналізу галузі є: що визначає рівень прибутковості в галузі?

Бізнес повинен створювати цінність для споживачів або за допомогою виробництва, або за допомогою надання послуг. Проте, створення цінності для споживачів не означає одержання прибутку. Цінність вимірюється ціною, яку покупець готовий заплатити за продукт. Якщо ця ціна перевищує витрати, то виникає можливість одержання прибутку. Різниця між цінністю та витратами становить

210 Мескон М.Х. Основы менеджмента / М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедурри. – М. : ИНФРА-М, 2005.

загальний надлишок, що розподіляється між покупцями та виробниками. Проте, цей розподіл залежить від конкуренції в галузі²¹¹.

За інтенсивної конкуренції між виробниками споживачі одержують значну частину надлишку. Це надлишок споживача, що становить різницю між ціною, фактично сплаченою споживачами, й максимальною ціною, яку вони готові були б платити.

Надлишок виробника становить різницю між ціною та витратами постачальника. Він, за умов інтенсивної конкуренції, є мінімальним.

Наприклад, власник єдиного магазину в селі встановлює завищену ціну, користуючись потребами жителів населеного пункту. Якщо магазинів у селі багато, то ціна знизиться до рівня економічних витрат магазину²¹².

Однак, надлишок, зароблений виробниками понад мінімальних витрат, не цілковито перетворюється на прибуток. Якщо галузь забезпечують постачальники ресурсів, комплектуючих виробів – монополісти, то суттєва частина надлишку може бути присвоєна цими постачальниками у вигляді їх прибутку.

Таким чином, прибуток, одержаний компаніями галузі, визначається трьома факторами: цінністю товару, послуги для споживачів; інтенсивністю конкуренції; співвідношенням ринкової влади виробників і їх постачальників.

Важливо дослідити привабливість галузі.

Основна передумова, що лежить в основі аналізу галузі, полягає в тому, що рівень прибутковості не є випадковим і не визначається виключно внутрішньогалузевими впливами – він залежить від постійного впливу галузевої структури.

Різні галузі не лише постачають неоднакові товари чи послуги; вони також мають зовсім різну структуру. Це

²¹¹ Хершген Х. Маркетинг: основи професійного успіху : учебник для вузів / Х. Хершген. – М. : ИНФРА-М, 2000.

²¹² Обер-Крис Дж. Управление предприятием : Классика менеджмента / Дж. Обер-Крис. – М. : Сирин, 1998.

робить одну галузь надзвичайно прибутковою, а іншу перетворює на справжній жах через цінову конкуренцію й низький прибуток²¹³.

Економічна теорія галузі служить основою для опису того, яким чином структура галузі впливає на конкурентну поведінку та визначає прибутковість галузі. Основою аналізу є теорії монополії та конкуренції, що становлять два протилежних полюси спектра різних структур галузевої організації. На рис. 5.1. ідентифіковані основні типи галузевих структур, що складаються з компаній, які виступають зі своєю пропозицією на ринках із множиною покупців.

У випадку монополії єдина фірма, захищена від експансії нових фірм бар'єрами входу на ринок, присвоює в формі прибутків значну частину створеної цінності. Навпаки, множина фірм, що постачають на ринок ідентичні товари за відсутності обмежень на вхід або вихід із ринку, служать прикладом конкуренції. В цьому випадку норма прибутку падає до рівня покриття вартості капіталу.

У реальному житті галузі займають певне місце між цими двома протилежними полюсами. Багато галузей промисловості та галузей сфери послуг наближаються до олігополії – невеликої групи компаній, домінуючих на ринку.

Кількість фірм у галузі	Товари, пропонувані на ринку		Бар'єри на вході та виході ринку	Тип конкуренції на ринку	Тип галузевої організації
	Тип	Приклад			
Багато	Ідентичні	Пшениця	Відсутні	Досконала	Досконала конкуренція
Багато	Диференційовані	Художня література	Несуттєві	Недосконала	Монополістична конкуренція

²¹³ Лажу А. Искусство слияний и поглощений / А. Лажу, С. Рид. – М. : Альпина Паблишерз, 2011.

Декілька	Ідентичні, диференційовані	Нафта	Суттєві	Недосконала	Олігополія
Одна		Водогінна вода	Високі	Недосконала	Монополія

Рис. 5.1. Основні типи галузевих структур

На практиці нерідко зустрічаються й галузеві структури, що виступають зі своєю пропозицією перед обмеженою кількістю покупців – олігосонія, або навіть перед одним покупцем – моносонія. Це призводить до більшої різноманітності ринків, ніж це наведено на рис. 5.1.

На рис. 5.2 ідентифіковані основні типи ринків, що можуть визначати особливості галузей.

Форма попиту	Форма пропозиції		
	Конкуренція	Олігополія	Монополія
Конкуренція	Досконала конкуренція	Олігополія	Монополія
Олігосонія	Олігосонія	Олігосонія, обмежена олігополією	Монополія, обмежена моносонією
Моносонія	Моносонія	Моносонія, обмежена олігополією	Монополія, обмежена моносонією

Рис. 5.2. Основні форми ринків²¹⁴

Дослідження основних особливостей структури та їх взаємодії в кожній конкретній галузі дає можливість передбачити, який саме тип конкурентної поведінки може виникнути, а також підсумковий рівень прибутковості.

²¹⁴ Питерс Т. В поисках совершенства. Уроки самых успешных компаний Америки / Т. Питерс, Р. Уотерман. – М. : Альпина Паблишерз, 2010.

Для стратегічного аналізу галузі корисною є модель класифікації та аналізу, що розроблена західним ученим М. Портером. Ця модель п'яти факторів конкуренції передбачає, що прибутковість галузі залежить від п'яти джерел конкурентного тиску. Ці п'ять сил конкуренції включають три джерела «горизонтальної» конкуренції: з боку товарів-замінників, між потенціальними учасниками ринку та між існуючими учасниками ринку.

Крім цього, існують два джерела «вертикальної» конкуренції: ринкова влада постачальників і ринкова влада споживачів (покупців). Ступінь впливу кожної з цих конкурентних сил визначається множиною параметрів структури.

Дослідимо конкуренцію щодо товарів-замінників.

Ціна, за якою споживачі готові купити товар, частково залежить від наявності субститутів – товарів-замінників. Відсутність замінників бензину та цигарок означає, що споживачі мало чутливі до ціни – попит не є еластичним щодо ціни. Існування замінників означає, що у відповідь на зростання цін на товар, покупці переходять до його замінників – попит є еластичним за ціною²¹⁵.

Електронна комерція сформувала нове джерело конкуренції з боку послуг-замінників, що призвело до «загибелі» багатьох фірм. Наприклад, у Європі, Північній Америці багато туристичних агенцій були доведені до банкрутства завдяки розвитку системи онлайн-резервування²¹⁶.

Рамки, в яких товари-замінники обмежують ціни та прибуток, визначаються готовністю покупців робити вибір на користь субститутів. Чим складніші потреби, що задовольняються товаром, і чим складніше виявити розбіжності в якості, тим меншої переваги на основі цінової різниці споживачі надають субститутам. Наприклад, невдала спроба захопити суттєву частку парфумного ринку за допомогою брендів,

²¹⁵ Маркидес К. Новая модель бизнеса: Стратегии безболезненных инноваций / К. Маркидес. – М. : Альпина Паблишерз, 2010.

²¹⁶ Грант Р. Современный стратегический анализ. 5-е изд. / Р. Грант. – СПб. : Питер, 2011.

подібних до провідних марок, відображає те, що споживачам важко розпізнати притаманні особливості різних ароматів.

Дослідимо загрози потенціальних учасників ринку.

Якщо в галузі прибуток на капітал перевищує його вартість, то ця сфера діяльності стає центром тяжіння для фірм, що перебувають за межами галузі. Якщо вхід у галузь відкритий для нових фірм, то норма прибутку знизиться до конкурентного рівня. Проте, навіть загроза виникнення нових гравців, а не їх фактичного приходу на ринок, здебільшого, може стати достатньою для того, щоб діючі на ринку фірми довели свої ціни до конкурентного рівня.

Конкуренція залежить від наявності безповоротних витрат. Вони існують там, де на вході потрібні інвестиції в галузеві активи, вартість яких не може бути знівельована на виході. При виході з галузі безповоротні витрати перетворюються в безповоротні втрати. Відсутність безповоротних витрат робить галузь вразливою щодо учасників ринку, які керуються принципом «урвати й утекти», коли існуючі в галузі фірми підвищують ціни²¹⁷.

Однак, у більшості галузей економіки, нові учасники ринку не можуть виступати на рівних із уже працюючими на ринку фірмами. Перевага фірм-старожилів у витратах порівняно з новачками визначає планку бар'єрів для доступу на ринок і здатність галузі забезпечити прибутковість фірм, що вища за конкурентний рівень у довгостроковій перспективі.

Основними джерелами існування вхідних бар'єрів є потреба в капіталі, економія за рахунок масштабів виробництва, перевага за витратами, спеціалізація товару, доступ до каналів дистрибуції, а також урядові й законодавчі бар'єри та обмеження.

Вартість капіталу, необхідного для входження в галузь, може виявитися настільки значною, що збентежить будь-які фірми, крім найбільших компаній.

²¹⁷ Яковець Ю.В. Циклы, Кризисы. Прогнозы / Ю.В. Яковець. – М. : Наука, 1999.

Наприклад, дуополія компаній «Boeing» і «Airbus» у сфері виробництва великих авіалайнерів захищена велетенськими інвестиціями в дослідження та розробки, виробництво та обслуговування цих авіалайнерів. Деяке подібне відбувається в індустрії запусків комерційних супутників. Витрати на розробку ракет-носіїв і пускових майданчиків, поки ще, виключають імовірність виникнення на ринку нових гравців²¹⁸.

У окремих галузях плата за вхід може бути дуже малою. Однією з причин фінансової катастрофи, якою завершився бум електронної комерції кінця 1990-х років для більшості учасників, стало те, що первинні витрати на створення інтернет-компаній були низькими.

У капіталомістких і наукомістких галузях або там, де існує потреба в інтенсивній рекламі, для досягнення ефективності необхідна широкомасштабна діяльність. Нові учасники ринку зіштовхуються з проблемою вибору. Діяти маломасштабно та погодитися з високою собівартістю або діяти широкомасштабно й ризикнути неповним завантаженням виробничих потужностей на період, поки вони будуть досягати необхідного обсягу продажу.

Головним джерелом економії на масштабі виробництва є скорочення витрат на розроблення нових товарів. Наприклад, розроблення та запуск нової моделі автомобіля, здебільшого, обходиться в 1,5 – 2 млрд. дол. США. Створення гігантського літака «Airbus A 380» потягнуло витрати в 20 млрд. дол., а для беззбитковості виробництва потрібно було продати більше 800 літаків²¹⁹.

Фірми, що закріпилися на ринку, можуть мати перевагу за витратами порівняно зі щойно прибулими компаніями лише тому, що вони вийшли на ринок раніше за інших. Наприклад, абсолютна перевага за витратами, здебільшого,

²¹⁸ Минцберг Г. Действуй эффективно! Лучшая практика менеджмента / Г. Минцберг. – СПб. : Питер, 2011.

²¹⁹ Коллинз Д. Построенные навечно: Успех компаний, обладающих видением / Д. Коллинз, Дж. Поррас. – 2-е изд. – СПб. : Манн, Иванов и Фербер, 2010.

виникає з придбання джерел дешевої сировини. Доступ Саудівської нафтової компанії до найбільших у світі й зручно розташованих запасів нафти дає їй цілковиту перевагу за витратами (Д. Коллінз, Дж. Поррас.).

Абсолютна перевага за витратами може стати результатом ефекту навчання. Перевага за витратами компанії «Sharp» у виробництві телевізорів із плоским екраном пояснюється тим, що вона досить рано прийшла на цей ринок і може переміщуватися вниз по кривій навчання швидше, ніж «Sony» та «Philips».

У галузі, де відбувається диференціація товарів, фірми-старожилі мають такі переваги, як лояльність покупців і при звичаєність до бренду. Процент споживачів, які лояльні до одного-єдиного бренду, варіює від 30 до 70%. Нові учасники ринків мають витратити колосальні суми грошей на рекламу та стимулювання збуту, щоб за рівнем відомості та лояльності споживачів їх бренд зрівнявся з брендами фірм-старожилів.

Дослідження свідчать, що порівняно з фірмами, які прийшли на ринок споживчих товарів першими, ті, хто «запізнилися» змушені додатково витратити 2 – 3% доходу на рекламу та просування своїх товарів²²⁰.

Беручи до уваги, що недолік поінформованості споживачів про новий бренд служить бар'єром для доступу на ринок нових постачальників споживчих товарів, то компанія-новачок повинна якнайшвидше одержати доступ до каналів збуту.

Обмежені можливості каналів дистрибуції, наприклад, фіксована площа прилавків, небажання роздрібних торговців іти на ризик і постійні витрати, пов'язані з доставкою додаткових товарів, призводять до того, що роздрібні торговці неохоче купують продукти нових фірм-виробників.

Окремі економісти стверджують, що єдино ефективні бар'єри для входу на ринок може створювати лише держава.

220 Амабайл Т.М. Креативное мышление в бизнесе / Т.М. Амабайл, Д. Леонард, Дж. Рейпорт и др. – М. : Юнайтед Пресс, 2011.

Вхід на ринок банківських послуг, телекомунікацій і радіомовлення потребує отримання ліцензії, виданої владою.

Компанії, наближені до влади, нерідко вилучають вигоду завдяки тому, що уряд надає їм виключне право займатися конкретним видом діяльності. В галузях, де пропонуються об'єкти інтелектуальної власності, бар'єрами для входу на ринок є патенти, авторські права та інші юридичні форми захисту інтелектуальної власності.

Бар'єри для входу на ринок також залежать від того, яких відповідних заходів з боку фірм-старожилів очікують новачки. Нового учасника може спіткати розплата у вигляді агресивного зниження цін, посилення реклами та стимулювання збуту або судової тяганини. Щоб уникнути такої розплати з боку компаній-старожилів новачки можуть на першому етапі шукати «вузкий лаз», що веде до найнепомітніших сегментів ринку.

Наприклад, у свій час «Toyota», «Nissan» і «Honda» прийшли на американський ринок, освоївши сегмент малолітражних автомобілів, який «Велика трійка» американських автовиробників визнала нерентабельним²²¹.

Емпіричні дослідження свідчать, що в галузях, захищених високими вхідними бар'єрами, норма прибутку є вищою за середній рівень. Найважливішими перепонами для високої прибутковості стають вимоги до капіталу та реклама.

Чи зможуть вхідні бар'єри ефективно заважати проникненню нових гравців, залежить від ресурсів і можливостей новачків. Бар'єри, що ефективно захищають від новоутворених компаній, можуть виявитися марними проти відомих великих фірм, що диверсифікуються в інші галузі. Окремі новачки володіють ресурсами, що дозволяють їм здолати вхідні бар'єри та конкурувати зі старожилами, використовуючи їх власний арсенал.

221 Моррис Ч. Финансовые гении Америки / Ч. Моррис. – М. : Баланс Бизнес Букс, 2010.

Наприкінці 1990-х років множина компаній, що закріпилися на ринку та пропонуючи споживчі товари й послуги, починаючи з банків і закінчуючи книжковими магазинами, зіштовхнулися з новими конкурентами в особі новачків, які займалися електронною торгівлею з використанням Інтернету, що дозволило їм обійти звичайні канали дистрибуції²²².

У більшості галузей основним визначальним фактором загального масштабу конкуренції та рівня прибутку є внутрішньогалузева конкуренція.

В одних галузях фірми конкурують настільки агресивно, що ціни падають нижче собівартості і збитків зазнають усі фірми в цій галузі. В інших – цінова конкуренція відбувається не так явно, а суперництво стосується, здебільшого, реклами та інновацій.

Важливу роль у визначенні сутності та інтенсивності конкуренції між фірмами, що закріпилися на ринку, відіграють шість факторів. Це концентрація, різноманітність конкурентів, спеціалізація товарів, надлишкові потужності, бар'єри на вихід із ринку та витрати.

Концентрація продавців пов'язана з кількістю та обсягом дистрибуції фірм, що конкурують на ринку. Вона, здебільшого, вимірюється за допомогою коефіцієнтів концентрації, наприклад загальною часткою ринку провідних виробників.

Ринок, на якому домінує одна-єдина фірма, наприклад «Microsoft», що панує на ринку операційних систем для персональних комп'ютерів, демонструє низький рівень конкуренції. Тут фірма-монополіст може встановлювати будь-які ціни на свій розсуд²²³.

Там, де ринок перебуває у владі малої групи провідних компаній, що становить олігополію, цінова конкуренція

222 Роббер Буайе. Теория регуляции : Критический анализ / Буайе Роббер. – М. : НИЦ «Наука для общества», 1997.

223 Нельсон Р. Эволюционная теория экономических изменений / Р. Нельсон, С. Уинтер. – М. : Дело, 2012.

може бути обмежена – шляхом незаконної змови або, частогусто, за допомогою «паралельного» встановлення цін. Ціни приблизно однакові, а конкуренція ґрунтується на рекламі, стимулюванні збуту та розробці товарів.

Тільки-но кількість фірм-постачальників починає зростати, стає все складніше регулювати ціни. Виникає ймовірність того, що одна з фірм стане ініціатором поступового зниження цін.

Існує примітивне уявлення про те, що усунення конкурента зазвичай знижує цінову конкуренцію, а виникнення нового конкурента її стимулює. Проте, це не підтверджується практикою. Доказів того, що концентрація продавців прямо впливає на прибутковість, немає. Західний дослідник Р. Шмаленсі зробив щодо цього такий висновок: «Якщо між концентрацією продавців і прибутковістю й існує якийсь зв'язок, то статистична достовірність достатньо мала, а передбачуваний ефект є звичайно мінімальним»²²⁴.

Автор зазначає, що імовірність того, що група фірм зможе уникнути цінової конкуренції за рахунок цінової політики, яка ґрунтується на змові, залежить від того, наскільки вони схожі між собою за походженням, цілями, сутністю витрат і стратегіями.

Атмосфера взаєморозуміння, що довго тривала в американській автомобільній індустрії до виникнення на ринку іноземних конкурентів, була обумовлена тим, що американські компанії мало відрізнялися одна-від-одної за структурою витрат, стратегіями та умонастроями вищого керівництва. Інтенсивна конкуренція, що панує нині на автомобільних ринках Європи та Північної Америки, частково обумовлена різницею в походженні, структурі витрат, стратегіях і стилі управління конкуруючих фірм²²⁵.

224 Деминг Э. Новая экономика / Э. Деминг. – М. : Эксмо, 2006.

225 Пайн Дж. Экономика впечатлений / Дж. Пайн, Дж. Гилмор. – М. : Вильямс, 2005.

На думку західного вченого Дж. Пайна, чим більше схожі пропозиції конкуруючих фірм, тим із більшою готовністю споживачі купують субститути й тим сильніше це стимулює фірми до зниження цін і збільшення продажу. Там, де товари конкуруючих фірм фактично є ідентичними, ціна стає єдиним підґрунтям для конкуренції. Такими є ринки продукції сільського господарства, гірничо-видобувної та нафтохімічної промисловості. Вони можуть жорстко страждати від цінових війн і низьких прибутків. Проте, в тих галузях, що виробляють високоспеціалізовані товари, такі, як фармацевтична продукція, цінова конкуренція є слабкою навіть за наявності множини конкуруючих фірм.

Виникає запитання: чому дохідність галузі так стрімко знижується під час економічних спадів? Відповідь полягає в рівновазі між попитом і виробничими потужностями. Невикористані потужності фірми створюють перепони для зниження витрат, проте підштовхують до зниження цін і створення нового бізнесу з метою розподілу постійних витрат на максимально великий обсяг продажу.

Надлишок потужностей, особливо в традиційних галузях, може бути циклічним. Наприклад, цикл буму та наступного стрімкого спаду під час економічних криз. Він може бути компонентом проблем, що походять від надмірних капіталовкладень і зниження попиту. Виникає запитання: чи зможе фірма з надлишковими виробничими потужностями піти з галузі?²²⁶

Там, де мова йде про спеціалізовані, а також призначені для тривалого використання ресурси, а право співробітників компанії на роботу захищене, перепони на виході можуть бути достатньо високими. Наприклад, достатньо високими є вихідні перепони (бар'єри) в європейській нафтопереробній промисловості. Вони обумовлені високою вартістю демонтажу нафтопереробних заводів, очищення оточуючого сере-

²²⁶ Грант Р. Современный стратегический анализ, 5-е изд. / Р. Грант. – СПб. : Питер, 2011.

довища та звільнення службовців. Ці бар'єри призвели до того, що кількість надлишкових потужностей зростає, а це обумовлює зменшення прибутків.

У галузях, що розвиваються, фірми отримують більш високі прибутки, ніж ті, які оперують у повільно зростаючих або згасаючих галузях.

Виникає запитання: до якої межі можуть знизитися ціни, щоб надлишок потужностей викликав цінову конкуренцію? Головним фактором є структура витрат. Там, де постійні витрати суттєво перевищують змінні, фірми будуть займатися будь-яким бізнесом за будь-якою ціною, що оптимізує змінні витрати. Це може мати катастрофічні наслідки для прибутковості. Наприклад, у період кризи 2001 – 2003 років сукупні втрати американських авіаперевізників перевищили сукупний прибуток, зароблений упродовж усієї попередньої історії галузі. Готовність авіаліній пропонувати квитки з величезними скидками відображала дуже низькі змінні витрати за високих постійних витрат²²⁷.

Важливо дослідити сутність ринкової влади покупців.

Фірми галузі оперують на ринках двох типів: на ринку ресурсів і на ринку кінцевої продукції. На ринку ресурсів фірма купує сировину, комплектуючі, робочу силу, фінансові послуги. На ринку кінцевої продукції фірма продає свої товари та послуги покупцям – дистриб'юторам, споживачам, іншим виробникам. На обох цих ринках у результаті трансакції цінність створюється як для покупця, так і для продавця. Як ця цінність буде розподілена між ними з точки зору прибутковості, залежить від того, якою ринковою владою володіє кожний із учасників справи.

Сила ринкової влади покупців, з якою зіштовхується фірма, залежить від двох факторів: цінової чутливості покупців і відносної ринкової влади.

²²⁷ Амабайл Т.М. Креативное мышление в бизнесе / Т.М. Амабайл, Д. Леонард, Дж. Рейпорт и др. – М. : Юнайтед Пресс, 2011.

Ступінь чутливості покупців до ціни, призначеної компанією, залежить від чотирьох основних факторів²²⁸:

1. Чим більший вкладвносять складові продукту в сукупну цінність, що створюється фірмою-покупцем, тим чутливіше покупці ставляться до ціни. Наприклад, виробники напоїв дуже реагують на зміну вартості банок для напоїв, оскільки вона є одним із важливих компонентів витрат.

2. Чим менш спеціалізовані товари постачальників, тим легше покупець переключиться на інших постачальників, керуючись лише міркуваннями ціни. Наприклад, виробники електричних лампочок мають значно більше підстав побоюватися влади покупців торговельних мереж, ніж, наприклад, постачальників парфумів²²⁹.

3. Чим інтенсивнішою є конкуренція серед фірм-покупців, тим більше вони прагнуть зниження цін з боку продавців. Наприклад, конкуренція в світовій автомобільній промисловості посилюється. Виходячи з цього, на постачальників комплектуючих чиниться все більший тиск, змушуючи їх погоджуватися на низькі ціни та високу якість.

4. Чим більше значення продукція галузі має для якості товару чи послуги фірми-покупця, тим менш чутливі покупці до запропонованих їм цін. Наприклад, купівельна влада виробників комп'ютерів порівняно з виробниками мікропроцесорів обмежена важливістю їх для роботи комп'ютерів.

У основі ринкової влади лежить відмова мати справу з іншою стороною. Рівновага сил у двосторонній обгородці залежить від того, наскільки достовірно та ефективно сторони можуть донести цю загрозу одне-одному. Проблема полягає у відносних витратах, що зазнає кожна зі сторін у випадку, якщо обгородка не буде укладена. Крім цього, важливо, наскільки сторони досвідчені та винахідливі у веденні

²²⁸ Зарубежная практика антикризисного управления : учеб. пособие / под. ред. проф. А.Н. Ряховской. – М. : Магистр : ИНФРА-М, 2010. – 2007. – 271 с.

²²⁹ Лемке Г. Нелинейный стратегический менеджмент, или Искусство конкуренции / Г. Лемке. – М. : ДИС, 2006.

гри для зміцнення свого становища. На ринкову владу покупців впливають декілька факторів²³⁰:

1. Масштаби та концентрація покупців порівняно з постачальниками. Чим менша кількість покупців і більший обсяг їх закупок, тим вищою є ціна програшу. Наприклад, завдяки своїм масштабам торговельні мережі можуть придбати товари значно дешевше, ніж приватні магазини.

2. Поінформованість покупців. Чим краще поінформовані покупці про ціни та витрати своїх постачальників, тим вищою є їх готовність торгуватися. Наприклад, адвокати часто-густо попередньо не називають ціни на свої послуги. Тримати клієнтів непоінформованими про витрати – це ефективний спосіб обмежити ринкову владу покупців.

3. Здатність до вертикальної інтеграції. За відмови мати справу з іншою стороною у покупця існує альтернатива – знайти іншого постачальника або все робити самому. Великі компанії знижують свою залежність від виробників комплектуючих, прагнуть виробляти їх самостійно.

Емпіричні дослідження вказують на тенденцію концентрації галузей-покупців з метою знизити ціни та зменшити прибуток галузей-постачальників.

Аналіз факторів відносної влади фірм і їх постачальників у галузі є аналогом аналізу відносин між виробниками та покупцями.

Єдина відмінність полягає в тому, що тепер покупцями є галузеві фірми, а виробниками ресурсів – постачальники. Головне полягає в тому, наскільки легко фірми галузі можуть переключитися від одного постачальника до іншого, а також у відносній ринковій владі кожної зі сторін.

Сировина, напівфабрикати та комплектуючі часто-густо є стандартними масовими товарами й постачаються малими компаніями великим фірмам-виробникам. Постачальники

²³⁰ Глобальный кризис и проблемы обеспечения общественно-политической стабильности: опыт стран Запада и России: материалы конференции в ИМЭМО РАН 20 – 21 апреля 2009 г./ отв. ред. Н.В. Загладин. – М. – 2009.

потрапляють на ринок олігопсонії та зазнають дефіциту ринкової влади. Постачальники товарів, часто-густо, прагнуть збільшити свій вплив на ринок шляхом створення картелів, таких, як ОПЕК. З цієї ж причини існують незалежні профспілки²³¹.

Навпаки, постачальники складних, високотехнологічних деталей можуть суттєво впливати на ринок. Влада таких постачальників – олігополістів, або монополістів, як, наприклад, «Intel» в індустрії мікропроцесорів, «Microsoft» у виробництві операційних систем, – сприяла зниженню прибутковості компаній-виробників персональних комп'ютерів [див. Т. Пітерс].

Дослідимо застосування аналізу галузевої структури.

На першій стадії аналізу галузі необхідно визначити ключові елементи галузевої структури. Здебільшого, це є простим завданням, що потребує ідентифікації головних гравців – виробників, покупців, постачальників і виробників товарів-замінників. Після цього дослідження основних структурних особливостей кожної з цих груп дозволяють визначати сутність конкуренції та ринкову владу.

У більшості галузей економіки ідентичність різних груп гравців не викликає сумніву. Проте, в сфері послуг часто створити картину галузі достатньо складно.

У якості прикладу розглянемо телебачення. В цій сфері є множина різних типів гравців. При цьому нелегко зрозуміти, хто є покупцем, а хто продавцем, і встановити, де проходить межа галузі. Під час визначення галузі доцільно встановити, чи потрібно розглядати всі фірми телемовлення чи потрібно виділити окремі галузі: телебачення, кабельне телебачення та супутникове телебачення?

Якщо підійти з точки зору ідентифікації покупців і продавців, то можна побачити, що в галузі є досить складний ланцюг цінностей, до якого входять продюсери окремих

²³¹ Пітерс Т. Представьте себе! / Т. Питерс. – СПб. : Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2010.

телешоу, мережі, що об'єднують різні програми, а також місцеві телестанції й кабельні компанії, які займаються заключними етапами збуту продукції.

У компаній дистриб'юторів є два покупці – глядачі та рекламодавці. Окремі компанії демонструють вертикальну інтеграцію на декількох стадіях ланцюга цінностей. Так, телемережі не лише створюють і транслюють програми передач – вони створюють телешоу та здійснюють локальну дистриб'юцію завдяки власним місцевим телеканалам.

Ідентифікація різних гравців і взаємовідносин між ними включає низку важливих питань, пов'язаних із визначенням галузі:

1. Які види діяльності в рамках ланцюга цінностей доцільно включати в галузь?

2. Які межі галузі з точки зору товарів і географічного поширення?

Аналіз галузевої структури необхідний, щоб передбачити майбутнє. Прийняті сьогодні рішення про інвестиції будуть відображатися на ресурсах галузі в майбутньому – тому життєво важливо передбачити, якою буде прибутковість галузі в майбутньому. Якщо прибутковість галузі визначається її структурою, то можна скористатися структурними трендами в галузі для того, щоб передбачити зміни в конкуренції та прибутковості.

Структурні зміни в галузі є довгостроковими й мають наслідком зміни споживчої поведінки покупців, зміни технології та стратегій фірм галузі. У зв'язку з цим можна використовувати поточні спостереження, щоб ідентифікувати структурні тенденції, що виникають.

Для прогнозування майбутньої дохідності галузі аналіз має включати наступні стадії²³²:

²³² Лавриненко В.Н. Исследования социально-экономических и политических процессов / В.Н. Лавриненко, Л.М. Путилова: учеб. Пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2012. – 205 с.

1. Необхідно слідкувати, яким чином рівень конкуренції та прибутковості залежить від існуючої структури галузі в декількох періодах часу.

2. Необхідно ідентифікувати тренди, що змінюють структуру галузі (Чи консолідується галузь? Чи прагнуть вступити в неї нові гравці? Чи стає продукція галузі спеціалізованою або перетворюється в товари широкого вжитку? Чи не випереджає зростання виробничих потужностей галузі збільшення попиту на її продукцію?).

3. Необхідно визначити, яким чином ці структурні зміни можуть зачепити п'ять сил конкуренції та вплинути на дохідність галузі (Чи не можуть зміни в структурі галузі викликати посилення або послаблення конкуренції порівняно з поточним моментом?). Як правило, одні фактори структури посилюють конкуренцію, а інші – пом'якшують її. Необхідно встановити, як зміниться загальний прибуток.

Слід зазначити, що з кінця 1990-х років прибутковість галузей у більшості розвинутих країн неухильно зменшується. Окремі дослідники висловлюють припущення, що упродовж останніх десятиліть спостерігається довгострокова тенденція падіння прибутковості. Посилення міжнародної конкуренції є, ймовірно, головною причиною зниження прибутковості²³³.

Упродовж короткого періоду в кінці 1990-х років була широко розповсюджена думка, що технологічний бум і пов'язане з ним зростання продуктивності можуть повернути цю тенденцію до навпаки. Економічні спади почалися з кінця 2000-х років. При цьому розпад низки високотехнологічних компаній показав, що цифрові технології посилюють конкуренцію, завдаючи удару по прибутках галузей.

Розуміння того, яким чином структурні характеристики галузі визначають інтенсивність конкуренції та рівень при-

²³³ Кристенсен К. Что дальше? Теория инноваций как инструмент предсказания отраслевых изменений / К. Кристенсен, С. Энтони, Э. Рот. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2011.

бутковості, створює основу для виявлення можливостей зміни структури галузі, що призвели б до послаблення процесу конкуренції. По-перше, потрібно ідентифікувати основні структурні особливості галузі, відповідальні за зниження прибутковості. По-друге, необхідно зрозуміти, які з цих структурних характеристик піддаються змінам за допомогою відповідних стратегічних ініціатив.

Типовим прикладом може служити ситуація в європейській та північноамериканській нафтопереробній промисловості. Більшість фірм одержували дохід нижче вартості капіталу через численних конкурентів, надлишкові потужності й той факт, що їх продукція становить стандартний масовий товар. Більшість нафтових компаній об'єдналися, щоб послабити конкуренцію та забезпечити більш раціональне використання виробничих потужностей²³⁴.

Надлишок виробничих потужностей був проблемою європейської нафтохімічної галузі. Завдяки низці двосторонніх обмінів заводами кожна компанія постаралася зайняти провідне становище в якійсь конкретній сфері.

Провідним питанням аналізу галузевої структури є визначення меж цієї галузі. Офіційні класифікатори галузей на практиці приносять мало користі.

Наприклад, компанія, що виробляє та постачає на російський ринок позашляховики, оцінює свої майбутні перспективи. Російський класифікатор видів діяльності – ОКВЕД пропонує наступну сферу діяльності для виробників позашляховиків: Підрозділ «DM». Виробництво транспортних засобів і обладнання. 34.10.2 – Виробництво легкових автомобілів. Це угруповання займається виробництвом моторних транспортних засобів для перевезення не більше дев'яти осіб, включаючи водія (в тому числі автомобілі-амфібії); виробництво спортивних і автомобілів і авто для перегонів; виробництво житлових автофургонів; виробни-

²³⁴ Боссида Л. Сталкиваясь с реальностью: Как адаптировать бизнес-модель к меняющейся среде / Л. Боссида, Р. Чаран, Ч. Берк. – М.: Вильямс, 2010.

цтво спеціалізованих автомобілів швидкої допомоги, автокатафалків²³⁵.

Чи зможе виробник позашляховиків вилучити якусь корисну інформацію з даних статистики галузі, визначеної ОКВЕД? Імовірно – ні.

Не багато користі принесе й спроба використати міжнародні класифікатори товарів і послуг.

Економісти визначають галузь як групу фірм, що здійснюють постачання на один-єдиний ринок. Виходячи з цього, між ринками та галузями існує тісний зв'язок. Виникає запитання: в чому ж полягає різниця між аналізом структури галузі та аналізом структури ринку?

Основна відмінність полягає в тому, що аналіз галузі, особливо з точки зору п'яти сил конкуренції, виходить із того, що прибутковість галузі визначається конкуренцією на двох ринках. Це ринок готових товарів і ринок ресурсів, що використовуються для виробництва цих товарів.

Практика аналізу виявляє більше відмінностей між галузями та ринками. Здебільшого, галузь визначають як достатньо широкий сектор, а ринки співвідносять із певними товарами. Наприклад, фірми всередині індустрії упаковки можуть конкурувати на ринках абсолютно різних товарів: скляних місткостей; сталевих консервних бляшанок; картонних коробок; пластмасових місткостей²³⁶.

Із позицій економічної науки, до автомобільної промисловості мають відноситися всі компанії, що постачають свою продукцію на автомобільний ринок країни, незалежно від свого місця розташування.

Для того, щоб здійснити аналіз галузевої структури, необхідно стати на точку зору економістів щодо ідентифікації галузі. Отже, відправною точкою стає ринок, на якому

²³⁵ Аакер Д. Стратегическое рыночное управление. 4-е изд. / Д. Аакер. – СПб. : Питер, 2011.

²³⁶ Питерс Т. В поисках совершенства. Уроки самых успешных компаний Америки / Т. Питерс, Р. Уотерман. – М. : Альпина Паблишерз, 2010.

група фірм конкурують між собою за надання певних товарів і послуг.

Проте, може статися так, що для проведення аналізу галузевої структури в менеджерів виникне спокуса знехтувати загальноприйнятим уявленням про галузь. Наприклад, зайнявшись дослідженням конкуренції в банківській справі, менеджери, ймовірно, можуть захотіти розцінювати банківську справу як сукупність множини галузей – банки здійснюють велику кількість різних послуг, і на ринку кожної з цих послуг конкурують зовсім різні фірми²³⁷.

Перш за все, існує відмінність між банківськими послугами для фізичних осіб і інвестиційними банківськими операціями. Проте, навіть усередині банківських послуг для фізичних осіб можна виділити різні групи галузей. Наприклад, кредитні картки та кредитування споживачів – дуже споріднені послуги, однак вони відрізняються специфікою пропозиції товару та складом груп конкуруючих фірм.

Для того, щоб зосередитися на реаліях конкурентної боротьби, слід взяти на озброєння мікроекономічний підхід – розглядати клієнтів, які обирають між конкуруючими пропозиціями.

Розвиток і поширення нових інформаційних і комунікаційних технологій породили нові галузі, такі, як безпроводна телефонія, супутникове телебачення, електронна комерція. Вони перетворили багато традиційних сфер бізнесу, від книготоргівлі до фінансових послуг. Виник бум у продуктивності, вал нових інвестицій і зрушення в економіці, що ґрунтуються на знаннях. Це породило віру в те, що передові розвинуті економічні системи вступають в еру «нової економіки», а економічні закони, що управляли старою економікою, втратили своє значення.

Звичайно, економіка, що ґрунтується на знаннях і цифрових технологіях, відрізняється від індустріальної економіки

²³⁷ Минцберг Г. Менеджмент: природа и структура организаций глазами гуру / Г. Минцберг. – М. : Эксмо, 2009.

за багатьма властивостями, безпосередньо тим, що зростання доходів пов'язане з інформацією та знанням. Однак, з точки зору прибутковості, наслідки віртуальної, інформаційної економіки мають не настільки привабливий вигляд.

Розглянемо вплив Інтернету на конкуренцію та прибутковість галузей. Застосовуючи концепцію п'яти сил, М. Портер показав, що застосування інтернет-технологій у традиційних галузях знижує прибутковість. В біржовій справі, книготоргівлі, банківській справі, освіті виникнення Інтернету призводить, як правило, до зростання суперництва між конкурентами, зниження бар'єрів для доступу на ринок та посилення ринкової влади покупців²³⁸. Бульбашка високотехнологічних галузей, що луснула на початку 2000-х років стала невідворотним результатом гри на фондовій біржі, яка зіштовхнулася з цією дійсністю²³⁹.

Інший підхід ґрунтується на тому, що традиційне для менеджерів визначення галузі остаточно дискредитоване. Щоб проаналізувати конкуренцію, необхідно почати з вибору, який робить покупець. Споживачі не обирають товар або компанію, одиницею їх вибору стає одна-єдина пропозиція. Конкурентна стратегія – це «позиціонування однієї-єдиної пропозиції на фоні унікального поєднання потенціальних покупців і конкурентів».

Наприклад, відомий готель неможна віднести до галузі «готельна справа». Цей конкретний готель включає в себе множини окремих пропозицій: готельні номери «люкс», ресторанне обслуговування, коктейль-бари, різноманітне персональне обслуговування та роздрібну торгівлю різними товарами. Всі ці пропозиції можуть замовляти одні й ті ж покупці, проте в кожній пропозиції будуть власні конкуренти.

У результаті виникає мікропідхід до аналізу ринків і стратегій конкуренції. Він кардинально протилежний концепції

М. Портера й не лише тому, що поняття пропозиції набагато вужче й конкретніше, ніж поняття товару, а й тому, що у кожній пропозиції є свій унікальний ринок²⁴⁰.

Виникає запитання: чи слід відмовитися від загального аналізу галузевої структури заради прискіпливого мікроаналізу? Все вирішує те, на яке запитання необхідно одержати відповідь за допомогою аналізу конкуренції.

Якщо необхідно прийняти рішення щодо маркетингової стратегії, включаючи дизайн товару, цінову політику, рекламу, дистрибуцію та вхід на певні сегменти ринку, то найбільш наочні відповіді надасть аналіз конкуренції між вузькоспеціалізованими пропозиціями за певних покупців і груп покупців.

Якщо необхідно зрозуміти та передбачити середньострокові тренди прибутку – тренди на період в 1 – 3 роки, то потрібний широкий підхід до аналізу галузевої структури. В цьому випадку правильно буде скористатися аналізом п'яти сил конкуренції, що має дві переваги²⁴¹:

– по-перше, цей метод дозволяє розглядати конкуренцію на двох ринках одночасно – товарному та ресурсному;

– по-друге, цей метод ураховує субституцію з боку пропозиції.

Навіть за умови того, що різні бренди однієї компанії суперничають за різних покупців із різними групами конкурентів, усі вони використовують багато спільних деталей, які можна виробляти на інших заводах цієї компанії. Інші виробники подібних товарів також можуть переключати свої виробничі потужності з виготовлення однієї моделі на іншу. Відповідно, навіть за високого ступеня сегментації можна розглядати компанію як частину єдиної галузі, що підпорядковується певним загальним тенденціям, які будуть чинити аналогічний вплив на прибутковість різних ринкових сегментів.

240 Минцберг Г. Менеджмент: природа и структура организаций глазами гуру / Г. Минцберг. – М. : Эксмо, 2009.

241 Боссиди Л. Исполнение: Система достижения целей / Л. Боссиди, Р. Чаран. – М. : Альпина Паблишерз, 2011.

Таким чином, галузева конкуренція є боротьбою за конкурентні переваги, за якої фірми змагаються між собою за приваблення покупців і одержання позиційної переваги.

Внутрішньогалузева конкуренція є боротьбою за конкурентні переваги, за які фірми змагаються між собою за приваблення покупців і одержання позиційної переваги. В процесі стратегічного аналізу необхідно виявити фактори ринкового середовища, що визначають здатність фірми до виживання та процвітання в своїй галузі.

Отже, фірма має відповідати двом вимогам. По-перше, вона має постачати на ринок те, що прагнуть придбати споживачі. По-друге, вона має вижити в конкурентній боротьбі. Виходячи з цього, доцільно зрозуміти: чого прагнуть наші покупці?; що має виконати фірма, щоб вижити в конкурентній боротьбі?

Фірма має визначити, хто є її покупцями, які їхні потреби та як вони здійснюють вибір між конкуруючими пропозиціями. Щойно будуть ідентифіковані основні споживчі переваги, то це відразу стане базисом подальшого аналізу.

Наприклад, якщо вибір споживачів універсамів ґрунтується на найнижчих цінах, якщо здатність зберігати ціни на низькому рівні залежить від низьких витрат, то стрижневого значення набувають фактори, що визначають витрати супермаркетів.

Для того, щоб відповісти на друге запитання, фірма має дослідити основу конкуренції в галузі: яка інтенсивність конкуренції та якими параметрами вона характеризується? Наприклад, на ринку автомобілів класу люкс покупців цікавлять, перш за все, престижність, дизайн, якість і ексклюзивність товару. Однак лише цих якостей не достатньо для досягнення успіху. Щоб вижити на цьому ринку, якому притаманна жорстка конкуренція, необхідне стійке фінансове становище для того, щоб профінансувати розробку нових моделей і достатньо низькі витрати для того, щоб компанія змогла відшкодувати вартість капіталу.

Водночас, універсальної схеми – формули стратегії успіху в галузі не існує. Кожний ринок і кожна галузь відрізняються від усіх інших за факторами, що мотивують споживачів і конкретними проявами конкуренції.

Кожна фірма володіє унікальним набором ресурсів і здібностей. Навіть якщо в галузі є спільні фактори успіху, фірми обирають унікальні стратегії, що допомагають об'єднати їхні ресурси та здібності з галузевими факторами успіху.

5.4. Політика стратегічних альянсів транснаціональних корпорацій

Стратегічний альянс – це об'єднання економічного, технологічного, наукового, кадрового потенціалу компаній, захоплення ринку, що склався, освоєння нових сегментів або створення нового ринку, підвищення ефективності діяльності через кооперацію тощо.

Три головних особливості стратегічного альянсу²⁴²:

- 1) дві та більше незалежних компаній об'єднують свої зусилля для досягнення конкретних узгоджених цілей;
- 2) учасники стратегічного альянсу ділять прибуток від реалізації спільного проекту, а також здійснюють взаємний контроль за ходом реалізації поставлених завдань;
- 3) члени альянсу здійснюють співробітництво в одній або декількох стратегічних галузях діяльності (зі створення нових технологій, продуктів тощо).

Стратегічні альянси є довгостроковими угодами та утворюються, як правило, не для більш широкої експлуатації вже досягнутих переваг, а для створення нового товару, принципово нової технології, вирішення конкретних для компаній-учасників проблем.

²⁴² Yoshiko M. Strategic alliances: an entrepreneurial approach to globalization / M. Yoshiko. Harvard University Press. Cambridge, 1995.

Таким чином, стратегічні альянси спрямовані на досягнення довгострокових конкретних переваг для учасників угоди.

Стратегічні альянси не пов'язані зі зміною структури власності компаній-учасників.

Причинами утворення альянсів є:

1. Виникнення для учасників альянсу нових можливостей, що включають:

а) розподіл обсягів витрат під час реалізації стратегічного проекту між учасниками альянсу;

б) диверсифікація ризиків;

в) використання висококваліфікованих кадрів інших компаній, їх новітніх технологій та розробок;

г) використання можливостей у створенні ефекту технологічного розриву, а також скорочення часового проміжку між виникненням нової технології та реалізацією її в товарі.

2. Виникнення нових каналів збуту:

а) використання бренду, мережі збуту або інших конкурентних переваг партнера з альянсу для проникнення на нові ринки збуту, в тому числі до регіонів країни, що з тих чи інших причин недоступні (або важкодоступні для конкретного члена альянсу).

Компанії-учасники прагнуть інтернаціоналізувати свою діяльність на локальному, регіональному або глобальному рівнях.

Якщо на локальному рівні компанія використовує конкурентні можливості місцевих компаній, то на глобальному – використовуються глобальні можливості інших компаній для досягнення конкурентних переваг на світовому ринку.

Таким чином, не лише великим ТНК, а й багатьом молодим компаніям, що прагнуть транс націоналізувати свою діяльність, доцільно активно використовувати механізм стратегічних альянсів.

Стратегічні альянси, у відповідності з їх цілями, полягають у наступних напрямках²⁴³:

²⁴³ New Patterns of Industrial Globalization. Cross-border Mergers and Acquisitions and Strategic Alliances. OECD, 2001. – P. 28.

– спільне виробництво;

– спільні продажі та дистрибуція;

– спільні маркетингові розробки;

– спільні розробки нових стандартів продукції;

– угоди про взаємні поставки та субпідряди тощо.

Новим, достатньо перспективним явищем у економіці, що глобалізується, є стратегічні альянси між ТНК із постіндустріальних країн і компаніями із країн, що розвиваються. Такі альянси є взаємовигідними, оскільки для ТНК із постіндустріальних країн вони є дієвим способом виходу на ринки низки країн, що розвиваються.

Для країн, що розвиваються, а також для країн з молодими ринковими економіками вступ до альянсу з солідними міжнародними компаніями є також корисним, оскільки це сприяє підвищенню їх конкурентоздатності через доступ до нових технологій, міжнародних фінансових ринків, управлінських і маркетингових напрацювань.

Однак, до цілковитої ідилії в альянсах компаній із розвинених країн і країн, що розвиваються, достатньо далеко, оскільки:

1. Масштаби діяльності у них, як правило, неспівставні. А звідси й конкурентні вигоди від співробітництва значно вищі в ТНК із постіндустріальних країн, ніж у їхніх партнерів із країн, що розвиваються.

2. Як свідчить досвід альянсів компаній із провідних країн і країн, що розвиваються, виникають розбіжності в сфері менеджменту, труднощі взаємної адаптації до ділової культури й етики бізнесу партнерів по альянсу (адаптація крос-культурних розбіжностей).

3. Різні цільові установки в учасників альянсів можуть призвести й призводять до їх руйнування. Особливо це притаманне для альянсів компаній із розвинутих країн і країн, що розвиваються.

Практика стратегічних альянсів свідчить, що успішними є приблизно половина з них.

Позитивні елементи, що визначають успіх стратегічних альянсів, залежать²⁴⁴:

– від величини укладених альянсів залежить зростання вартості акцій їх учасників;

– альянси мають успіх у сферах «нової економіки», таких, як електроніка, інформаційна економіка, програмне забезпечення;

– альянси більш ефективні в тих випадках, коли компанії мають намір почати новий бізнес, освоїти нові ринки або їх ніші, використати нові канали збуту;

– більш ефективними, здебільшого, є прості форми альянсів – контрактні, порівняно, наприклад, із сучасними підприємствами;

– багатосторонні альянси в цілому є більш ефективними, ніж двосторонні, оскільки розподіляється ризик і, як правило, більш справедливо розподіляються прибутки.

Беручи участь у декількох альянсах, компанія одержує реальні можливості підвищити свою конкурентоздатність, оскільки отримує доступ до матеріальних активів різних компаній.

У світовій економіці, що глобалізується, активно розвиваються процеси транснаціоналізації. Помітний динамізм цих процесів на основі консолідації бізнесу найбільш притаманний для Західної Європи.

У новій хвилі злиття та поглинання, що припала на середину першого десятиліття XXI століття майже 2/3 припадає на угоди, в яких беруть участь компанії двох і більше європейських країн.

Щоб залишатися конкурентоздатними з корпораціями США, європейським компаніям слід ставати більш потужними з обігу, прибутку, капіталізації.

У процесу транснаціоналізації в Західній Європі є свої проблеми.

²⁴⁴ Ernst D., Halevy T., Monier J.-H., Sarrazin H.A. Future fore-alliances / D. Ernst, T. Halevy, J.-H. Monier, H.A. Sarrazin. A Future fore-alliances. McKinsey Quarterly, 2001. - № 2. – P. 1

Європейський великий бізнес прагне до ліквідації економічних кордонів, однак національні уряди з політичних мотивів чинять цьому процесові різні перепони.

Наприклад, такі перепони встановлюють і в США, у яких із 1988 року діє Закон Eххон-Флоріо, що регулює доступ іноземців на американський ринок.

Транснаціоналізація капіталу розвинених країн в середині першого десятиліття XXI століття додалася процесом експансії капіталу з провідних країн, що розвиваються і, перш за все, BRIC (Бразилії, Росії, Індії, Китаю. Ця абревіатура введена в жовтні 2003 року інвестиційним банком Goldman Sach. Аналітики цього банку стверджують, що до 2030 року країни BRIC можуть наздогнати й перегнати найбільш розвинені країни з обсягу ВВП)²⁴⁵.

Так, за даними Dealogic, в Європі у 2005 році компанії з країн, що розвиваються, оголосила про покупку активів на 42 млрд. дол.

У США на покупку американських активів підприємці з країн, що розвиваються, витратили 14 млрд. дол.

При цьому обсяг покупок у Європі за рік зріс удвічі, а в США – втричі.

В середині 2006 року компанії з країн, що розвиваються, витратили ще більше 30 млрд. дол. на поглинання підприємств із розвинених країн.

Найважливішим фактором зростання інтересу до зарубіжних активів з боку компаній із країн, що розвиваються, є прагнення глобалізувати свої ринки й досягнути необхідної для сучасної економіки міжнародної конкурентоздатності.

В основі експансії лежить досягнення компаніями достатньо високого рівня розвитку всередині країни, перетворення їх на національних лідерів.

Серед угод останніх років доцільно відмітити покупку китайською компанією Lenovo («Лянь-сянь») американської ІВМ, індійською металургійною групою Mital Steel європей-

²⁴⁵ www. Mergers. ru; РБК., 2006. - № 6. – С. 13; Ведомости, 2007, 31 янв.

ської Arcelor, єгипетської Orascon Telecom італійського оператора Wind, тайванської BenQ бізнесу компанії Simens із продажу мобільних телефонів.

Амбіційними є плани іншої індійської компанії Tata Group, яка для розширення свого бізнесу на Заході готова витратити 26 млрд. дол. Нещодавня покупка Tata Tea американського виробника безалкогольних напоїв Energy Brands Inc за 677 млн. дол., а також європейської сталеливарної компанії Corus Group Tata Steel за 12,1 млрд. дол. свідчить про реалістичність цих планів.

Основним шляхом підвищення ролі Китаю в міжнародній ринковій торгівлі є створення, розвиток і зміцнення власних ТНК, щоб з їх допомогою одержувати можливості використання в Китаю факторів виробництва, яких не вистачає в цій країні²⁴⁶.

При цьому для одержання вигід від економічної глобалізації потрібне всебічне просування національних корпорацій за кордоном, які могли б не лише протистояти в глобальній конкуренції, що загострюється, а й у перспективі диктувати свої умови на світових ринках.

Основні дивіденди від економічної глобалізації одержують провідні зарубіжні ТНК. Саме вони диктують норми поведінки на світових ринках, створюють бізнес-клімат і моделі корпоративних стратегій.

Саме ТНК є головними дійовими особами світової економіки та міжнародного підприємництва.

Як відомо, модель глобального виробництва та збуту ТНК суттєво відрізняється від традиційної моделі внутрішнього виробництва та міжнародного збуту національних підприємств. Враховуючи ці фактори китайські компанії активізують свої зусилля з освоєння зарубіжних ринків. Основними причинами, що спонукають їх до міжнародної експансії, слід назвати наступні:

²⁴⁶ Избранные важные документы со времени XV съезда Коммунистической партии Китая. Т. 1. Пекин, 2000. – С. 38 – 39.

1. З кінця 1990-х років внутрішній ринок Китаю перетворюється з ринка-продавця на ринок-покупця. В результаті цього товарний ринок стає все більше перенасиченим, перевиробництво стає типовим для національної економіки, що працює в умовах «перегріву».

2. Неможливість вирішити проблему внутрішнього ефективного попиту в країні викликала необхідність шукати нові способи її вирішення. Одним із важливих напрямів вирішення цієї проблеми є вихід виробничих підприємств за межі країни, переведення за кордон надлишкових видів виробництва, що втрачають свої переваги.

3. Таким чином, протиріччя між надлишковими потужностями та недостатнім попитом всередині країни вирішується шляхом виведення за кордон частини надлишкових потужностей. Це дає можливість полегшити надмірну конкуренцію підприємств на внутрішньому ринку та уникнути неефективної витрати ресурсів. Це дає можливість упорядкувати виробничу структуру, створювати нові конкурентоспроможні виробництва, підвищуючи ефективність національної економіки.

4. Вектор виведення за кордон «надлишкових потужностей» підприємств, а також робочої сили визначений – це країни Азії, Африки, Латинської Америки. Наприклад, практика східних і південних приморських провінцій і регіонів (Гуандун, Фуцзянь і ін.), які шляхом переміщення за кордон трудомістких виробництв створили умови для реконструкції власного виробництва, безпосередньо – розвиток високіх технологій.

Практика свідчить, що найбільш суттєвим дефіцитним фактором для китайської промисловості, що стрімко розвивається, є сировинні ресурси: нафта, газ, метал тощо. Запаси цих ресурсів обмежені або важко доступні для розробки. При цьому в умовах форсованого економічного розвитку китайське промислове виробництво страждає від надмірної енергоємності та матеріалоемності. Як наслідок,

дефіцит ресурсів стає найважливішою проблемою розвитку економіки.

Проблема енергетичної безпеки вже чинить суттєвий вплив на стійкий розвиток китайської економіки. В пошуках можливості залучення цих ресурсів на міжнародних ринках і націлюються китайські компанії, що зайняті в цій сфері.

У підсумку, транснаціоналізація діяльності китайських компаній сприяє зменшенню протиріч між обмеженими внутрішніми ресурсами та грандіозними виробничими можливостями Китаю²⁴⁷. Одним із основних способів досягнення цього є покупка нафтових активів за кордоном.

Міжнародна конкурентоздатність країни в сучасній світовій економіці визначається володінням або доступом не лише до традиційних сировинних і природних ресурсів, а й до науково-технічних ресурсів: технологій, ноу-хау, інтелектуальної власності, кваліфікованих кадрів.

Виходячи з цього, Китай здійснює виведення за кордон своїх компаній, які створюють наукові установи або виробничі підприємства з високою науковою складовою в місцях зосередження науково-технічних ресурсів для розроблення нової продукції з власними правами інтелектуальної власності.

Використання зарубіжних науково-технічних ресурсів із початку XXI ст. стало важливою складовою в економічній експансії китайських компаній.

Здійснюючи активну зовнішньоторгівельну експансію (в 2004 році Китай вийшов на 3-є місце в світі з експорту, витіснивши Японію), країна зіштовхується зі значною кількістю перепон, вступає в «торгівельні війни» з іншими країнами, зазнає тиску на національну валюту – юань на користь його девальвації. Щоб у тій чи іншій мірі уникнути таких явищ, у Китаї змінюють модель господарювання «внутрішнє вироб-

²⁴⁷ Документы XVI Всекитайского съезда Коммунистической партии Китая. Пекин, 2002. – С. 38 -39.

ництво та зовнішній збут» на модель «виробництво за кордоном і збут на місці»²⁴⁸.

Зарубіжні інвестиції за організації виробництва в інших країнах дозволяють обійти діючі торговельні бар'єри, підвищити частку китайських підприємств на міжнародному ринку, розширити простір реалізації продукції.

Приєднання Китаю до ВТО дало можливість китайським підприємствам, що націлені на зарубіжний ринок, низку прав і можливостей із розвитку свого міжнародного бізнесу: розширювати збут своєї продукції за кордоном; здійснювати прямі інвестиції; розвивати процес давальницької переробки сировини та збірки виробів зі зразків замовника.

Реалізація стратегії «виходу за кордон» дозволяє Китаю заволодіти ініціативою щодо використання міжнародних ресурсів, підвищує міжнародну конкурентоздатність країни, комплексну потужність Китаю.

Вихід за кордон на основі створення національних ТНК сприяє переходу до інтенсивного типу розвитку економіки, зміні моделі економічного зростання. Володіючи відносними перевагами в низці виробництв, порівняно з іншими країнами, що розвиваються, Китай прагне досягнути таких же переваг у нових технологічних галузях, здійснюючи інвестиції за кордон «з метою навчання».

Конкретні цілі стратегії «виходу за кордон» включають розширення експорту, захоплення зарубіжних ринків, придбання ресурсів, створення китайських ТНК.

Так, Десятий п'ятирічний план економічного та соціального розвитку КНР на 2001 – 2005 роки визначив шість напрямів реалізації стратегії «виходу за кордон» китайських компаній:

1) продовження співробітництва в розвитку зарубіжного будівельного підряду та трудових послуг, стимулювання за кордоном виробництва товарів за зразками замовника

²⁴⁸ Статистический сборник. Прямые зарубежные инвестиции Китая в 2004 г. Пекин, 2005. – С. 3 – 4.

китайськими підприємствами, що володіють порівняними перевагами, сприяння експорту товарів, послуг і технологій;

2) підтримання розробки за кордоном ресурсів, яких не вистачає в країні, сприяння реструктуризації виробництва та створення ресурсної бази;

3) стимулювання використання підприємствами зарубіжних інтелектуальних ресурсів, створення за кордоном наукових установ і проектних центрів;

4) підтримання транснаціонального господарювання сильних підприємств, здійснення інтернаціонального розвитку;

5) оздоровлення системи зовнішнього інвестування, створення умов для здійснення стратегії «виходу за кордон» у сферах валютно-фінансового, страхового, кадрового, правового, інформаційного обслуговування;

6) удосконалення структури управління та обмежувальні механізми для підприємств-юридичних осіб, що здійснюють зарубіжне інвестування, впровадження стандартних нормативів контролю за зовнішніми інвестиціями.

Китайські компанії, що реалізують державну стратегію виходу за кордон, діють за чотирма основними напрямками.

Перша група підприємств зорієнтована на розширення збуту своєї продукції за кордоном. Зовнішня торгівля – це традиційний метод освоєння ринками китайськими виробниками. При цьому за кордоном створюються торговельні фірми та дилерська мережа.

У свою чергу створення виробничих компаній, експорт комплектного обладнання та складання на місці тягнуть за собою експорт китайських технологій, обладнання та трудових послуг.

Суб'єктами інвестування, здебільшого, є торговельні компанії та підприємства галузей, що володіють відносними перевагами (текстиль, побутова електроніка).

Друга група об'єднує компанії, що займаються розробкою природних ресурсів. Зарубіжна діяльність цих компаній концентрується на інвестуванні в розробку природних

ресурсів у країнах Азії, Африки, Латинської Америки, Океанії, Центральної Азії та Росії²⁴⁹.

Третя група – підприємства, що зорієнтовані на одержання доступу до передових технологій. Їх зарубіжна діяльність здійснюється шляхом покупки зарубіжних високотехнологічних підприємств або шляхом створення спільних підприємств. Суб'єктами цієї групи є високотехнологічні китайські підприємства (Ляньсян (Lenovo), Хуавей та ін.).

Четверта група китайських підприємств розглядає зарубіжну діяльність як спосіб підвищення ефективності та міжнародної конкурентоздатності. Ця ціль досягається шляхом створення власного виробництва за кордоном із більш дешевими факторами виробництва, наприклад робочої сили. Так, китайська компанія TCL організувала виробництво кольорових телевізорів у В'єтнамі, де вартість робочої сили нижча, ніж у Китаї.

Здійснюючи інвестування за кордоном, китайські компанії використовують наступні моделі²⁵⁰:

- 1) модель транснаціоналізації компанії через бренд;
- 2) модель часткової участі;
- 3) модель інвестування у власність;
- 4) модель інвестування в зарубіжні дослідження.

Торговельні марки, бренди є важливою складовою частиною нематеріальних активів підприємства, вираженням його конкурентоздатності, в тому числі – міжнародної.

Конкуренція на міжнародних ринках все більше проявляється в конкуренції брендів. В цьому відношенні китайські виробники значно поступаються своїм конкурентам, хоча в останні роки докладають суттєвих зусиль для зменшення відставання.

Так, транснаціоналізація китайських підприємств через бренд відбувається трією:

249 Буторина О., Захаров А. Измениться или умереть / О. Буторина, А. Захаров // Эксперт, 2005. - № 15. – С. 78.

250 О положении с прямыми иностранными инвестициями в мире в 2005 г. // БИКИ. – 14.11.2006, 16.11.2006. - № 130 (9076), № 13 (9077).

- 1) інвестиції у створення власного зарубіжного бренду;
- 2) покупка зарубіжного бренду;
- 3) інвестиції в експорт бренду.

1. Інвестиції у створення власного зарубіжного бренду становлять довготривалий процес завоювання зарубіжного ринку. Характерним представником цієї моделі є фірма Хайер, діяльність якої кваліфікують у Китаї як «модель Хайер» (найпопулярніший китайський бренд побутової електротехніки). Корпорація розглядає зарубіжне пряме інвестування не лише як шлях до освоєння міжнародного ринку, а й ефективний спосіб створення міжнародного бренду. Для цього компанія Хайер спочатку стала освоювати споживчий ринок Західної Європи та США, здобувши там певне визнання.

У США та Західній Європі Хайер здійснювала стратегію, що складається з трьох складових: розробка товару, виробництво, реалізація. Все це сприяло поліпшенню іміджу корпорації, зростанню її популярності серед споживачів розвинутих країн, а потім і країн, що розвиваються.

Виходячи з цього, другим кроком Хайер стало проникнення на ринки країн, що розвиваються.

Ця модель потребує високої стартової позиції, певного авторитету всередині своєї країни, наявності достатніх капіталів для просування бренду, кваліфікованого персоналу з управління брендом. Всесвітні бренди створюються не одномоментно, хоча в координатах «нової економіки» не потребується ста років. Бренд Хайер фактично став міжнародним за 15 – 20 років. Подібна стратегія під силу не багатьом корпораціям – як у Китаї, так і в інших країнах.

Другий різновид цієї моделі – придбання авторитетного іноземного бренду та використання його для освоєння зарубіжних ринків. За допомогою зарубіжного бренду китайські компанії одержують доступ до нових сегментів ринку, дистриб'юторської мережі, технологій іноземного партнера.

Конкретним прикладом реалізації цієї моделі є діяльність китайської державної корпорації TCL. Ця компанія в 2002 році придбала права на виробництво продукції німецької компанії зі столітньою історією Schneider Electronics GmbH, включаючи її бренди Schneider і Duar.

У 2004 році TCL створила спільне підприємство з французькою корпорацією THOMSON – TCL – THOMSON, що стала найбільшим у світі постачальником кольорових телевізорів. В цей час корпорація TCL фактично поглинула THOMSON, використовуючи її бренд²⁵¹.

Третій різновид брендової моделі – інвестування в експорт бренду. Становить інвестиції китайських корпорацій із вже відомими торгівельними марками в спільні підприємства або мережевий маркетинг. Ця модель використовується тими корпораціями, що можуть зайняти провідне місце в виробничо-збутовому ланцюгові з високим рівнем міжнародної конкурентоздатності. Таких корпорацій в Китаї не багато.

Одним із прикладів цієї моделі є пекінська компанія «Тунженьган», що відома в Китаї більше 330 років. Вона є великим і потужним сучасним підприємством китайської фармакології. Її торгівельна марка відома не лише в Китаї, а й за кордоном, зареєстрована більш, як у 50-ти країнах.

2. Важливою формою зарубіжної експансії китайських компаній є модель «дольової участі», «Угод про розподіл продукції». Ця модель використовується великими корпораціями для забезпечення ресурсної безпеки, розвитку національної економіки шляхом доступу до зарубіжних паливно-сировинних, енергетичних ресурсів.

Типові представники цієї моделі – три великі нафтові компанії – Петрочайна, Синопек і Китайська компанія морського видобутку нафти. Вони проводять активну компанію з «виходу за кордон», вкладаючи кошти в розроблення зару-

²⁵¹ Черенков В.И. Глобальная маркетинговая среда: опыт концептуальной интеграции [Текст]: монографія. СПб. : Изд-во С. – Петерб. ун-та, 2003.

біжних нафтогазових родовищ, реалізуючи більше 20-ти проектів.

Ці проекти здійснюються шляхом дольової участі, тобто шляхом вкладення капіталу або покупки певних пакетів акцій, одержуючи відповідну частку від видобутку нафти.

Ця модель використовується великими державними корпораціями, в яких контрольний пакет акцій належить державі. Притаманними властивостями цієї моделі є потужна підтримка Уряду КНР, фінансові гарантії, державна підтримка щодо ризиків.

3. При здійсненні моделі «інвестування у власність» китайська корпорація набуває власності за кордоном. Цей процес може здійснюватися двоюко: 1) придбання активів зарубіжної компанії; 2) придбання контрольного пакету акцій.

Придбання активів передбачає цілковиту або часткову покупку китайською корпорацією іноземного підприємства для одержання контролю над ним або паю-учасника. Наприклад, придбання компанії «Ваньсян» американської корпорації «Шеле» або корпорацією «Ляньсян» комп'ютерного виробництва IBM.

Після придбання китайська корпорація не приймає на себе боргових зобов'язань попереднього власника, одержуючи лише активи та можливість вести бізнес. Це фактично торговельна угода, що дозволяє уникнути перекладання на китайську сторону боргів попередніх господарів.

Покупка контрольного пакета акцій означає покупку акцій зарубіжної компанії (як правило, котируючої свої акції на біржі) для одержання права управління господарською діяльністю. Китайські корпорації все активніше застосовують цю форму зарубіжної експансії (наприклад «Ляньсян» (Lenovo)). Так, у травні 2005 року «Ляньсян» заявила про придбання американської IBM PC, що передбачає перехід до китайської корпорації всіх видів операцій із персональними комп'ютерами та ноутбуками, включаючи розробку, закупку комплектуючих, виробництво та продаж.

В результаті «Ляньсян» стала третьою комп'ютерною корпорацією в світі. У відповідності з умовами угоди з IBM «Ляньсян» отримала право упродовж п'яти років використовувати бренд IBM, а також торговельної марки THINK і відповідних технологій.

У останні роки помітною стала експансія китайського капіталу в ЄС і, перш за все, в Німеччину. Так, ринок німецького машинобудування вже перебуває в руках китайських корпорацій. Мотиви китайської сторони до захоплення німецького ринка – прагнення одержати доступ до технологій, торговельних марок і широкого ринку збуту.

Під контроль китайських компаній перейшло виробництво складних станків високоточної обробки деталей вагою до 200 т. У 2004 році один із лідерів галузі Schiess AG був куплений китайською державною корпорацією Shengang Machine Tool Co Ltd (SMTEL), а в 2005 році основний конкурент Schiess – Waldrich Coburg придбала інша китайська компанія – Beijing № 1 Machine Tool²⁵².

4. Модель інвестування в зарубіжні дослідження проявляється в створенні китайськими корпораціями за кордоном дослідницьких центрів із використанням зарубіжних дослідницьких ресурсів для одержання власної інтелектуальної власності, конкурентоздатної на міжнародному рівні.

Типовим представником, що реалізує цю модель, є технологічна корпорація «Хуавей». Обладнання цієї компанії використовується в 40 країнах Африки, Південної Америки, Південносхідної Азії, Східної Європи.

На світовому ринку електров'язку «Хуавей» вже може бути поставлена в один ряд із провідними світовими ТНК відповідної світової галузі. Вона створила дослідницькі центри в Силіконовій долині (США), Бангалорі (Індія) та в Москві. Шляхом різних видів стимулювання залучаються кращі зарубіжні наукові кадри²⁵³.

252 UNCTAD Investment Brief, 2006. - № 1 – 2.

253 World Investment Report. N.Y., Geneva : UNCTAD, 2005. – P. 303.

Корпоративна стратегія стосується, перш за все, рішень щодо вибору сфери діяльності корпорації. Вона розподіляється за наступними трьома параметрами:

1. Спектр товарів. Одні компанії є спеціалізованими, наприклад Coca-Cola, виробляє безалкогольні напої. Ці компанії оперують у одній галузі. Інші є диверсифікованими корпораціями, наприклад Samsung, що охоплює множинну галузей.

2. Географічне охоплення. Наприклад, у ресторанному бізнесі більшість ресторанів обслуговують місцеві ринки. На відміну від них McDonald's оперує в усьому світі.

3. Вертикальне охоплення. Наприклад, компанія Walt Disney, до недавнього часу була вертикально інтегрованою корпорацією, що виробляла свої власні фільми, поширювала їх через кінотеатри та власні телевізійні мережі.

Корпоративна стратегія визначає, де саме конкурує фірма, а бізнес-стратегія визначає, як саме вона конкурує²⁵⁴.

Корпоративна стратегія може ґрунтуватися на вертикальному охопленні – вертикальній інтеграції, географічному охопленні – багатонаціональних компаніях і широті спектру товарів – диверсифікації.

Ефективна корпоративна стратегія ґрунтується на можливості:

1) визначати, наскільки ефективно, з точки зору витрат, організована економічна діяльність фірм і ринків, застосовувати теорію витрат для пояснення того, чому межі між фірмами та ринками постійно змінюються;

2) оцінювати відносні переваги вертикальної інтеграції та ринкових трансакцій при організації вертикально взаємопов'язаних видів діяльності, зрозуміти обставини, що впливають на ці відносні переваги;

254 Онгоро Т.Н. Прямые иностранные инвестиции в экономику развивающихся стран: опыт анализа западных теоретических оценок и международной статистики [Текст] : монография / Т.Н. Онгоро. СПб. : Изд-во С. – Петерб. ун-та, 2003.

3) ідентифікувати альтернативні способи організації вертикальних трансакцій.

Прикладами високо інтегрованих компаній можуть служити багато нафтових компаній, які володіють і управляють своїм ланцюгом цінностей, починаючи з розвідки нафтових родовищ і закінчуючи роздрібною торгівлею бензином. Вони характеризуються низькими витратами на закупівлю товарів і послуг порівняно з продажем.

Вертикальна інтеграція може йти двома напрямками:

1) інтеграція вниз – фірма набуває у власність і контролює виробництво власних ресурсів, наприклад висхідна експансія корпорації Ford від складання автомобілів до виробництва своїх власних компонентів автомобілів і далі назад, до виробництва основних матеріалів, включаючи сталь і каучук;

2) інтеграція вгору – корпорація набуває у власність своїх же покупців і контролює їх, наприклад Coca-Cola, що купує місцеві компанії, які займаються розливом продукції в пляшки.

Вертикальна інтеграція може бути цілковитою або частковою²⁵⁵:

1) цілковита інтеграція – між двома виробничими стадіями існує цілковита інтеграція в тому випадку, коли вся продукція, що вироблена на першій стадії, надходить на другу стадію без продажу або закупок за участі третіх сторін. Так, наприклад до 1970-х років ІВМ виробляла мікропроцесори лише на власних заводах із виробництва напівпровідників;

2) часткова інтеграція існує в тих випадках, коли стадії виробництва не мають внутрішньої самодостатності. Так, компанія Philips для виробництва телевізійних приймачів отримувала електронно-променеві трубки і від внутрішніх, і від зовнішніх постачальників. Основну частку вироблених

255 Сапунцов А.Л. Транснациональные корпорации развивающихся стран в мировой экономике / А.Л. Сапунцов // Внешнеэкономический бюллетень, 2006. – № 5. – С. 22.

електронно-променевих трубок компанія Philips продавала іншим виробникам телевізорів.

Наприклад, ланцюг цінностей для сталевих консервних банок, що починається з видобування залізної руди й закінчується постачанням банок і каністр компаніям, що займаються виробництвом харчових продуктів.

Більша частина виробництва від виплавки сталі до виготовлення сталевих стрічок є вертикально інтегрованою. Так, між виробництвом сталевих стрічок та консервних банок існує досить незначна вертикальна інтеграція: виробники банок – це компанії, що спеціалізуються на упаковці, що за контрактами закупають сталеву стрічку у сталеливарних компаній.

Превалювання ринкових контрактів між виробниками сталевих стрічок й виробниками консервних банок є наслідком низьких трансакційних витрат на ринку сталевих стрічок. На цьому ринку багато продавців і покупців, існує легкий доступ до інформації, витрати на переключення для покупців і продавців є низькими. Все це справедливо для багатьох стандартизованих товарів, що реалізуються на конкурентних ринках.

Багатопрофільна корпорація – це компанія, що складається з множини бізнес-одиниць. Багатопрофільні компанії, вертикально інтегровані, або багатонаціональні, або диверсифіковані за множиною товарів і послуг зіштовхуються з двома вирішальними питаннями:

1) чи можна створити цінність шляхом відносин між різними напрямками бізнесу, що пов'язані з різними видами діяльності або ринками?

2) яким чином слід структурувати компанію й управляти нею, щоб експлуатувати ці джерела цінності?

Таким чином, багатопрофільні корпорації зіштовхуються з необхідністю управляти множиною дій на багатьох ринках.

Їх загальною характеристикою є те, що вони мультидивізіональні: тобто, включають множину підрозділів або філіалів,

що в свою чергу, поділяються на велику кількість самостійних бізнес-одиниць.

Окремі частини компанії координуються й контролюються штаб-квартирою корпорації.

Таким чином, корпоративна стратегія – це не просто відповідь на питання, яким бізнесом компанії доцільно займатися. Окремі з найскладніших питань корпоративної стратегії мають відношення до ролі й діяльності основного офісу корпорації, й відносин між різними бізнесами та корпоративним центром.

Таким чином, існує п'ять основних сфер стратегічного менеджменту на корпоративному рівні:

1) структура бізнес-портфеля корпорації (компанії) – рішення про диверсифікацію, поглинання та ліквідацію;

2) розподіл ресурсів між різними напрямками бізнесу компанії;

3) роль головного офісу в формулюванні стратегії бізнес-одиниць;

4) контроль ефективності діяльності бізнес-одиниць;

5) координування бізнес-одиниць і забезпечення узгодженості та спрямованості загальної діяльності корпорації.

Для вирішення проблем управління багатопрофільною корпорацією необхідно:

1) розпізнавати головні моменти визначення й застосування корпоративної стратегії;

2) використовувати концепції й методи, необхідні для прийняття рішень із цих питань;

3) дати рекомендації щодо належної структури організації, системи управління та стилю керівництва багатопрофільною корпорацією.

У багатопрофільній корпорації головне керівництво бере на себе відповідальність за корпоративну стратегію, а керівник підрозділів відповідають за бізнес-стратегію.

Ця відмінність між фірмою та підрозділами є притаманною особливістю багатопрофільної корпорації.

Усі багатопрофільні компанії є мультидивізіональними структурами – складаються з множини підрозділів.

У цих компаніях рішення приймаються на рівні бізнес-одиниці, а корпоративний центр здійснює всебічну координацію й контроль.

Виникнення мультидивізіональної структури в ХХ ст. стало однією з важливих інновацій в історії менеджменту, оскільки це сприяло розвитку великих диверсифікованих багатонаціональних компаній.

Роль корпоративного центру в управлінні багатопрофільною компанією, що має чотири головні особливості, які становлять основні переваги цієї організаційної форми управління:

1) адаптація до обмеженої раціональності. Творчі можливості менеджерів, їх здібності щодо обробки інформації й прийняття рішень є обмеженими. Команда топ-менеджерів не може відповідати за всю координацію та прийняття рішень у складній організації, а мультидивізіональна корпорація сприяє децентралізації управлінської відповідальності;

2) розподіл відповідальності за прийняття рішень. Її необхідно розподілити у відповідності з тим, наскільки часто приймаються рішення різного типу. Рішення, що приймаються з високою частотою, наприклад, операційні рішення, доцільно відокремити від стратегічних рішень, що рідко приймаються;

3) мінімізація витрат на координацію. В компанії, що складається з багатьох підрозділів, оскільки немає необхідності в щільній координації між різними сферами бізнесу, більшість рішень, що стосуються конкретного напрямку бізнесу, може бути прийнята на рівні підрозділу. Це скорочує обсяг інформації та полегшує прийняття рішень топ-менеджерам;

4) глобальна, а не місцева оптимізація. В функціональних організаціях менеджери старшої ланки схильні акцентувати увагу на функціональні цілі, а не на організаційні.

В мультидивізіональних компаніях керівники підрозділів, які виступають у якості директорів, із більшою ймовірністю ідентифікують завдання ефективної діяльності всієї організації в цілому.

Отже, ці особливості мультидивізіональних компаній пропонують можливі рішення основних проблем великої корпорації.

Розподіл ресурсів у будь-якій адміністративній структурі – це політичний процес, у якому влада, статус і вплив можуть здобути перемогу над чисто комерційними міркуваннями.

Наскільки мультидивізіональна компанія здатна створити конкурентоздатний внутрішній ринок капіталу, на якому капітал розподіляється у відповідності з фінансовими та стратегічними критеріями, настільки ж вона (компанія) зможе уникнути політизації, що є відродженою властивістю ієрархічних систем.

Мультидивізіональна компанія може досягнути цього, оперуючи на внутрішньому ринку капіталу, де бюджети виділяються в залежності від минулої та прогнозованої прибутковості підрозділів, а окремі проекти підлягають стандартизованому процесу оцінки та затвердження.

Ефективність цього процесу залежить від якості та ступеня доступності інформації в структурованій на підрозділи компанії.

Другий недолік сучасної корпорації – це схильність високооплачуваних топ-менеджерів переслідувати особисті цілі, що суперечать цілям максимізації цінності компанії.

Ураховуючи те, що акціонери мають лише обмежену владу дисциплінувати й замінювати менеджерів, а також тенденцію топ-менеджерів домінувати над радою директорів, то мультидивізіональна форма може в якійсь мірі вирішити цю проблему.

Так, корпоративні менеджери в мультидивізіональній компанії діють як прикордонна зона між акціонерами та

менеджерами підрозділів і можуть гарантувати відданість цілям одержання прибутків.

Головний офіс може легко здійснити моніторинг їх фінансової ефективності, а керівники підрозділів мають нести відповідальність за провали в роботі. Таким чином, мультидивізіональна корпорація створює дисципліну ринку капіталу всередині диверсифікованої корпорації.

Поки корпоративні менеджери будуть зорієнтовані на цілі акціонерів, інформаційні та управлінські переваги мультидивізіональної компанії зможуть забезпечувати потужну систему максимізації прибутку на рівні підрозділів.

Головними інструментами стають здатності корпоративного управління розміщувати капітал, погрожувати вилученням капіталовкладень, винагороджувати або звільняти директорів підрозділів.

Переваги моніторингу реалізуються настільки, наскільки внутрішні управлінці, які здійснюють контроль, використовують свої повноваження в отриманні доступу до інформації порівняно з зовнішніми контролерами.

Вибірковість і легкість із якою головний офіс може змінювати менеджерів або призначати їм інші функціональні обов'язки через виявлення провалів у роботі або небажаних відхилень, забезпечують перевагу в кадрових питаннях.

Відбувається одержання вигід, пов'язаних із розподілом ресурсів, оскільки грошові потоки більше не повертаються автоматично до своїх джерел, а рухаються до центру, після чого вони розподіляються між конкуруючими користувачами в відповідності з прогнозованими доходами.

Водночас, немало топ-менеджерів прагнули створити імперії на збиток доходів акціонерів. Корпоративні директори диверсифікованих компаній можуть бути не настільки емоційно прив'язаними до конкретних напрямів бізнесу, проте це не означає, що вони більше переймаються доходами акціонерів, ніж своєю наполеонівською величчю.

Операційна свобода менеджерів підрозділів існує доти, поки корпоративний головний офіс задоволений ефективністю діяльності підрозділу. Щомісячні фінансові звіти, здебільшого означають, що будь-які відхилення в діяльності підрозділу прискорять втручання корпорації.

5.5. Засоби масової інформації як суб'єкти світової політики

*Sapere aude! – май мужність
користуватися власним розумом*^{256!}
Іммануїл Кант

Сучасні засоби масової інформації (ЗМІ) не обмежуються локальним або національним просторами й аудиторіями. Вони виступають у якості глобальних суб'єктів світової політики. Так, CNN, BBC, Al-Jazeera, Russia Today, Euronews є, водночас, інструментами впливу провідних країн світу, а також суттєво впливають на світову громадську думку, національну й світову політику.

Таким чином, на світовій арені активно діють не лише держави, а й недержавні актори. До них, у тому числі, належать інститути вищої освіти, екологічні, спортивні та релігійні організації, інтернет-спільноти та інші. Кожний із зазначених інститутів займає своє місце, виконуючи власні функції в світовій політиці. Маючи можливість миттєвої передачі інформації на великі відстані, ЗМІ активно працюють із усіма аудиторіями в світовому медійному просторі. Вони створюють і передають інформацію, що робить їх впливовою світовою силою, адже сучасне суспільство – це

²⁵⁶ Ответ на вопрос: Что такое просвещение? 1784 г. // Кант И. Избранные сочинения: В 2 т. // Под ред. А.П. Клемешева, В.Н. Брюшинкина. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005. – Т. 2. – С. 11.

«інформаційне суспільство», в якому основним товаром є саме інформація.

Слушною є думка російської дослідниці М.М. Лебедевої, яка зазначає, що важливою особливістю освітнього ресурсу є те, що, на відміну від природних ресурсів (нафти, газу, руд тощо), він був і залишиться невичерпним. Підвищення освітнього рівня суспільства сприятиме його подальшому приросту та примноженню²⁵⁷. Зазначене положення також застосовне й до ЗМІ як каналу, що формує ціннісні позиції та орієнтації громадян.

При цьому рівень впливу глобальних медіа залежить від низки факторів. По-перше, від масштабу події (наприклад, міжнародні кризи, гуманітарні катастрофи, резонансні терористичні акти, що виходять на перший план і потребують розроблення та реалізації відповідних заходів. По-друге, від швидкості розгортання подій, особливо в умовах, коли лідери нездатні утримувати ситуацію під цілковитим контролем, визначити чітку політичну лінію щодо конкретної проблеми. По-третє, від доступу журналістів до всієї необхідної інформації за відсутності обмежень і цензури. По-четверте, від новизни, актуальності та значущості події, що привертає увагу широкої глядацької аудиторії²⁵⁸.

До функцій ЗМІ, як суб'єкта світової політики, належать:

- інформування внутрішньої та зовнішньої громадськості; маніпулювання та переконання громадян, що передбачає формування стереотипів, поширення ідеології, зміна свідомості, формування образу «ворога» в особі представників іншої держави або етносу;

- психологічний вплив на громадян інших країн; соціалізація та виховання населення, до яких належить: впровадження етно-культурних зразків поведінки; формування соціальної, національної та класової ідентичності;

²⁵⁷ Лебедева М.М. Роль образования в диалоге цивилизаций / М.М. Лебедева // Вестник МГИМО – Университета. – 2009. - № 5. – С. 91.

²⁵⁸ Auletta Ken. The Highwaymen / Ken. Auletta., N.Y.: Random House, 1997. – 300 p.

- розважання аудиторії, відволікання населення від проблем і кризових явищ у внутрішній та зовнішній політиках. Наприклад, досі є актуальною формула: «Хліба й видовищ !», щоб знизити рівень соціальної напруженості в умовах політичної нестабільності;

- підтримання та регулювання відносин між інститутами влади й суспільством (наприклад, апелювання до громадської думки);

- контроль за діями Уряду, його рішеннями та заходами;

- критика на адресу інших держав і відповідних урядів;

- мобілізація населення для вирішення суспільно значущих проблем;

- прогнозування та передбачення політичних дій влади, в тому числі їх ініціювання та корегування.

Виходячи з цього, науковці виокремлюють три основні напрями діяльності ЗМІ в світовій політиці.

Перший розглядає ЗМІ як інструмент політичної влади за допомогою якого здійснюється пропаганда державної ідеології, нав'язування власних культурних цінностей, зразків поведінки, схем мислення та деморалізації суперника, формування громадської думки щодо зовнішньої політики держави тощо. Так, вивчення пропаганди в часи Другої світової війни західним дослідником Г. Лассуеллом заклало підвалини теорії політичної комунікації, підвищивши значення ЗМІ як інструменту політичного впливу.

Зважаючи на це, доцільно відзначити такі напрями державної інформаційної політики: одиничні інформаційні акції; інформаційні кампанії; діяльність у режимі «постфактум», тобто реакція державних інститутів на події, що вже відбулися.

Другий напрям розглядає ЗМІ як соціальний інститут, головним завданням якого є вираження громадської думки щодо найважливіших зовнішньополітичних рішень і дій. Слід звернути увагу, що думка, висловлена в ЗМІ, може суттєво відрізнитися від урядової точки зору. Наприклад,

громадська думка американців проти війни у В'єтнамі не співпадала з офіційною точкою зору й виявлялася більш важливою під час прийняття політичних рішень у процесі розвитку конфлікту.

Цей феномен має назву «Ефект CNN». За його допомогою описується вплив ЗМІ на процес прийняття урядових рішень, коли організація прямих трансляцій у період кризи впливає на її плин і наслідки.

Третій напрям розглядає ЗМІ як корпорацію або «інститут впливу». Для цього є обґрунтована думка, що громадяни отримують політичну інформацію, здебільшого (переважно) від ЗМІ, керуючись системою відбору новин, а також інтерпретацією та оцінками, запропонованими ЗМІ, виходячи з інтересів і політичних уподобань власників ЗМІ, замовників інформації.

При цьому перед державою в її відносинах із медіа структурами виникають наступні завдання: формування ринку масової інформації та вибудова відносин із медіа системою; формування іміджу держави; створення кадрових і організаційних структур інформаційної політики; правове забезпечення розвитку інформаційної сфери; підтримання взаємовигідних відносин із міжнародними інформаційними структурами; забезпечення інформаційної безпеки держави та ін.

У зв'язку з цим виокремлюють низку основних напрямів державної політики щодо ЗМІ:

– цілковитий контроль влади над інформаційною сферою та пріоритет ідеологічних і пропагандистських технологій формування масових комунікацій. При цьому ЗМІ позбавлені політичного впливу та становлять форму імітації присутності громадськості в інформаційному просторі²⁵⁹ [с. 213 – 214];

– маніпулювання медіа структурами. При цьому держава здійснює прискіпливий аналіз і відбір інформаційних

²⁵⁹ Политические коммуникации / [Петрунин Ю.Ю. и др.]; под ред. А.И. Соловьева. – М.: Аспект Пресс, 2004.

повідомлень, що створюють ЗМІ, застосовує механізм політико-ідеологічної цезури (навіть часткових репресій щодо журналістів). У цих умовах найпоширенішим прийомом державної політики стає обмеження доступу політичної опозиції до ЗМІ та встановлення контролю над журналістами, які критикують Уряд. Однак, незважаючи на підлеглий статус, ЗМІ мають певні можливості політичного впливу та, навіть, незначну незалежність;

– підтримання симетричних відносин зі ЗМІ як самостійним і впливовим суб'єктом політики. При цьому законодавчо закріплені різні види та форми власності на ЗМІ, правові гарантії незалежності масмедіа, що створює перспективи для вільної конкуренції.

Водночас проблеми, пов'язані з необмеженою свободою слова, несуть додаткові соціальні ризики. Зважаючи на це, в сучасних демократичних країнах склалися три моделі відносин держави зі ЗМІ.

Перша модель має назву «Вільний ринок ідей». Згідно з нею головним завданням держави є забезпечення гарантій доступу громадян до одержання інформації, не передбачене покарання за критику влади з боку ЗМІ, відсутність цензури та обмежень на збір журналістами матеріалів законними засобами, відсутність обмежень на поширення медіаматеріалів через державні кордони, встановлені гарантії свободи журналістів у виборі тем і вираженні авторської позиції.

Друга модель «Соціальна відповідальність», передбачає, що ЗМІ в процесі взаємодії з державою мають виконувати визначені зобов'язання перед суспільством, що відповідають стандартам об'єктивного подання інформації, її достовірності, точності та збалансованості. Держава зобов'язана забезпечувати плюралізм ЗМІ. Водночас, в умовах загрози суспільній безпеці, вона зберігає можливість втручання в їх діяльність. Слід зазначити, що ЗМІ не повинні продукувати масові страхи серед населення та сприяти популяризації насилля й інших негативних тенденцій.

У третій моделі, «Демократичне представництво», основний наголос ставиться на змісті матеріалів ЗМІ, свободі від бюрократичного контролю влади, а також покликанні ЗМІ як соціально спрямованого, культурно-просвітницького, а не комерційного інституту²⁶⁰ [с. 216 – 217].

Доцільно зазначити, що держави застосовують різні методи роботи зі ЗМІ та журналістами, а саме: публічні, напівтіньові та тіньові.

Публічні дії спрямовані на формування прозорості, інтерактивності та інформаційної відкритості діяльності урядів і формулювання інформаційної політики, ґрунтуючись на регіональних потребах своїх громадян і світової спільноти. Сюди належать:

- акредитація журналістів у гарячих точках, запрошення їх на брифінги, включення до складу делегацій;
- зустрічі державних чиновників із редакторами видань;
- відслідковування органами влади громадської реакції на державні рішення;
- санкціонуючі методики (арешти фільмів, газет, заборона на інтерв'ю з терористами та ін.)

До напівтіньових технологій належать «сірі методики», безпосередньо організація контактів органів влади з журналістами за допомогою заготовлених запитань і відповідей, а також різноманітні дії в дипломатичній сфері.

До тіньових технологій можуть бути віднесені такі прийоми, як непрямі адміністративні або економічні санкції, незаконні судові переслідування журналістів, шантаж, неформальні зустрічі, анонімне інформування громадськості з боку влади²⁶¹.

Виокремлюються два блоки завдань, що вирішуються державою, за введення цензури на інформацію, яка поширюється.

²⁶⁰ Политические коммуникации / [Петрунин Ю.Ю. и др.]; под ред. А.И. Соловьева. – М.: Аспект Пресс, 2004.

²⁶¹ Дзялошинский И.М. Манипулятивные технологии в массмедиа / И.М. Дзялошинский // Вестник МГУ. Сер. Журналистика. – 2005. - № 1. – С. 67.

Перший блок стосується політики обмеження інформації в маніпулятивних цілях. До нього належать:

- введення заборони або обмежень на висвітлення тем, що «програшні» для влади;
- монополізація інформаційного простору, тобто представлення лише однієї – державної точки зору, відсутність плюралізму інформаційних повідомлень або інтерпретацій;
- надання громадянам неповної інформації, що ускладнює їх вибір і формування власної точки зору тощо.

Наприклад, виокремлюються наступні маніпулятивні методи впливу на суспільство:

- управління інформаційними потоками (створення інформаційного шуму, підбір інформації, організація «випадкового витоку» інформації та використання дезінформації);
- міфологічні маніпулятивні, психологічні технології (наприклад, використання тем і матеріалів, що лякають аудиторію, спрощення проблеми);
- ціннісно-емоційне маніпулювання; застосування механізмів соціального контролю (залучення груп впливу, мотивування людини вчиняти так, як усі);
- маніпулювання раціональними, переконливими аргументами (соціологічними опитуваннями, коментарями експертів, прогнозами)²⁶².

У другому блоці ставиться наголос на позитивній складовій політичної цензури в відносинах «влада – ЗМІ – соціум», у тому числі:

- збереження пріоритету суспільних інтересів над приватними;
- створення умов для підтримання суспільного консенсусу та недопущення розколу суспільства;
- запобігання використанню ЗМІ як засобу маніпулювання громадською думкою;

²⁶² Дзялошинский И.М. Манипулятивные технологии в массмедиа / И.М. Дзялошинский // Вестник МГУ. Сер. Журналистика. – 2005. - № 1. – С. 69.

– збереження політичної стабільності, недопущення панічних настроїв і несанкціонованих дій протестного спрямування.

Негативним прикладом відсутності цензури можна вважати, наприклад, незалежність ЗМІ в Данії, публікацію карикатур на пророка Мухаммеда, що призвела до міжцивілізаційного конфлікту.

Водночас подання всієї різноспрямованої інформації ускладнює вибір громадянами найбільш значущих тем і достовірної інтерпретації політичних подій, перешкоджає формуванню чітких образів і власної політичної позиції. При цьому відбувається насичення політичного простору інформацією, що може призвести до політико-інформаційної апатії.

Виходячи з цього, роль ЗМІ в світовій політиці може полягати в наступному:

- популяризація політичної влади;
 - просування або критика урядових ініціатив у зовнішній політиці;
 - формування іміджу (бренду) держави в світі;
 - виявлення міжнародних проблем і способів їх подолання;
 - згладжування зовнішньополітичних протиріч;
 - підвищення (зниження) стабільності в державі (політичного режиму);
 - розпалювання міжнаціональної ворожнечі та конфліктів.
- Існують декілька способів подання інформації, шляхом застосування яких ЗМІ досягають своєї цілі:
- перекручування реальності;
 - відображення фрагменту дійсності, вирваного з контексту;
 - інтерпретація реальних подій із точки зору відповідних (зацікавлених) політичних сил або груп інтересів;
 - передбачення розвитку подій і загроз;
 - замовчування фактів.

Усе розмаїття фактів неможливо відобразити в рамках репортажу новин. Зважаючи на це, політичні події відбираються під конкретне завдання. Наприклад, виконання політичного замовлення провідних світових гравців, поширення відповідних світоглядних стандартів та ін. При цьому відбір подій може здійснюватися: під впливом інститутів влади, в інтересах опозиції, в інтересах власників ЗМІ, в контексті громадської думки.

Важливо зазначити, що в сучасних умовах інформаційного вакууму не може бути. Якщо інформаційний простір не заповнюється офіційною інформацією, то виникатимуть неінституціоналізовані слухи або загострення діяльності ЗМІ інших держав.

У сучасному світі жорсткі війни розгортаються не лише в зоні бойових дій, а й в глобальному інформаційному просторі. Інформаційні війни стали атрибутом сучасних міжнародних відносин, м'якою силою, що визначає переможців у конфліктах XXI століття. При цьому ефективність ЗМІ країн, що розвиваються, в світовій політиці є невисокою.

Висвітлення міжнародних конфліктів у ЗМІ створює різні картини світу та різні ідентифікації «своїх» і «чужих». У контексті світової політики зберігається важливість і актуальність використання різних технологій для впливу на міжнародну громадську думку. Наприклад, застосовуються інтегровані маркетингові і немаркетингові способи організації інформаційних потоків, а також політичної комунікації.

До інтегрованих маркетингових комунікацій належать прийоми інформаційного обміну між політичними суб'єктами та громадськістю, за яких ураховуються потреби та інтереси населення. До основних видів передачі інформації належить політична реклама, політичний PR, інформаційний лобізм.

Немаркетинговими технологіями політичної комунікації є, здебільшого, пропаганда й агітація. Їм притаманне незалежне обрання політичних тем від інформаційних потреб

реципієнта, а також від просторово-часових параметрів сфери політики в цілому. Провідна роль тут належить політичним акторам або медійним структурам. Такі способи комунікації застосовуються для пригнічення політичних суперників, від яких можуть походити інші за змістом ідеї, цілі та цінності.

Притаманними рисами пропагандистської комунікації є цілеспрямоване поширення політичної інформації, нехтування інтересами громадськості та недопущення інформації з альтернативних джерел.

За допомогою пропаганди виникає можливість задавати орієнтири розвитку, що вигідні лише привілейованій групі, а також сприяти здійсненню змін, що позитивні для суспільства, за умови проведення державою соціально орієнтованої політики.

У сучасній теорії політичної комунікації виокремлюють численні типи пропаганди.

За класифікацією щодо сутності роботи з цільовою аудиторією:

- пропаганда дією, що передбачає використання різних видів залякування реципієнта, а також болісно сприйнятної проблематики, наприклад, спогадів про поразки в війнах, соціальні катастрофи тощо;

- ідейна пропаганда, що включає поширення певних систем цінностей, цілей, «національних ідей» або інших уявлень, спрямованих на інтеграцію соціуму в цілому чи окремих політичних груп і спільнот.

Згідно класифікації за джерелом пропаганди:

- офіційна пропаганда, що включає технології супроводу офіційно заявлених (проголошених) державою або партією конкретних цілей;

- неофіційна пропаганда, що застосовує інформаційні технології забезпечення просування на політичному ринку не публічно сформульованих партійним або державним керівництвом завдань і цілей, яким притаманна конфіденційність.

Класифікація щодо етичності пропаганди:

- «біла» пропаганда, що ведеться від імені діючого актора, за розкриття джерел і форм поширення інформації;

- «сіра пропаганда», що ґрунтується на приховуванні джерела інформації та застосування інформаційних технологій, які функціонують на межі суспільних чеснот і розцінюються громадськістю як малодостойні;

- «чорна пропаганда», передбачає застосування технологій і методик фальсифікації та дезінформації, що порушують морально-етичні, а, подекуди, й правові норми відповідного суспільства.

Відповідно до класифікації за масштабом охоплення аудиторії:

- масова (ретіальна) пропаганда, що розрахована на взаємодію з масовим об'єктом, широкою соціальною аудиторією та передбачає використання особливих структур, інститутів і механізмів поширення інформації, в тому числі ЗМІ, спеціальних відомств та ін.;

- аксіальна пропаганда, що розрахована на роботу зі спеціально відібраною аудиторією.

Згідно класифікації за спрямованістю пропаганди:

- пряма (явна) пропаганда включає використання публічних заяв, закликів, відкритої критики на адресу опонентів, саморекламу тощо;

- неявна пропаганда виражається через непрямий вплив на аудиторію, застосування технології різних підтекстів, прихованих натяків.

Класифікація в відповідності з інструментами пропаганди:

- соціологічна пропаганда (застосування елементів щоденного предметного середовища для створення в низці випадків неусвідомлених ідеологічних або політичних переваг людей);

- пропаганда засобами мистецтва, що намагається створити систему суб'єктивної прихильності, ідейної підтримки

людей до відповідних доктрин, концепцій або цілей за допомогою засобів монументальної архітектури, живопису, графіки, плакату, музики.

За класифікацією щодо налаштування (настрою) пропаганди:

– позитивна пропаганда, що несе та поширює позитивні та конструктивні ідеї для всього суспільства;

– негативна пропаганда, що поширює пристрасні ідеї, які заздалегідь завдають психологічних і інших збитків відповідним верствам суспільства.

При цьому пропаганда виконує наступні функції:

– управління інтерпретаціями подій шляхом переконання реципієнта в правомірності поглядів і позицій комунікатора. Так, у публічній політиці пропаганда намагається задавати масовій аудиторії цілком визначені зразки мислення, оцінювання чи діагностики подій з метою забезпечення ідеологічного контролю та уніфікації політичного мислення громадян;

– контроль за свідомістю, що перетворює пропаганду в інструмент залучення прихильників відповідних політичних ідей і цілей;

– практична активізація свідомості, переведення знань і уявлень політичного суб'єкта до сфери поведінкової мотивації;

– боротьба з ідейними суперниками, нейтралізація ворожих дій, коли структура та зміст пропагандистського впливу свідомо вибудовуються таким чином, щоб пригнітити політичні позиції опонентів, знизити мобілізуючий вплив їх програм, цілей та цінностей;

– обов'язкова відповідь на дії політичного суперника, нейтралізація його зусиль, що закріплює в структурі пропагандистської дії технології та процедури контрпропаганди²⁶³ [с. 105 – 108].

У сучасних умовах присутність ЗМІ в світовій політиці доповнюється інтернет-спільнотами та соціальними мережами. Це дозволяє інтенсивно впливати на світову спільноту, використовуючи не лише лінійні канали передавання інформації, а й залучаючи широку громадськість різних країн до процесу обговорення актуальних світових проблем. Відповідний комплексний вплив здатний суттєво впливати на процес прийняття політичних рішень у рамках світової політики.

²⁶³ Политические коммуникации / [Петрунин Ю.Ю. и др.]; под ред. А.И. Соловьева. – М.: Аспект Пресс, 2004.

Висновки

Дослідження посттрадиційних політичних акторів формування та реалізації публічної політики в умовах глобалізації з нестандартними формами політичної поведінки дало підстави для розуміння того, що політики світу перейшли до синергетичного, гібридного політичного міркування, гнучких політичних технологій, що розраховані на поліфункціональність і пластичність об'єктів. Головною проблемою при цьому є пошук нових механізмів дослідження процесу самоорганізації складних, нелінійних, а також стохастичних процесів посткласичної політики.

Під впливом інформаційних технологій стрімко змінюються політичні інститути держав, форми політичного панування, динаміка політичного часу й простору. Особливу роль при цьому відіграє новий вимір політичного процесу – віртуальне політичне поле, в якому за допомогою інформаційних технологій розгортаються гібридні форми політичної боротьби. Формування мережевих інформаційних структур змусило по-новому сприйняти проблему організації політичної влади в глобальному вимірі. Якщо раніше формування та реалізація публічної політики було зорієнтоване, здебільшого, на вивчення політичних інститутів і процесів, то в умовах глобалізації дослідження спрямовуються ще й на дослідження віртуального політичного простору – політичних комунікацій, образів, символів, іміджів. У сучасному глобальному інформаційному суспільстві політична боротьба часто густо розгортається в інформаційному полі. Реалії інформаційного суспільства обумовили для національних держав нове специфічне завдання: аналіз інформаційних впливів, спрямований на вирішення проблем формування та реалізації публічної політики, а зна-

чить – захоплення та утримання політичної влади. Канали комунікацій усього світу стають віртуальною силовою ареною політичної боротьби – непомітної, безкровної, проте жорстокої й безжальної. Таким чином, той, хто в умовах глобалізації контролює джерела інформації на відповідному політичному просторі, той і формує публічну політику. Водночас привабливий імідж країни є владою її політичних, економічних, соціальних, культурних символів, привабливістю політичних лідерів і культурних досягнень, що постійно транслиуються (тиражуються) світовими каналами комунікацій, змушуючи позитивно говорити про себе весь світ.

Сучасна глобальна наукова модель формування та реалізації публічної політики відрізняється від Веберівської бюрократичної моделі складністю, динамічністю, відкритістю, поліваріантністю, віртуальністю політичних процесів. Стрімкий розвиток інформаційних технологій руйнує консервативні інститути політичної влади, сприяє виникненню нових протиріч і конфліктів між державами й інститутами громадянського суспільства.

Таким чином, формування та реалізація публічної політики в умовах глобалізації становлять специфічну форму суспільних відносин, що виникають у процесі взаємодії держав, суспільно-політичних організацій і народів, виявляючись у їхній зовнішній діяльності, міжнародних подіях і процесах. У рамках системного підходу міжнародні відносини не розглядаються в вигляді суми окремих компонентів: політичних процесів, зовнішньої та внутрішньої політики окремих держав тощо. Вони досліджуються як складний єдиний організм, властивості якого не зводяться лише до суми властивостей його структурних складових.

Ураховуючи це, провідна роль у сучасному інструментарії формування та реалізації публічної політики належить прийняттю рішень, використанню бізнес-технологій, інноваційних моделей, що спрямоване на підвищення конкурентоздатності держав в умовах сучасної стратегічної

нестабільності й світової економічної кризи. В цих умовах взаємоактуалізуються види внутрішньої публічної політики: економічна, соціальна, політика зайнятості й трудових відносин, воєнна, промислова, аграрна, енергетична, освітня, екологічна, охорони здоров'я, охорони правопорядку. Зважаючи на це, зовнішня політика визначається множиною факторів, включаючи рівень соціально-економічного та суспільного розвитку країни, географічне розташування, національно-історичні традиції, цілі та потреби забезпечення суверенітету й безпеки тощо. Сукупність цих факторів реалізовується в концепціях національного інтересу, національної безпеки та зовнішньополітичних пріоритетів окремо взятих держав на сучасному (поточному або перспективному) етапі. До цього залучається весь комплекс сучасних інформаційних технологій, що використовуються для супроводу політики. Особлива увага приділяється організації зв'язків із громадськістю в державних організаціях, технологіям проведення інформаційних кампаній, формуванню антикризових політичних комунікацій. Центральна роль належить розробленню національного брендингу для просування позитивного іміджу відповідної держави в світових каналах комунікації.

Формування та реалізація публічної політики в умовах глобалізації утворюють систему з притаманними їй внутрішніми законами розвитку, що обумовлюють політику держав, які входять до неї. Зважаючи на це, зовнішню політику будь-якої держави неможливо зрозуміти поза контекстом всієї системи міжнародних відносин. Зважаючи на це, міжнародні відносини становлять самостійну реальність, що має власну логіку руху й розвитку.

Система відносин глобальної публічної політики є формою їх політичної організації, що закріплена в договорах, угодах і ґрунтується на співвідношенні сил держав, які входять до системи. Кожна система має специфічні особливості суспільно-політичного, соціально-економічного та культур-

ного розвитку. Так, європейські держави випереджають у своєму політико-економічному розвитку держави інших частин світу. Ця тенденція обумовила їх домінуючу роль у міжнародному публічному управлінні та провідне місце європейської системи щодо інших регіональних систем, які перетворилися в периферійні (локальні) відносно неї.

Зважаючи на це, під час формування стратегічного курсу держав політики зобов'язані ґрунтуватися не лише на аналізі політичних складових, а й обов'язково враховувати складні опосередковані впливи неполітичних процесів на політичні фактори. При цьому береться до уваги все розмаїття факторів, що впливають на політичний процес з боку інших сфер – економіки, екології, культури, суспільного життя, географії, демографії та ін. Доцільно визначити точки біфуркації або кризи, в процесі реалізації політичного курсу. Для цього необхідні сформовані антикризова політика й антикризова політична комунікація.

Формуванню та реалізації публічної політики в умовах глобалізації притаманна відкритість, що має здатність до самоорганізації на основі активного обміну інформацією з зовнішнім середовищем. При цьому розвиток може відбуватися як в установленому режимі, що відносно детермінований минулим системи, так і в біфуркаційному (кризовому), – коли постає поліваріантний вибір подальшого політичного курсу. Слід зазначити, що криза не розглядається як екстремальна ситуація, що дестабілізує систему, а розуміється як перелом у розвитку. Ураховуючи це, якщо в кризовій ситуації вдається виявити й обґрунтувати можливості для зростання, то завдяки вирішенню кризи й адекватно сформованій антикризовій політиці система може вийти на більш високий рівень розвитку.

Формування та реалізація публічної політики в умовах глобалізації потребують генерування нестандартних креативних підходів щодо вирішення актуальних політичних проблем. Однією з основних є забезпечення конкурентоздат-

ності національної держави. Конкурентоздатності неможливо досягнути (забезпечити) без підтримання в національній державі світового рівня науково-технічного прогресу. Це слід розуміти як необхідність підтримання постійного та зростаючого потоку технічних і управлінських нововведень, що може бути досягнуто лише в результаті інтелектуальної діяльності, спрямованої на якісне поліпшення у відповідній галузі чи сфері публічного управління (господарювання, публічної діяльності), створення наукомісткого продукту, оптимізації політичних рішень. Таким чином, інновації в процесі формування та реалізації публічної політики в умовах глобалізації стають актуальною й необхідною складовою суспільно-політичного, соціально-економічного, технічного й організаційного розвитку держав.

Важливо розуміти, що інноваційний підхід у глобалізаційній публічній політиці передбачає формування системи інтеграції та партнерства. Це передбачає продумане, обґрунтоване, раціональне налагодження ланцюга взаємодій держав, бізнесу та суспільства, де влада здатна встановлювати податкові пільги, спрощення бюрократичних процедур, а бізнес спроможний знизити соціальну напруженість у суспільстві, фінансуючи програми соціальної підтримки тощо. Держави зацікавлені в збільшенні обсягів взаємної торгівлі та виробництва нових наукомістких продуктів із оптимальною доданою вартістю, інтеграції (партнерства) для освоєння нових ринків збуту з метою отримання прибутку, набуття економічної й політичної ваги для просування своїх інтересів у інші регіони світу. Таким чином, сучасна політична наука володіє достатнім, складним і різноманітним інструментарієм для формування та реалізації публічної політики в умовах глобалізації.

Список використаних джерел

1. Адизес И. Стили менеджмента – эффективные и неэффективные / Ицхак Калдерон Адизес ; пер. с англ. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2009. – 199 с.
2. Алексеева Л. М. «Третий сектор» и власть / Л. М. Алексеева // *Общественные науки и современность*. – 2002. № 6. – С. 52-58.
3. Амабайл Т.М. Креативное мышление в бизнесе / Т.М. Амабайл, Д. Леонард, Дж. Рейпорт и др. – М. : Юнайтед Пресс, 2011.
4. Андріяш В. І. Історичні форми та етапи розвитку глобалізації / В. І. Андріяш, Є. І. Ривак // *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]*. Серія : Державне управління. – 2014. – Т. 242, Вип. 230. – С. 6-10.
5. Бауман З. Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства / пер. з англ. І. Андрущенко ; за наук. ред. М.Винницького. – К. : ВД «Києво-Могилянська академія», 2008. – 109 с.
6. Бернет С. Х. Итальянская гильотина. Операция «Чистые руки» и свержение Первой итальянской Республики / С. Х. Бернет, Л. Мантовани; пер. с англ. Г. И. Григорьевой. – М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 1999. – 304 с.
7. Боссида Л. Исполнение: Система достижения целей / Л. Боссида, Р. Чаран. – М. : Альпина Паблшерз, 2011.
8. Боссида Л. Сталкиваясь с реальностью: Как адаптировать бизнес-модель к меняющейся среде / Л. Боссида, Р. Чаран, Ч. Берк. – М. : Вильямс, 2010.
9. Брайант Дж. Основы воздействия СМИ.: Пер. с англ. / Дж. Брайант, С. Томпсон . – М. : Издательский дом «Вильяме», 2004. – 432 с.
10. Брайловський І. А. Державно-приватне партнерство: методологія, теорія, механізми розвитку : дис. ... доктора економ. наук : 08.00.01 / Брайловський Ілля Аркадійович. – Д., 2014. – 462 с.– С.45.
11. Браун Л., Гарднер Г., Халвейл Б. Шестнадцать последствий роста населения земли / Л. Браун, Г. Гарднер, Б. Халвейл // *Мир нашего*

завтра: антология современной классической прогностики. – М., 2003. – С. 425.

12. Бродовский М. М. Экономический механизм антикризисного управления муниципальными образованиями : дис... канд. экон. наук : 08.00.05 / Бродовский Максим Михайлович ; Ин-т гос. и муницип. упр. – М., 2004. – 185 с.

13. Буренко В. И. Социальное регулирование политической власти: история идей и современные подходы / В. И. Буренко. – М.: Нац. институт бизнеса, 2001. – 195 с.

14. Вайнштейн Г. Информационная революция и демократия: ожидания, реальность, перспективы / Г. Вайнштейн // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 7. – С. 13–21.

15. Валлерстайн И. Конец знакомого мира. Социология XXI века : пер. с англ. – М. : Логос, 2004. – С. 219.

16. Вебер А. Две модели мирового развития и новые протестные движения. – М., 2004. – С. 218.

17. Вебер М. Наука как призвание и профессия / М. Вебер. Избр. произв. – М. : Прогресс, 1990. – С. 721.

18. Воронкова В. Г. Місце і роль України в глобалізаційних процесах сучасності / В. Г. Воронкова // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. – 2009. – Вип. 37. – С. 16–32.

19. Вятр Е. Й. Социология политических отношений / Пер. В. Скляр, А. Николаев. – М.: Прогресс, 1979. – 464 с.

20. Гавловський В. Д. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії й практики / В. Д. Гавловський, М. В. Гуцалюк, Р. А. Калюжний. – Запоріжжя : Просвіта, 2002. – 98 с.

21. Гелд Д. Глобалізація / антиглобалізація / Дейвід Гелд, Ентоні Мак-Грю ; пер. з англ. І. Андрущенко. – К. : «К.І.С.», 2004. – 178 с.

22. Геллнер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники / Э. Геллнер. – М.: Ad Marginem, 1995. – 222 с.

23. Герасіна Л. М. Глобалізаційні процеси як виклики світосистемній структурі : [тези до Всеукр. наук.-практ. конф. «Україна перед глобальними викликами сучасності» (XXVII Харківські політологічні читання) (Харків, 5 черв. 2014 р.)] / Л. М. Герасіна // Вісник Націо-

нального університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – Харків, 2014. – № 4. – С. 241–244.

24. Гіденс Е. Нестримний світ : як глобалізація перетворює наше життя : пер. з англ. / Ентоні Гіденс. – Київ : Альтерпрес, 2004. – 97 с.

25. Глобализация сопротивления: борьба в мире / под ред. С. Амина, Ф. Утар. – М., 2004. – С. 187.

26. Глобальный кризис и проблемы обеспечения общественно-политической стабильности: опыт стран Запада и России: материалы конференции в ИМЭМО РАН 20–21 апреля 2009 г./ отв. ред. Н.В. Загладин. – М. – 2009.

27. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс; пер. с англ. – М.: Мысль, 2001. – 480 с.

28. Гольбах П. Система природы, или о законах мира физического и мира духовного /П. Гольбах // Избр. произв.: В 2 тт. / Пер. с фр. – М.: Соцэкгиз, 1963. – Т. 1. – С. 53–683.

29. Гольдштейн Г.Я. Основы менеджмента / Г.Я. Гольдштейн. – Таганрог : Изд-во ТРГУ, 1997.

30. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз : монографія; за наук. ред. д-ра політ. наук Л. Є. Шкляра. – К. : НАДУ, 2009. – 392 с. – с. 81.

31. Горбатенко В. П. Проблеми політичної модернізації українського суспільства [Електронний ресурс] / В. Горбатенко. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Table/130207.htm>

32. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – 384 с. (С. 97)

33. Грант Р. Современный стратегический анализ, 5-е изд. / Р. Грант. – СПб. : Питер, 2011.

34. Дарендорф Р. У пошуках нового устрою : лекції на тему політики свободи у XXI ст. / Р. Дарендорф ; пер. з нім. А. Орган. – Київ : ВД «Києво-Могилян. Акад.», 2006. – 111с.

35. Дацюк С. Инструменты и технологии фабрик мысли. Магистральный путь консультирования во второй половине XX

века / С. Дацюк // «Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт. Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2002.

36. Деминг Э. Новая экономика / Э. Деминг. – М. : Эксмо, 2006.

37. Демішкан В. Перспективи дорожнього будівництва із застосуванням механізмів державно-приватного партнерства / В. Демішкан [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://investukr.com.ua/get-news/485/>.

38. Дзялошинский И.М. Манипулятивные технологии в масс-медиа / И.М. Дзялошинский // Вестник МГУ. Сер. Журналистика. – 2005. – № 1. – С. 67.

39. Диксон П. Фабрики мысли / П. Диксон. – М. : «Прогресс», 1976. – 92 с.

40. Дыбская В.В. Логистика / В.В. Дыбская, Е.И. Зайцев, В.И. Сергеев, А.Н. Стерлигова. – М. : ЭКСМО, 2008. – С. 27.

41. Европейский Союз: Социальная политика / под ред. О. Ивановой. – М. : Наука, 2012. – 217 с. – С.26.

42. Енциклопедія держ. упр. : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. – С. 325; Т. 2. – С. 265; 550., т. 8, с. 38.

43. Жарков В.В. Клуб-200. Транснациональные монополии : структура и эволюция / В.В. Жарков. – М., 1974. – С. 266 – 267.

44. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-19>

45. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 року N 2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

46. Зарубежная практика антикризисного управления : учеб. пособие / под. ред. проф. А.Н. Ряховской. – М. : Магистр : ИНФРА-М, 2010. – 2007. – 271 с.

47. Зубченко С. Перспективи використання державно-приватного партнерства у реалізації українських гуманітарних проектів / С. Зуб-

ченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1068/>.

48. Ивасенко А.Г. Антикризисное управление: учебное пособие / А.Г. Ивасенко, Я.И. Никонова, М.В. Каркавин. – 3-е изд., стер. – М. : КНОРУС, 2013. – 504 с.

49. История Wal-Mart. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://corporate.walmart.com/our-story/heritage>.

50. Кауфман Ф.-Х. Глобализация и общество / Ф.-Х. Кауфман // Глобализация: Контуры XXI века: Реф. сб. – М., 2002. – С. 91.

51. Кластерная политика Калужской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://forum.economy.samregion.ru/sites/default/files/materials/Shereikin_kaluzhskaya_oblast.pdf.

52. Ковальчук А. В. Механізми взаємодії політичних партій з органами державної влади в Україні // Державне будівництво. – № 1/2016. – с. 5.

53. Коллинз Д. Построенные навечно: Успех компаний, обладающих видением / Д. Коллинз, Дж. Поррас. – 2-е изд. – СПб. : Манн, Иванов и Фербер, 2010.

54. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Кіровоград, Державне видавництво, 1998. – 72 с.

55. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.: офіц. вид. – К.: Парламентське видавництво, 2015. – 103 с.

56. Кристенсен К. Что дальше ? Теория инноваций как инструмент предсказаний отраслевых изменений / К. Кристенсен, С. Энтони, Э. Рот. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2011.

57. Куян І. Чи послаблює глобалізація суверенітет національних держав? / І. Куян // Віче. – 2009. – N 12. – С. 15-18.

58. Лавриненко В.Н. Исследования социально-экономических и политических процессов / В.Н. Лавриненко, Л.М. Путилова: учеб. Пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2012. – 205 с.

59. Лажу А. Искусство слияний и поглощений / А. Лажу, С. Рид. – М. : Альпина Паблишерз, 2011.

60. Лебедева М.М. Роль образования в диалоге цивилизаций / М.М. Лебедева // Вестник МГИМО – Университета. – 2009. – № 5. – С. 91.
61. Лемке Г. Нелинейный стратегический менеджмент, или Искусство конкуренции / Г. Лемке. – М. : ДИС, 2006.
62. Лидерство и конкуренция в мировой системе : Россия и США / Отв. ред. А.Д. Богатуров, Т.А. Шакленина. – Красанд, 2010. – 380 с.
63. Людина в суспільстві знань. Парадигми постнекласичної науки / Іщенко М.П., Руденко І.І. // Українська людина в європейському світі: виміри ідентичності : навч. посіб. Розділ 11. – К.: УБС НБУ, 2015. – 609 с. – С. 421.
64. Манжола П. Методика та порядок організації проведення громадянського моніторингу стану поширення корупційних діянь у політичній, економічній і соціальній сферах на загальнодержавному і місцевому рівнях [Електронний ресурс] / П. Манжола. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/june2009/8.htm>
65. Маркидес К. Новая модель бизнеса: Стратегии безболезненных инноваций / К. Маркидес. – М. : Альпина Паблишерз, 2010.
66. Маркс К. Критика Готской программы / К. Маркс // Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд. Т. 19. С. 9 32.
67. Мартен Д. Метаморфози світу. Соціологія глобалізації / Домінік Мартен, Ж.-Л. Мецжер, Ф. П'єр ; пер. з фр. Є. Марічева. – К. : ВД «КМ Академія», 2005. – 301с.
68. Мартин Г.-П., Шуман Х. Западная глобализация. Атака на процветание и демократию. – М., 2005. – С. 95.
69. Медушевский А. Н. Гражданское общество и правовое государство в политической мысли Германии / А. Н. Медушевский // Вестник Московского ун-та. Сер. 12: Социально-политические исследования. – 1992. № 5. – С. 21–59 .
70. Мескон М.Х. Основы менеджмента / М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : ИНФРА-М, 2005.
71. Минцберг Г. Действуй эффективно! Лучшая практика менеджмента / Г. Минцберг. – СПб. : Питер, 2011.
72. Минцберг Г. Менеджмент: природа и структура организаций глазами гуру / Г. Минцберг. – М. : Эксмо, 2009.
73. Моррис Ч. Финансовые гении Америки / Ч. Моррис. – М. : Баланс Бизнес Букс, 2010.
74. Нейкова І. Державно-приватне партнерство як складова інвестиційного механізму інноваційного розвитку / І. Нейкова // Науковий вісник Національного університету ДПС України. Серія «Економіка, право. – 2010. – № 1(48). – С. 152–160.
75. Неклесса А. Реквием по XX веку / А. Неклесса // Мировая экономика и международные отношения. – М. – № 1. – С. 13.
76. Нельсон Р. Эволюционная теория экономических изменений / Р. Нельсон, С. Уинтер. – М. : Дело, 2012.
77. Нечитайло В. В. Глобалізаційні процеси і криза національних культур / В.В. Нечитайло // Збірник наукових праць «Політологічні студії». – 2010. – Вип. 1. – С. 16-24.
78. Обер-Крис Дж. Управление предприятием : Классика менеджмента / Дж. Обер-Крис. – М. : Сирин, 1998.
79. Ответ на вопрос: Что такое просвещение? 1784 г. // Кант И. Избранные сочинения: В 2 т. // Под ред. А.П. Клемешева, В.Н. Брюшинкина. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005. – Т. 2. – С. 11.
80. Отношения Россия – США : к новой повестке дня / С.К. Ознобищев, А.Г. Арбатов, В.Г. Барановский, В.З. Дворкин и др. ; под ред. И. Юргенса, А. Дынкина, А. Арбатова. – М. : Экон-Информ, 2009. – 540 с.
81. Офіційний сайт Державного агентства з інвестицій та управління Національними проектами України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrproject.gov.ua>.
82. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К.В. Павлюк, С.М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки – 2010. – № 17– С. 10–19. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/>.
83. Пайн Дж. Экономика впечатлений / Дж. Пайн, Дж. Гилмор. – М. : Вильямс, 2005.
84. Панамский канал [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://panama.ru/content/news/index.php?news=4730>.
85. Парахина В.Н. Стратегический менеджмент: учебник / В.Н. Парахина, Л.С. Максименко, С.В. Панасенко. – М. : КНОРУС, 2006.
86. Питерс Т. В поисках совершенства. Уроки самых успешных компаний Америки / Т. Питерс, Р. Уотерман. – М. : Альпина Паблишерз, 2010.

87. Питерс Т. Представьте себе! / Т. Питерс. – СПб. : Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2010.
88. Плейкіс Р. Радіоцензура / Р. Плейкіс. – Baltijos korija, 2002. – 71 с.
89. Политические коммуникации / [Петрунин Ю.Ю. и др.]; под ред. А.И. Соловьева. – М.: Аспект Пресс, 2004.
90. Політологічний енциклопедичний словник: Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. Ю. С. Шемшученка та інших; упорядники В. П. Горбатенко та інші; Національна академія наук України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, Українська асоціація політологів. – К.: Видавництво «Генеза», 1997. – 396 с.
91. Пономарева Е.Г. Новые государства на Балканах: Монография / У.Г. Пономарева. – М.: МГИМО-Университет, 2010. – 300 с.
92. Портер М. Конкуренция / М. Портер. – М.: Вильямс, 2005.
93. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.
94. Проскурин С.А. Международные отношения в поствестфальскую эпоху / С.А. Проскурин // Современный миропорядок. – М., 2004. – С. 280.
95. Реалізація антикризової державної політики стрижневими країнами світу в умовах ризиків: монографія / авт. кол.: В. І. Шарий, О. В. Черевко [та ін.]; за заг. ред. В.І. Шарого, О.В. Черевка, В.М. Мойсієнка. – Черкаси: видавець Чабаненко Ю.А., 2017. – 300 с.
96. Роббер Буайе. Теория регуляции: Критический анализ / Буайе Роббер. – М.: НИЦ «Наука для общества», 1997.
97. Рябчук М. Гримасы етатизму, або чому в нас нічого не виходить? / М. Рябчук // Сучасність. – 2000. № 12. – С. 53-63.
98. Сало І. Розвиток електронної демократії в Україні [Електронний ресурс] / І. Сало. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/January2010/01.htm>
99. Самойлов О. Ф. Місце України у світових глобальних процесах / О. Ф. Самойлов // Проблеми міжнародних відносин: Зб. наук. пр. – К.: КиМУ, 2011. – Вип. 3. – С. 112-122.
100. Самуэльсон П., Столпер В. Протекционизм и реальная заработная плата // Вехи экономической мысли. Т.6. Международная экономика / А.П. Киреев. – М.: ТЕИС, 2006.

101. Селіванов В. Об'єднання «нужди та розуму» (ринкова трансформація економіки і формування громадянського суспільства в Україні) / В. Селіванов // Віче. – 1995. № 1. – С. 9-23.
102. Сімсон О. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері / О. Сімсон // Вісник Академії правових наук України. – 2011. – № 4. – С. 222-230.
103. Сковронський Д. М. Соціальна держава в умовах політичних та економічних трансформацій: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права. – Львів, 2013. – 20 с. – С. 13-14.
104. Современная мировая политика: Прикладной анализ / Ответ. ред. А.Д. Богатуров. – М.: Аспект Пресс, 2010. – 420 с.
- Сорос Д. О глобализации / Джордж Сорос; Пер.с англ.А.Баширова. – М.: Эксмо, 2004. – 221 с.
105. Социальные движения на Западе в 70-е и 80-е годы XX века / [Я. С. Драбкин, В. В. Дамье, М. Б. Корчагина и др.]; Руководитель авт. коллектива Я. С. Драбкин; Рос. АН, Ин-т всеобщ. Истории.
106. Соціально-політична енциклопедія / М. П. Іщенко, О. М. Іщенко; за ред. М. П. Іщенка. – Черкаси: «ІнтролігаТОР», 2012.
107. Соціологічне опитування: Протягом останніх років при багатьох міністерствах і відомствах створені громадські ради, до яких входять представники неурядових організацій, ЗМІ. Чи чули ви що-небудь про діяльність таких рад? Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=212
108. Соціологічне опитування: Хто має представляти Ваші інтереси у суспільних процесах в першу чергу? Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=154
109. Соціологічне опитування: Чи довіряєте Ви громадським організаціям? (Динаміка 2001-2009). Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=81
110. Соціологічне опитування: Чи можете Ви сказати, що залучені до активної громадської діяльності? Український центр економіч-

них і політичних досліджень імені Олександра Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=367

111. Степаненко В. Глобальное гражданское общество: концептуализации и посткоммунистические вариации / В. Степаненко // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2005. № 2. – С. 156-175.

112. Степаненко В. Общественная трансформация в социокультурной модели интерпретации / В. Степаненко // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2003. № 4. – С. 89-109.

113. Суспільно-політичні трансформації в Україні: від задумів до реалій / В. Ф. Солдатенко (кер.) та ін.; НАН України; Ін-т політичних і етнонаціональних досліджень. – К.: Парламентське вид-во, 2009. – 536 с.

114. Тітарчук В. Доктрини та реалії глобалізаційних процесів / В. Тітарчук // Український науковий журнал «Освіта регіону». – 2010. – №4. – С. 169-173.

115. Тоффлер Э. Третья волна. – М.: АСТ, 1999. – 784 с.

116. Удовичька Є.А. Сутність і роль державно-приватного партнерства в інноваційному розвитку / Економіка і суспільство. – Випуск 3. – 2016. – С. 99-102.

117. Уиллмен Дж. Журналистские расследования: современные методы и техника / Дж. Уиллмен; пер. с англ. – М.: Изд-во «Виоланта», 1998. – 180 с.

118. Фабрики мысли и центры публичной политики : международный и первый российский опыт. Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2002.

119. Хекшер Э.Ф. Влияние внешней торговли на распределение дохода. / А.П. Киреев. – Вехи экономической мысли. Т.6. Международная экономика. – М.: ТЕИС, 2006.

120. Хершген Х. Маркетинг: основы профессионального успеха : учебник для вузов / Х. Хершген. – М. : ИНФРА-М, 2000.

121. Хилленбрандт О. Эффективное управление и достижение консенсуса как условие демократических изменений // Президентские выборы и Оранжевая революция: влияние на трансформационные процессы в Украине / [Под ред. Г. Курта] / О. Хилленбрандт. – К.: Заповіт, 2005. – С. 7-33.

122. Хорос В. Гражданское общество: как оно формируется (и формируется ли) в постсоветской России / В. Хорос // Мировая экономика и международные отношения. – 1997. № 5. – С. 87-98.

123. Чешков М. Возможности и пределы понятия «гражданское общество» применительно к развивающемуся миру / М. Чешков // Мировая экономика и международные отношения. – 1996. – № 6. – С. 77 – 83.

124. Чикаренко І. А. Принципи та модель реалізації системи антикризового управління на муніципальному рівні / І. А. Чикаренко. – Державне управління та місцеве самоврядування. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 4 (11). – С. 250 – 262.

125. Чикаренко І. Формування системи управління інноваційним розвитком територіальних громад : монографія / І. А. Чикаренко. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – 338 с.

126. Шарий В.І. Державне управління: антикризові технології : навч. посіб. / В.І. Шарий. – Черкаси : видавець Чабаненко Ю.А., – 2009. – 280 с.

127. Шарий В.І. Основи державного управління: навч. посіб. / В.І. Шарий. – Черкаси. Видавець Чабаненко Ю.А., 2009. – 518 с.

128. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : монографія / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

129. Шевченко О. Механізми стимулювання міжрегіонального співробітництва в Україні / О. Шевченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1056/>.

130. Шейдина И.Л. США: «фабрика мысли» на службе стратегии / И.Л. Шейдина. – М. : Изд. «Наука», 1973. – 68 с.

131. Шляхи формування та розвитку самодостатніх суб'єктів муніципального руху: європейський досвід та орієнтири: [Монографія] / О.М.Кондрашов, О.І.Дацій, І.О.Драган. – Миколаїв: Ємельянова Т.В., 2013. – 352 с.

132. Шмидт В. Гражданский контроль как форма участия граждан в публичной политике [Электронный ресурс]. / В.Шмидт. – Режим доступа: <http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/A044C6D/1193054051>

133. Шмиттер Ф. Неокорпоратизм / Ф. Шмиттер // Политические исследования. – 1997. № 2. – С. 14-22.

134. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии / Ф. Шмиттер // Политические исследования. – 1996. № 5. – С. 16-27.

135. Шмул Р. Подотчетность правительства и общественный контроль [Электронный ресурс]. / Р. Шмул // Вопросы демократии. Т. 5. № 2. август 2000 г. – Режим доступа: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijdr/schmuhl.htm>

136. Шорн А. Обзор европейского опыта государственной поддержки НКО [Электронный ресурс] / А. Шорн, А. Давыдова. Режим доступа: <http://www.ecominfo.spb.ru/news/index.php?id=957>

137. Шуканов П. В. Глобалізаційні процеси та розвиток постіндустріального суспільства / П.В. Шуканов, М.М. Логвин // Географія та туризм : наук. зб. ; ред. кол. [відп. ред. Я.Б. Олійник] – К. : Альтерпрес, 2012. – Вип. 18. – С. 192 – 198.

138. Щербакова А. В. Україна в світових глобалізаційних процесах / А. В. Щербакова, Н. О. Дугієнко // Молодий вчений. – 2016. – № 2. – С. 107-110.

139. Юрченко В. Е. Комунікативні технології як механізми взаємодії громадянського суспільства та державної влади [Електронний ресурс] / В. Е. Юрченко // Державне будівництво. – 2012. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/>

140. Яковец Ю.В. Циклы, Кризисы. Прогнозы / Ю.В. Яковец. – М. : Наука, 1999.

141. Alasdair R. Young/John Peterson, The EU and the new trade politics, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (2006) 6, S. 796; Hans-Jürgen Bieling, *Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union*, Wiesbaden 2010, S. 135.

142. Andreas Nölke/Christian May/Simone Claar (Hrsg.), *Die großen Schwellenländer*, Wiesbaden 2014.

143. Ankomah, K. (2004). Review of George Soros on Globalization by George Soros. *Human Nature Review*. 4: 53-56.

144. Auletta Ken. *The Highwaymen* / Ken. Auletta., N.Y.: Random House, 1997. – 300 p.

145. Bali Ministerial Declaration and decisions Archived 18 December 2013 at the Wayback Machine. at WTO official website. Accessed 31 December 2013.

146. Baltic Dry Index. URL: <http://stockinfofocus.ru/2012/07/29/chto-tacoe-baltic-dry-index/>.

147. Baltic Dry Index. URL: <http://www.bloomberg.com/quote/BDIY:IND>.

148. Benjamin Cohen, The political economy of international trade, in: *International Organization*, 44 (1990) 2, S. 275.

149. Birgit Mahnkopf, Investition als Intervention: Wie interregionale und bilaterale Investitionsabkommen die Souveränität von Entwicklungsländern beschneiden, in: *IPG*, (2005) 1, S. 121–141; Antje Schultheis, *Politische Ökonomie internationaler Investitionsabkommen*, Münster 2010, S. 104.

150. Blinder, Alan S. Keynesian Economics. *Concise Encyclopedia of Economics*. Library of Economics and Liberty. Retrieved 23 August 2017.

151. Brigham R. K. Is Iraq Another Vietnam ? / R. K. Brigham. – N.Y. : Public Affairs, 2006. – 72 p.

152. Brigitte Young, Zwischen Erwartung und Realität – Eine kritische Bilanz der G20 Finanzmarkt- und Wirtschaftsreformen, in: H.-J. Bieling/T. Haas/J. Lux (Anm. 19), S. 161–178.

153. *Der Tagesspiegel*, Spektakuläre Niederlage, S. 43.

154. E.C. Economy, Levi M. *By All Means Necessary. How China's Resource Quest Is Changing the World* / M. Levi. – New York, NY. : Oxford University Press, 2014. – 90 p.

155. Edwards. Lee *The Power of Ideas: The Heritage Foundation at 25 Years* – <http://www.heritage25org/ideasfwd.html>; <http://heritage25.org/ideasintro.html>

156. Elkins, Stanley, and Eric McKittrick. *The Age of Federalism: The Early American Republic, 1788–1800*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1993.

157. Ellen L. Frost *Asia's New Regionalism* / L. Ellen. – L.: Lynne Rienner Publishers, 2008. – 236 p.

158. *Financial Times*, Transatlantische Handelskonflikte, S. 33

159. G20-AUFTRAG Löst bei der WTO Hektik aus *Handelsblatt*, 19.November 2008.

160. Haass Richard N. *Foreign Policy Studies*. – <http://www.brook.edu/fp/fphp.htm>

161. Hans-Jürgen Bieling, *Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung*, Wiesbaden 2011; Theodore H. Cohn, *Global Political Economy*, New York u.a. 2011, S. 5.
162. Henderson, W. O. *Friedrich List: Economist and Visionary 1789-1846*. London: Cass, 1983.
163. <http://forbes.net.ua/ua/business/1416864-forbes-global-2000-najbilshikompaniyi-svitu>
164. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-19/wto-trade-leaders-agree-to-end-farm-subsidies-as-doha-unresolved>
165. <https://www.reuters.com/article/us-markets-bitcoin-china-mining/china-central-bank-can-tell-local-governments-to-regulate-bitcoin-miners-power-use-source-idUSKBN1ES0TD>
166. https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/l980_e.htm
167. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm Human Development Report., N.Y., 2000. – P. 4.
168. Kiyuna A. *Cyberwarfare sourcebook* / A. Kiyuna, L. Conyers. – Lulu.com, 2015. – 312 p.
169. Krastev Ivan. *Think Tanks and the invisible hand of transition* / Ivsn. Krastev // *Back-ground materials. The Conference on prospects for Think Tanks Networking and Regional Cooperation in the context of EU Enlargement*. St. Petersburg. – 2002. – April 25– 26.
170. Lasswell H. *Propaganda Technique in the World War* / H. Lasswell. – New York : Knopf, 1927. – 233 p.
171. *Les Traités de Rome*, Maastricht et Amsterdam, 1998. – P. 23.
172. Leslie Sklair, *The Transnational Capitalist Class*, Oxford 2001; William I. Robinson, *A Theory of Global Capitalism*, Baltimore–London 2004, S. 85.
173. Logistics Performance Index URL: http://siteresources.worldbank.org/TRADE/Resources/239070-1336654966193/LPI_2012_rankings.pdf
174. Manuela Spindler, *Regionalismus im Wandel*, Wiesbaden 2005; Rick Fawn, «Regions» and their study, in: *Review of International studies*, 35 (2009) 1, S. 5–34.
175. Maria Behrens/Holger Janusch, *Business as usual–Der ausbleibende Protektionismus in der Wirtschaftskrise*, in: Hans-Jürgen Bieling/Tobias Haas/Julia Lux (Hrsg.), *Die Internationale Politische Ökonomie nach der Weltfinanzkrise*, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Sonderheft 5, Wiesbaden 2013, S. 179–196.
176. Martin C. Libicki. *What is information warfare?* / Martin C. Libicki. – Washington, 1995. – 104 p.
177. McQuail D. *Mass Communication Theory* / D. McQuail. – London: Sage Publications, 2005. – 620 p.
178. «MOFCOM Spokesman Comments on the Conclusion of the 10th WTO Ministerial Conference,» December 22, 2015, <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/policyreleasing/201512/20151201222786.shtml>.
179. *Notes et études documentaires*. – P. 52, 2000. – № 5106.
180. Open Society Institute related public policy centers. *Activity Reports*. Budapest: OSI, 2002.
181. Peter Dicken, *Global Shift*, Los Angeles u.a. 2011, S. 20.
182. *Prinzip Hoffnung beim APEC-Gipfel*, Deutsche Welle, 23. November 2008.
183. *Public Policy Institutes: World Experience and Development prospects in the South Caucasus* / Ed. By Sabit Bagirov. Baku: OSI & Entrepreneurship Development Found, 2001.
184. Rich Andrew. *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise* / Andrew Rich. Ph. D. Dissertation, Yale University, 1999. – P. 57.
185. S.-M. Neumair/D. Schlesinger/H.-D. Haas (Anm. 2), S. 13.
186. *Settling Disputes: a Unique Contribution*, WTO official site https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm
187. Stefan Schmalz/Matthias Ebenau, *Auf dem Sprung – Brasilien, Indien und China*, Berlin 2011.
188. Stephen Gill, *Power and Resistance in the New World Order*, New York 2003, S. 131ff.
189. Stiglitz, J. E. *Globalization and Its Discontents*, New York, London: W.W.Norton & Co., 2002.
190. Thomas Manz, *Allianzen und Gruppen im Global Governance-System*; in: *Internationale Politik und Gesellschaft (IPG)*, (2007) 2, 25–45; Stormy Mildner, *Die Doha-Runde der WTO*, SWP-Studie 1/2009, S. 16.
191. Thomas P. Rona. *Weapon Systems and Information War* / Rona P. Thomas. – Boeing Aerospace Co., Seattle, WA, 1976. – 73 p.

192. Toffler Alvin. The Third Wave / Alvin Toffler. – Bantam Books, 1989. – 537 p.

193. Transnationale Unternehmen (TNC): Worum geht es? Update: 18.07.2016 <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/tnc/uebersicht/>

194. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (Hrsg.), World Investment Report 2010, New York–Genf 2010, S. 16.

195. William K. Tabb, Economic Governance in the Age of Globalization, New York 2004, S. 398ff.

196. World Development Report, 1996. – P. 87 – 89.

197. World trade talks end in collapse. BBC News. 29 July 2008. Retrieved 29 July 2008.

198. WTO NEWS – DDA JULY 2008 PACKAGE: SUMMARY 29 JULY. In: WTO. 29. Juli 2008, abgerufen am 4. September 2008 (engl.).

Зміст

Вступ 3

Розділ 1

Особливості глобалізаційних процесів у економіці та політиці

1.1. Вплив глобалізації на економіку та політику держав 7
1.2. Глобалізація та гуманітарні інтервенції 20
1.3. Вплив глобалізації на формування «фабрик думки» 29
1.4. Вплив проблем глобалізації на статус держави 42
1.5. Вплив глобалізації на трансформацію державної соціальної та культурної політики 54

Розділ 2

Формування публічної політики

2.1. Публічна політика як система 80
2.2. Механізм формування публічної політики 94
2.3. Модернізація діяльності публічної влади регіону із забезпечення економічної безпеки 114

Розділ 3

Особливості реалізації публічної політики

3.1. Механізм здійснення та оцінки публічної політики 129
3.2. Упровадження публічної політики засобами масової інформації в умовах інформаційної війни 144
3.3. Здійснення антикризової публічної політики органами виконавчої влади та місцевого самоврядування України 156
3.4. Державно-приватне партнерство в процесі реалізації публічної політики 180

Розділ 4

Вплив політичних партій і громадських організацій на формування та реалізацію державної політики

4.1. Становлення та розвиток громадського контролю в системі публічної політики 200
4.2. Сутність, функції та класифікація політичних партій 231

4.3. Класифікація громадських організацій і рухів	245
4.4. Механізми впливу політичних партій на розроблення та здійснення державної політики	254

Розділ 5
Міжнародні актори формування
та реалізація публічної політики

5.1. Торгівельно-економічна політика міжнародних організацій і транснаціональних корпорацій.....	268
5.2. Логістичні компанії як недержавні учасники публічної політики	286
5.3. Аналіз політики на галузевому ринку	296
5.4. Політика стратегічних альянсів транснаціональних корпорацій	323
5.5. Засоби масової інформації як суб'єкти світової політики	345
Висновки.....	358
Список використаних джерел.....	363

Наукове видання

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ
ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ
В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

монографія

Технічний редактор – Юлія Чабаненко
Упорядник – Валентина Коваленко
Верстка – Ольги Нецвітної

Підписано до друку 7.05.2018 р.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Папір офсетний.
Умов. друк. арк. 8. Гарнітура Neuristica.
Зам. № 1248. Тираж 200 прим.

Видавець: Чабаненко Ю. А.
Свідоцтво про внесення
до Державного реєстру видавців
серія ДК № 1898 від 11.08.2004 р.
Україна, м. Черкаси, вул. О. Дашковича, 39
Тел: 0472/56-46-66; (093) 788 99 99
E-mail: office@2upost.com

Друк ФОП Чабаненко Ю. А.
Україна, м. Черкаси, вул. О. Дашковича, 39
Тел: 0472/56-46-66; (093) 788 99 99
E-mail: office@2upost.com

