

10. Алибекова Р. «Правильные проекты — управляемые» // Казахстанский горнопромышленный портал, <http://www.mining.kz/en/2013-04-17-13-05-07/publications/item/12564-pravilnye-proekty-upravlyaemye>;
11. Зайцев И. В. Российская практика внедрения проектной деятельности в органах государственной власти, Теория управления, (88) УЭКС, 6/2016, <http://uecs.ru/index.php>.

ПРАКТИКА ВНЕДРЕНИЯ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ В ПРОЦЕДУРУ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ОРГАНАМИ САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Статья посвящена анализу практики внедрения прогнозирования в процедуру принятия решений органами самоуправления в условиях неквалифицированных кадров и ограниченных финансовых ресурсов. В процессе исследования применения таких методов, как метод ключевых вопросов, экспертный метод, минидельфы, автор сравнивает теоретические аспекты методологии методов с их непосредственной средой реализации. Результаты исследования основаны на междисциплинарных связях таких дисциплин как государственное управление, политология, социология, психология, менеджмент. Практическая часть исследования выполнена на базе исполнительного комитета Нежинского городского совета Черниговской области Украины. Выводы исследования могут быть применимы как в исследованиях теоретического характера, так и непосредственно на практике в органах государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправления, прогнозирование, методы прогнозирования, метод ключевых вопросов, экспертный опрос, метод минидельфы, субъект принятия управленческих решений.

Аңдатпа. Мақала қаржы ресурстарының шектеулілігі және біліктілігі жоқ кадрлар жағдайында өзін-өзі басқару органдарымен шешім қабылдау тәртібіне болжауды енгізу тәжірибесін талдауға арналған. Осындай түйінді сұрақтар әдісі, сарапшылық әдіс, минидельфтер әдістерін қолдануды зерттеу үдерісінде автор әдістердің әдіснамасының теориялық аспектілерін оларды жүзеге асрудың тікелей ортасымен салыстырады. Зерттеу нәтижелері мемлекеттік басқару, саясаттану, психология, менеджмент сынды пәндердің пәнаралық байланыстарына негізделген. Зерттеудің тәжірибелік бөлімі Украинаның Чернигов облысының Нежин қалалық кеңесінің атқарушы комитеті базасында жүзеге асырылды. Зерттеу тұжырымдарын теориялық тұрғыдағы зерттеулерде, мемлекеттік билік және жергілікті өзін-өзі басқару органдарында тікелей тәжірибеде қолдануға болады.

Тірек сөздер: жергілікті өзін-өзі басқару, болжау, болжау әдістері, түйінді сұрақтар әдісі, сарапшылық сауалнама, минидельфтер әдісі, басқарушылық шешімдер қабылдаушы субъектісі.

Abstract. The article is dedicated to the analysis of practice of prognostication implementation in decision-making procedure of self-government authorities in the conditions of unskilled staff and limited financial resources. In the researching process of using such methods as a method of key questions, an expert method, a minidelphi method, an author compares the theoretical aspects of methods methodology to their direct realization surrounding. The study results are based on interdisciplinary relations of such disciplines as public administration, political science, sociology, psychology, management, etc. The practical part of the research carried out on the basis of the executive committee of the Nizhyn city council, Chernigov region of Ukraine. The findings can be applied both in theoretical disciplines, and directly into practice in state and local governments.

Keywords: local government, forecasting, methods of prognostication, method of key questions, expert questioning, method of minidelphi, , the subject of management decision-making

JEL codes: D 810, D 700, D 800, C 530

ПАЛЕХА В.В.

аспирант кафедры политической аналитики и прогнозирования Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, начальник отдела информационно-аналитической работы и коммуникаций с общественностью, исполнительный комитет Нежинского городского совета Черниговской области Украины.

Постановка проблемы. Условия и факторы, которые влияют на качество управленческого решения, находятся в сложной взаимосвязи и взаимозависимости. К основным условиям и факторам, которые влияют на принятие решений, относят среду принятия решений, временной лимит, личные качества руководителя и тому подобное. Среда принятия решения может быть как благоприятной, так и неблагоприятной. В первом случае, даже условно, эффективные решения имеют шансы эффективной реализации. Во втором случае – эффективность решений зависит от большого числа факторов, предусмотреть которые крайне сложно. К таким факторам можно отнести: ограниченность ресурсов (особенно финансовых и кадровых); нестабильная социальная, политическая и экономическая ситуация в городе и стране в целом; низкая легитимность власти; конформизм населения; уровень коррупции и др. В этом случае для обеспечения эффективности принятого решения крайне важным является применение аналитико-прогностических методик при его разработке, принимаемая во внимание все возможные последствия и риски его реализации.

Анализ последних исследований и публикаций. Проблема принятия эффективных управленческих решений всегда была сферой исследования сразу нескольких дисциплин: теории государства и права, политологии, социологии, психологии, менеджмента. Например, такие ученые как П.Анохин, Е.Смирнов, Ю.Козелецкий, Ю.Тихомиров рассматривали проблему принятия решений с позиции теории управления, с учетом ее психологических аспектов. В свою очередь такие западные авторы как И.Ансофф, Г.Саймон, М.Мескон, М.Альберт и Ф.Хедоури исследовали этот вопрос с точки зрения теории менеджмента. Политический анализ и политическое прогнозирование, в том числе в системно-публичного управления, достаточно детально рассматривались в работах западных ученых – Г.Брувера, А.Вилдавски, Д.Гупти, И.Дрора, Ч.Линдблома, К.Паттона, Д.Савицки, а также украинских и российских ученых – А.Ахременко, О.Валевского, К.Ващенко, И. Бестужева-Лады,

В.Горбатенко, Б.Краснова, А.Коваленко, В.Ребало, В.Рубанова, С.Телешуна, С.Туронка, И.Яковлева и других. Фундации методологии социально-политического прогнозирования способствовали исследования таких ученых, как Е. Квейд, П. Браун, Д. Белл, И. Бестужев-Лада, С. Телешун, В. Горбатенко, В. Ребало и других. Вместе с тем, проблема исследования практического применения методов прогнозирования в современных условиях государственного управления и местного самоуправления остается актуальной.

Основная цель статьи – проанализировать практику внедрения прогнозирования в процедуру принятия решений органами самоуправления на примере исполнительного комитета Нежинского городского совета Черниговской области Украины

Основной материал. Сегодня, в условиях обострения социального конфликта, экономических проблем и международной неопределенности, прогнозирование и прогностически-аналитическое сопровождение деятельности органов государственной власти становится не только средством обеспечения эффективного управления, но и методом защиты от дезинформации и манипуляции с внешней стороны.

Так, с целью введения и легализации процедуры прогнозирования в процессе разработки проектов решений городского совета, нами были инициированы изменения к Регламенту Нежинского городского совета Черниговской области VII созыва. В части подготовки вопросов, которые выносятся на рассмотрение городского совета, внесенные изменения обязуют субъекта подготовки документа к проекту решения добавлять объяснительную записку, в которой отмечать причины подготовки проекта решения, перечень документов, который добавляется к проекту решения, ссылки на норму закона, которая предоставляет право городскому совету принять данное решение, сравнительную таблицу изменений (в случае, если проектом решения предлагается внести изменения к существующему решению совета), а также прогнозируемые общественные, экономические, финансовые и юридические последствия принятия документа [6].

К сожалению, разработка объяснительных и аналитических выводов структурными подразделениями исполнительных комитетов не подкреплена кадровыми ресурсами. Не исключены случаи и субъективного отношения к решению вопросов: влияние на принятие решения личного отношения депутатского корпуса к разработчику проекта, поставленная цель свести личные счёты, межфракционные конфликты и договоренности. В этом случае достаточно актуальным и ценным может стать независимый аналитико-прогностический экспертный вывод, который мог бы внести ясность и прозрачность в решении подобных спорных вопросов. Главными требованиями к таким выводам были бы объективность, научность и политическая незаангажированность. Но, поскольку на местном уровне ситуация часто усложнена ограниченной сметой, которая делает невозможным заказ качественных экспертно-аналитических заключений в аналитических центрах или независимых опытных экспертов, особенно актуальным на пути повышения качества управленческих решений является использование потенциала местной активной части общества.

В частности, в процессе разработки прогноза ответственным и трудоемким этапом является этап сбора и систематизации информации, которая должна быть максимально свежей и объективной. Как раз в этом месте органы исполнительной власти являются наименее подготовленными, поскольку кроме кадровой и финансовой ограниченности, исполнительные комитеты не имеют единственной мониторинговой базы данных, которая бы была открыта как для самих органов местного самоуправления, так и для общественности города. Достаточно полезным в решении такой проблемы является канадский опыт системы мониторинга с ориентацией на общество.

В Канаде широкое применение данной системы началось с 2001 года, когда была создана Канадская Сеть Общественного Мониторинга. В сентябре 2001 года по инициативе данных организаций, среди которых были такие как Инициатива Волонтерского Сектора, Координационный офис Сети экологического мониторинга и оценивания, был начат пилотный проект относительно применения в Канаде системы мониторинга с ориентацией на общество. В качестве пилотных было избрано 31 сообщество. Исследование качества использования новой системы местного мониторинга осуществлялось 12 региональными экспертами [11, с. 213]. В

сравнении с другими системами мониторинга, мониторинг с ориентацией на общество основан на сотрудничестве между местными общинами, местными органами управления, местными учеными в институализированной системе регулярного сбора информации, ее анализа, подтверждения и распространения для применения в местных программах развития..

К основным преимуществам мониторинга с ориентацией на общество относятся следующие:

- объединяет людей разных социальных групп, направлений деятельности, юрисдикции ради партнерства;
- способствует содержательному и полноценному сотрудничеству между гражданами и властью и, таким образом, укрепляется привлечение граждан к процессу принятия управленческих решений на местном уровне;
- повышает эффективность деятельности органов местной власти благодаря комбинациям и сочетаниям творческого подхода, опыта, профессиональных знаний, ресурсов разных социальных групп, общественных объединений, отдельных граждан ради общего решения существующих проблем;
- позволяет обществу повышать знание относительно окружающей среды благодаря генерированию всей местной информации, которая получена в процессе мониторинга; данный вид мониторинга предоставляет уникальное понимание местной специфики, конкретных ситуаций и индивидуальных потребностей конкретного общества;
- способствует обмену информации между муниципалитетами, позволяет осуществлять широкомасштабный анализ выполнения и наработок, проблем и их решений;
- предоставляет информацию и инструменты для взвешенных решений, повышает их адаптивность и соответствие потребностям населения;
- осуществляет существенный вклад в построение социального капитала общества, повышает социальный потенциал [9, с. 8].

Канадские ученые определяют пять основных шагов имплементации муниципального мониторинга:

1. Организация. Для эффективного проведения мониторинга необходимо разработать рабочий план, который должен базироваться на согласии всех заинтересованных сторон и привлечении основных человеческих ресурсов, а также финансовых и физических ресурсов для проведения тренингов, сбора данных, работы с

информацией и ее распространения. Согласие органов местного управления использовать данную информацию в своей деятельности является принципиальным.

2. Сбор и редактирование информации. Информация собирается с широким привлечением общественности и фокус-групп. Предшествуют этому учебные тренинги для членов территориального общества, которые будут привлечены к такой деятельности. Постоянное информирование общества о полученных результатах.

3. Обобщение информации и ее упорядочивание. Данные, что собраны в результате мониторинга должны быть проверены и объединены в комплекс вопросов. Система объединения информации может иметь вид документации или компьютерных файлов; это зависит от ресурсов и возможностей общества.

4. Распространение информации. Распространение информации является принципиальным шагом. Она является важной для планирования программ местного развития и их имплементации. Также, информация, которая собрана на местном уровне, позже предоставляется на региональный и другие высшие геополитические уровни для проработки и использования.

5. Подтверждение и консультации. Результаты мониторинга представляются обществу на специальных собраниях. Используются также другие средства предоставления информации [12, с. 3-4].

В труде «Успешный мониторинг с ориентацией на общество в Канаде: три примера» определено пять основных факторов успешного осуществления данного вида мониторинга: 1) получение соответствующего финансирования; 2) использования протокола мониторинга; 3) разработка и применение четкой структуры мониторинга; 4) применения соответствующих к ситуации подходов мониторинга; 5) связь результатов мониторинга с управленцами на местном уровне, то есть с теми, кто принимает решение [10, с. 18-19].

Опыт пилотного проекта Канады показал еще интересные выводы относительно привлечения к процессу мониторинга внешних агентств. В частности, в отчете отмечалось, что информация, которую получили внешние мониторинговые агентства:

- не всегда доступна для людей, которые в нее нуждаются;

- выходит из тех данных, что наиболее доступные, а не тех, которые лежат в корне местных вопросов и являются необходимыми;

- узко сфокусирована и не интегрирована во все местные вопросы;

- сложна для понимания большинства местных граждан;

- не имеет существенной местной направленности;

- предоставляется слишком поздно для того, чтобы быстро отреагировать на нее и избежать определенных проблем местного развития, решить или смягчить нарастающие проблемы [9, с. 6].

Анализируя каждый из пяти факторов успешного осуществления мониторинга, мы понимаем, что адаптировать описанную выше идею, при всех ее преимуществах, будет крайне сложно. И это связано как с финансовыми и кадровыми ресурсами, так и отношением общества к такой деятельности в целом. Например, с целью налаживания механизмов демократии и привлечения общественности в процесс принятия решений [3], нами были инициированы проекты решения «Об утверждении Положения об общественных слушаниях в городе Нежине Черниговской области» (решение принято 30 августа 2016 года № 12-15/2016), «Об утверждении Положения о консультациях с общественностью в городе Нежине Черниговской области» (решение принято 30 августа 2016 года № 11-15/2016). Консультации с общественностью являются одной из форм участия членов территориального общества города Нежина в местном самоуправлении, предоставления возможности для их свободного доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, а также обеспечения гласности, открытости и прозрачности их деятельности.

Стоит отметить, что легализация таких ресурсов общественного мониторинга, как общественное обсуждение и консультации с общественностью в г.Нежине, никак не повлияла на активность гражданского общества, и со времени принятия решений такие процедуры до сегодняшнего дня не удалось применить на практике. Следовательно, можно констатировать, что реально в Украине общественный сектор еще недостаточно использует возможности влияния на принятие властных решений. К тому же, характерным для деятельности большинства общественных организаций является их слабая институциональная возможность, несоблюдение в работе общих демократических и этических принципов, вследствие чего между ними возникает

недоверие и отсутствует понимание общей цели. Основным консолидирующим органом работы общественных институтов в городе остаются общественные советы при исполнительных комитетах городских советов. Процесс создания общественных советов при органах исполнительной власти в Украине был достаточно длительным. Практика привлечения общественности к совместной работе с органами исполнительной власти началась еще в 1993 [2, с.11]. Одной из первых начал свою работу Совет предпринимателей Украины при Кабинете Министров Украины (постановление Кабинета Министров Украины № 210 от 22 марта 1993 года). Главной целью деятельности Совета стало обеспечение эффективного сотрудничества предпринимательских структур с правительством Украины и другими органами государственной исполнительной власти в реализации государственной политики развития предпринимательства и формировании рыночной инфраструктуры.

Обязательное создание общественных советов при органах исполнительной власти было внедрено в 2004 году. На выполнение Указа Президента Украины от 31.07.2004 г. № 854 «Об обеспечении условий для более широкого участия общественности в формировании и реализации государственной политики» Кабинет Министров Украины принял постановление от 15.10.2004 г. за № 1378 «Некоторые вопросы относительно обеспечения участия общественности в формировании и реализации государственной политики». Этим актом правительство впервые нормативно закрепило качественно новые механизмы реализации конституционного права граждан на участие в управлении государственными администрациям.

Действующим современным нормативно-правовым актом является Постановление Кабинета Министров Украины «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики» от 3 ноября 2010 г. № 996 с учетом изменений к нему от 5 апреля 2015 года (Постановление Кабинета Министров Украины «О внесении изменений к постановлениям Кабинета Министров Украины от 5 ноября в 2008 г. № 976 и от 3 ноября в 2010 г. № 996» от 05.04.2015 №234). Постановление утвердило Типичное положение об Общественном совете при министерстве, другом центральном органе исполнительной власти, Совете министров Автономной Республики Крым, областном,

Киевском и Севастопольском городском, районном, районном в городах Киеве и Севастополе, государственной администрации [5].

Если рассматривать задание и функции, которые выполняют общественные советы, то в первую очередь можно назвать представительскую функцию – представление интересов тех или других категорий населения или сегментов экономической и политической системы. Степень представления может колебаться от простого озвучивания их мысли и обеспечения обратной связи к активному лоббированию их интересов. Вторая функция – контролирующая. Участие в общественных советах дает возможность общественным организациям и экспертам формулировать и отстаивать мнение общества, вовремя вносить коррективы в политику, предотвращая возникновение общественных катаклизмов. Также общественный совет выступает в роли своеобразного «барометра»: за реакцией на тот или другой проект решения орган исполнительной власти может предусмотреть отношение к нему большинства населения города.

Одним из первых факторов, который стоит на пути выполнения экспертной функции, является профессиональный уровень участников общественного совета и степень их авторитетности. Так, при подготовке Типичного положения об общественных советах не было предусмотрено профессиональных критериев к кандидатам на членство в совете, поскольку рассматривалось, что в ходе учредительных собраний будет происходить конкурентное рейтинговое голосование, в результате которого общественность будет избирать наиболее профессиональных представителей. Но, как засвидетельствовала практика, в большинстве случаев во время учредительных собраний профессиональный критерий не принимается во внимание и в состав общественных советов избираются все желающие. Общественный совет при исполнительном комитете Нежинского городского совета 2014 – 2016 г. насчитывал 24 участника, большинство из которых – люди преклонных лет разных сфер деятельности: образование, медицина, коммунальное хозяйство, адвокатура, предпринимательство. Ни один из членов общественного совета опыта аналитической работы не имел. Проанализировав такой качественный и количественный состав, нами был сделан вывод, что методы прогнозирования управленческих решений, в первую очередь, должны были быть простыми в восприятии и

использовании. Наиболее удачным с этой позиции был признанный метод ключевых вопросов с элементами экстраполяции.

Суть метода заключается в задании ключевых вопросов для формирования стратегии и тактики решения задания, развития интуиции, формирования алгоритмов мышления, подталкивания человека к идее решения проблемы. Поскольку наибольшая ответственность при этом полагается на председателя (модератора), с ним была проведена работа и предоставлены следующие рекомендации :

- вопросы должны содержать минимальную информацию;
- вопросы должны стимулировать мысль, а не подсказывать идеи решения проблемы;
- при задании пакета вопросов необходимо снижать уровень проблемности задачи, ставить вопросы логические, связанные, интересные за формой, то есть такие, которые способствуют возникновению оригинальных взглядов на эту проблему;
- необходимо стимулировать как эмпирическое, аналитическое, так и диалектическое мышление;
- проблему надо разбить на подпроблемы, этапы решения.

Рекомендовалась поэтапная постановка вопросов с включением элементов экстраполяции. Экстраполяция – мыслительное продолжение в будущее линии развития того или другого процесса или ряда событий, если закономерности его развития в прошлом и нынешнем уже изучены. Такая экстраполяция может осуществляться интуитивно-логическими или логико-математическими методами. В данном случае использовались интуитивно-логические методы. Проведем короткий анализ прохождения некоторых проектов решений экономического, политического и общественно-значимого направления через заседания общественного совета, которые происходили в формате комиссий или круглого стола. Первый пример - проект решения «Об утверждении местных налогов на 2015 год» (решение принято городским советом от 27 января в 2015 г. № 4-64/2015). Проект решения был подготовлен финансовым управлением на основе Налогового кодекса Украины (с изменениями и дополнениями) и Закона Украины от 28.12.2014 года № 71 - VIII «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины и некоторых других законодательных актов относительно налоговой реформы». Общественный совет на своем заседании обсуждал Дополнение 2 проекта решения «Положения о Налоге на недвижимое имущество, отличающееся от земельного участка»,

а именно Раздел V. «Льготы из уплаты налога» и Раздел VI. «Ставка налога». Основной проблемой при этом стало то, что члены общественного совета не смогли рассмотреть вопросы комплексно, без субъективного и эмоционального включения. Например, для хозяйственных (приусадебных) зданий членами совета рекомендовался минимальный процент, а для зданий торговых (гостиницы, мотели, кемпинги, рестораны, бары и др.) – максимальный, и аргумент того, что высокий процент в дальнейшем будет вложен в цены услуг заведений, за которые все равно будут платить потребители, то есть жители и гости города, и то, что такая позиция может привести к закрытию целого ряда заведений, а, следовательно, потере городского бюджета, общественный совет не убедило. Председатель заседания не смог удачно применить метод ключевых вопросов и рационально подойти к поставленному заданию. Следует отметить также разный уровень осведомленности по этому вопросу и отсутствие компетентной мысли. Второй пример – проект решения политического направления «Об избрании секретаря Нежинского городского совета Черниговской области шестого созыва (решение принято городским советом от 26 февраля 2015 года №2 - 65/2015). Учитывая опыт предыдущего проекта решения, вместе с председателем общественного совета, который выступал в качестве модератора, был наработанный список вопросов, которые максимально способствовали объективному рассмотрению двух кандидатов на должность секретаря городского совета. Сложность этой ситуации заключалась в том, что один кандидат был представителем действующей власти и выдвигался по предложению мэра города, а другой – оппозиционный, и предлагался оппозиционно настроенной частью депутатского корпуса. В ходе обсуждения двух кандидатов было заметно, что модератор не придерживается независимой позиции и из наработанного списка вопросов игнорирует вопросы, в которых кандидаты оцениваются в равных условиях. Кроме этого, сами члены общественного совета при анализе кандидатов обсуждали личностные моменты и опыт конфликтных ситуаций с кандидатами. В данном случае комплексного объективного подхода к рассмотрению вопроса обеспечить не удалось.

Третий пример – это проект решения общественно-значимого направления «О согласовании градостроительного расчета (обоснование) на реконструкцию парка, предоставления согласия ПТ «Партнер» на

строительство объектов градостроения» (проект решения подавался на рассмотрение 68 сессии городского совета от 02 июня 2015 года и при формировании повестки дня был снят). Проект решения предоставлял разрешение фирме на строительство объектов градостроения и реконструкцию парка имени Т.Г.Шевченко, который находится в центре города. Вопрос получил общественный резонанс, однако не имел однозначной оценки.

С одной стороны, парк в центре города должен быть эстетически привлекательным, а следовательно модернизированным, и поскольку в городском бюджете на модернизацию средств нет, то такое предложение инвесторов части населения казалось привлекательным. С другой стороны, при принятии данного решения частное предприятие получает разрешение на снос объектов коммунальной собственности и постройку новых, которые в дальнейшем смогут быть приватизированными. Приватизация объектов строительства предоставит возможность после окончания договора аренды земельного участка парка (Договор аренды подписан на 49 лет) рассматривать вопрос и приватизации земли под ними. Такая проблемная ситуация была подана на рассмотрение профильного комитета общественного совета по вопросам культурного наследия. В своем выводе они актуализировали необходимость принятия решения, а публичному предприятию предоставили свои предложения относительно возможных вариантов изменений благоустройства парка: выращивания цветов, оформление скамеек и подсветки. За несколько дней до пленарного заседания городской совет получил письмо от Нежинской местной прокуратуры, в котором отмечалось, что принятие такого решения было бы не законным и несло бы за собой административную и криминальную ответственность должностных лиц. Проект решения из повестки дня был снят и в дальнейшем тема реконструкции центрального парка на нем не поднималась.

Такая ситуация еще раз указала на отсутствие комплексного подхода членов общественного совета к решению ситуации. Анализируя ход заседаний, стоит сказать о «диффузности» заседаний, даже когда была утверждена повестка дня и регламент. Такая «диффузность» проявлялась в неструктурированных выступлениях, эмоциональных перепалках, частых отступлений от темы, переходах «на личности» и тому подобное. Также проявлялся эффект Даннинга-Крюгера (чем

менее квалифицированные лица вступали в дискуссию, тем больше они не признавали мнение опытного профессионального человека и имели неограниченную уверенность в своей правоте) [4] и «социальная лень». Тенденция людей проявлять меньше усилий в том случае, когда они сочетают свои усилия ради общей цели, чем в случае индивидуальной ответственности, называется социальной леностью [7, с.35.]. Социальная лень проявляется в том случае, когда работающие в группах люди не несут личную ответственность за результаты своего труда. Исключения представляют группы, которые или выполняют чрезвычайно тяжелую или интересную работу, или которые объединяют людей, связанных дружескими отношениями, что не характерно для работы общественного совета.

Исходя из вышеприведенных факторов как преград в исполнении экспертно-аналитической функции общественных советов, нами предлагаются следующие пути их преодоления :

- инициативным группам по подготовке учредительных собраний предусмотреть в требованиях к кандидатам в состав общественных советов профессиональность и сферу опыта. При рейтинговом отборе кандидатов в члены общественного совета учитывать профессиональную комплектацию комитетов совета;
 - наладить механизмы сотрудничества с постоянными комиссиями городских советов;
 - определить прозрачный механизм замены членов общественного совета в случае их исключения и прописать его в Типичном положении;
 - определить случаи, когда деятельность общественного совета может быть прекращена и регламентно прописать механизм переизбрания советов;
 - при рассмотрении проектов решений приглашать авторов проектов, которые могли бы профессионально объяснить основные нормы документа;
 - привлекать в качестве модератора заседаний независимого и аполитического человека.
- Для председателя общественного совета с целью предотвращения проявлений группового мышления мы рекомендуем в своей практике применять советы социального психолога И.Джаниса:
- быть непредвзятыми, - то есть не становиться ни на чью сторону; поощрять критическую оценку;
 - периодически дробить группу на подгруппы, потом снова объединяться и обсуждать разные точки зрения;

- приветствовать критику со стороны тех, кто не входит в группу; прежде чем приступить к реализации принятого решения, созывать совещание «последнего шанса» и снова обсуждать сомнения, что остаются [8, с. 317-322.].

После анализа проблем, с которыми мы столкнулись в процессе исследования, было решено апробировать анализ кандидатов на должность мэра города, применив метод экспертной оценки в заочной форме путем заполнения анкеты. К числу экспертов были отобраны опытные работники исполнительного комитета со стажем работы 15 – 20 лет, которые работали при трех – четырех каденциях предыдущих глав городского совета и хорошо знали новых кандидатов на должность мэра.

В начале исследования всем участникам в электронной форме были розданы инструкции и бланки для заполнения. Исследование проводилось анонимно. При потребности каждый участник мог уточнить вопрос и получить разъяснение у организатора исследования.

Исходя из характера полномочий городского председателя, предусмотренного в статье 42 Закона Украины «О местном самоуправлении», мы предложили в структуре личности каждого кандидата выделить три уровня: биологический, социальный и психологический. Каждый уровень имеет свою характеристику. За каждую характеристику эксперт должен дать балл: от 1 до 10 (лишь одна характеристика имела отрицательное значение и оценивалась от минус 1 к минус 10). С целью устранения субъективизма, административного давления или влияния авторитета, каждый эксперт проводил независимое, анонимное, заочное оценивание. Также было выдвинуто требование: не лоббировать чьи-то интересы и быть максимально объективными.

Были предложены такие характеристики: возраст, наследственность, темперамент, воля, память, установки, толерантность к неопределенности (ТН), личностная готовность к риску, рациональность, уровень «наивного эмпиризма», отношения к своим неудачам и ошибкам, образование и опыт, степень активности, форма участия, социальное поведение, работа в команде, порядочность и ответственность.

После получения заполненных бланков нами была сформирована обобщенная таблица и сделаны выводы. Следует отметить, что при подсчете баллов возникла проблема определения среднего значения. Так, по некоторым кандидатам баллы были кардинально противоположными - 2 и

10, 3 и 9, 4 и 8, 5 и 9. Если сопоставить результаты рейтинговых баллов (среднее значение) и процент голосов за кандидата на городского председателя на очередных выборах, можно отметить, что совпали результаты только в 20 процентах. Такая тенденция может свидетельствовать о недоработанной методике, малой группе экспертов (пять участников), а также о субъективном подходе к поставленному заданию участниками исследования, которое также свидетельствует об их недостаточной аналитической компетентности.

Следующий проработанный нами метод прогнозирования был «минидельфы». Апробировали эту методику мы на анализе проектов, которые участвовали в общественном бюджете (Решения городского совета от 12 октября 2016 р № 1 - 17/2016 [1]).

Общественный бюджет (бюджет участия) города Нежина - это часть городского бюджета города Нежина, местная инициатива, форма прямого волеизъявления жителей города Нежина, который внедряет инновационные механизмы привлечения общественности к распределению средств городского бюджета и направлена на демократический процесс обсуждения обществом отдельных направлений использования бюджетных средств.

Экспертная группа – это рабочая группа по вопросам общественного бюджета - создана указом городского председателя, постоянно действующий консультативный орган, члены которого в пределах действующего законодательства Украины координируют выполнение основных мероприятий относительно внедрения и функционирования общественного бюджета (бюджету участия) г. Нежина и на которых возлагалось обязательство анализа проектов-участников и заполнения аналитических карточек. Состав рабочей группы формировался по принципу «компетентность/согласие».

В рабочую группу вошли начальники и заместители управлений – денежных распорядителей, на которых в дальнейшем будет возлагаться обязанность выполнения проектов-победителей.

В требованиях к проектам-участникам отмечается, что проекты должны быть направлены на улучшение комфорта и безопасности проживания жителей, улучшения эстетического вида города, содействовать социально-экономическому, культурному, физкультурному и пространственному развитию, внедрению современных инновационных проектов во всех

сферах жизнедеятельности города (за исключением текущего содержания бюджетных учреждений и коммунальных предприятий).

Приняли участие три проекта [1]:

№1 Создание информационно-ресурсного центра «Общественная активная школа». Территория ЗОШ №2. Общая сумма 48 тыс. 800 грн.;

№2 Обновления спортивной площадки на территории ЗОШ I-III степеней № 9. Территория ЗОШ №9. Общая сумма 155 тыс. грн.

№3 Спортивная площадка - основа здорового образа жизни. Территория Графского парка города. Общая сумма 199 тыс грн.

Заполнение аналитических карточек проходило с использованием методики «минидельфы». Каждый определенный эксперт получил на электронную почту проект для анализа, бланк аналитической карточки и инструкцию по ее заполнению. Координатор исследования фиксировал получение заполненных карточек, формировал общую таблицу и перенаправлял ее для ознакомления с замечаниями и вопросами всем участникам исследования. Впоследствии эксперты направляли аналитические карточки уже с изменениями. Координатор вносил соответствующие изменения к общей таблице и повторно перенаправлял ее к участникам исследования. Цикл повторился три раза.

По получении конечных результатов было организовано заседание рабочей группы и проанализированы представленные три проекта, используя метод ключевых вопросов в формате круглого стола.

Применение этой методики прогнозирования в условиях местного самоуправления показало наилучшие результаты по сравнению с предыдущими методами. В первую очередь это можно связать с возложенной на определенных экспертов ответственностью. Так, любая процедура привлечения экспертов предусматривает выбор метода стимулирования. В идеальном варианте - это должны быть соглашения о предоставлении одноразовой услуги с определенной денежной суммой, или заключенные контракты на определенный период времени. В условиях ограниченной сметы местного самоуправления привлечения экспертов для решения того или другого вопроса, предоставления консультации на платной основе является проблематичным. Поэтому процедура «оценки характеристик эксперта» заключается в формировании группы компетентных специалистов среди работников

исполнительного комитета и подчиненных структурных подразделений городского совета. Отбор таких специалистов возлагается на профильного заместителя городского председателя, который по мере своих обязанностей и полномочий должен владеть перечнем требований к члену рабочей группы, какие бы способствовали самому эффективному решению поставленного задания. И в данном случае стимулирующим методом будет как раз ответственность, поскольку подобные рабочие группы утверждаются указом мэра, за невыполнение или недолжное выполнение которого наступает дисциплинарная и административная ответственность. В такие рабочие группы также включаются, с их согласия, представители депутатского корпуса и общественности (из практики отметим, что явка таких представителей достаточно не значительна). Основной формой проведения работы таких рабочих групп являются совещания и заседания. Первые два заседания – организующие: каждый член рабочей группы знакомится с проблематикой, нарабатывается перечень заданий, определяются ответственные. Параллельно с этим обсуждаются текущие вопросы, причины неявки некоторых членов рабочей группы, причины невыполнения положенных заданий и тому подобное. Следует отметить, что структурные подразделения городского совета не сосредоточены в одном месте и на явку к месту заседания у члена рабочей группы уходит от 20 до 40 минут.

Предложенный нами метод «минидельфы» совершенствует такую организацию работы рабочей группы. Во-первых, все вопросы наставлений выясняются в заочной форме, которая экономит время. Каждый член рабочей группы проводит анализ полученного документа на своем рабочем месте, который предусматривает возможность консультаций со своими коллегами и доступа ко всем нужным нормативным актам. Если возникает вопрос или замечание, они записываются в аналитической карточке и посылаются к координатору, в данном случае секретарю рабочей группы. Секретарь рабочей группы проводит обработку экспертной информации и координирует ход работы (в дальнейшем, при использовании этой методики, на секретаря будет возлагаться и обязанность формирования вопросов аналитических карточек или анкет). По получении согласованной общей таблицы созывается совещание для обсуждения результатов и принятия коллегиальных решений.

Выводы из данного исследования и перспективы дальнейших исследований в данном направлении. В статье автор проанализировал практику внедрения прогнозирования в процедуру принятия решений органами самоуправления на примере исполнительного комитета Нежинского городского совета Черниговской области Украины. Применяв методологию таких методов как метод ключевых вопросов, экспертный метод, минидельфы, автор сравнил теоретические аспекты методов с их непосредственной средой реализации:

1. С целью повышения качества работы общественных советов при исполнительных комитетах, рекомендуем:

- инициативным группам по подготовке учредительных собраний предусмотреть в требованиях к кандидатам в состав общественных советов профессиональность и сферу опыта. При рейтинговом отборе кандидатов в члены общественного совета учитывать профессиональную комплектацию комитетов совета;

- наладить механизмы сотрудничества с постоянными комиссиями городских советов;

- определить прозрачный механизм замены членов общественного совета в случае их исключения и прописать его в Типовом положении;

- определить случаи, когда деятельность общественного совета может быть прекращена и регламентно прописать механизм переизбрания советов;

- при рассмотрении проектов решений приглашать авторов проектов, которые могли бы

профессионально объяснить основные нормы документа;

- привлекать в качестве модератора заседаний независимого и аполитического человека.

2. Используя групповые методы анализа и прогнозирования, председателям комиссий, с целью предотвращения проявлений группового мышления, рекомендуем:

- быть непредвзятыми, поощрять критическую оценку;

- периодически дробить группу на подгруппы, потом снова объединяться и обсуждать разные точки зрения;

- приветствовать критику со стороны тех, кто не входит в группу; прежде чем приступить к реализации принятого решения;

- применять практику изложения мнений за рангом - от низшего до высшего.

3. Метод «минидельфы» наилучше подходит для анализа и прогнозирования управленческих решений в условиях местного самоуправления. При использовании метода «минидельфы» особую роль следует обращать выбору личности секретаря-координатора и формулированию анкет с вопросами.

Перспективы дальнейших исследований в данном направлении будут касаться более подробного изучения методологии других методов прогнозирования с точки зрения практики их реализации органами государственной власти и местного самоуправления.

Список литературы

1. Громадський бюджет // Оф. сайт Ніжинської міськ. ради Черні. обл. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nizhynrada.org/interview/68/gromadskiy-byudjet.html>
2. Громадські ради в Україні: Довідник. – К: Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2003. – 232 с.
3. Інструменти місцевої демократії // Оф. сайт Ніжинської міськ. ради Черні. обл. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nizhynrada.gov.ua/article/1092/nstrumenti-mstsevo-demokrat.html>
4. Петр Людвиг. Эффект Даннинга-Крюгера: анозогнозия и слепота некомпетентных [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://psyfactor.org/lib/effect-danninga-kryugera.htm>
5. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 і від 3 листопада 2010 р. № 996»: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2015 №234 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/234-2015-%D0%BF>.
6. Регламент міської ради // Оф. сайт Ніжинської міськ. ради Черні. обл. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nizhynrada.gov.ua/article/175/reglament-msko-radi.html>
7. Aronson E. Psychologija społeczna. Serce a umysł.– Poznań: Zysk, 1997.– 350 p.
8. Janis, I. L. Counteracting the adverse effects of concurrence-seeking in policy-planning groups// Theory and research perspectives/ In H.Brandstatler, J.H. Davis,& G.Stoccker-Kreichgauer (Eds.),Group decision making. New York: Academic Press, 1982.– 360 p.
9. Improving Local Decision-Making through Community Based Monitoring: Toward a Canadian Community Monitoring

- Network. The Ecological Monitoring and Assessment Network, Coordinating Office and the Canadian Nature Federation, Inquiry Centre Environment Canada, Ottawa, Ontario, 2003. – 24 p.
10. Lefler Tristan E. Successful Community-based Monitoring in Canada: Three Case Studies. University of Guelph, School of Environmental Design and Rural Development, 2010. – 64 p.
11. Quinn Michael S. and Dubois Jennifer E. Community Based Monitoring: Engaging and Empowering. Faculty of Environmental Design, University of Calgary, Calgary, AB, Canada. Alberta Ranchers USDA Forest Service Proceedings RMRS-P-36. 2005. – p. 212-218.
12. Robino Carolina. Community Based Monitoring System. International Development Research Centre, Canada. 2009.8 p.

МЕРЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО УСИЛЕНИЯ БОРЬБЫ С КИБЕРПРЕСТУПНОСТЬЮ В РАМКАХ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ «КИБЕРЩИТ КАЗАХСТАНА»

Аннотация. Статья посвящена актуальным вопросам борьбы с киберпреступностью в Республике Казахстан в контексте обеспечения кибербезопасности в свете обозначенных в Послании Президента РК – Лидера Нации Н.А. Назарбаева от 31 января 2017 года «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» приоритетов дальнейшей модернизации.

В статье анализируется действующая в Казахстане правовая база, а также рассмотрен международный опыт в сфере борьбы с киберпреступностью. Вместе с тем, выявлены ключевые вопросы, требующие совершенствования государственного регулирования, в частности: вопросы контроля над сетями телекоммуникаций; вопросы защиты секретной информации, а также личных данных граждан Казахстана; вопросы наличия уязвимостей в отечественных системах защиты информационных ресурсов и программных средствах.

Статья содержит конкретные рекомендации и предложения по итогам анализа проблем правоприменительной практики. Кроме того, тезисы, содержащиеся в работе, могут быть использованы для формирования законодательной базы создания системы «Киберщит Казахстана».

Ключевые слова: противодействие киберпреступности, законодательные меры, безопасность, сеть Интернет, международное сотрудничество.

Аңдатпа. Мақала Қазақстан Республикасының Президенті – Елбасы Н.Ә. Назарбаевтың 2017 жылдың 31 қаңтарындағы «Қазақстанның үшінші жаңғыруы: жаһандық бәсекеге қабілеттілік» атты Жолдауында белгіленген алдағы жаңғырудың негізгі мақсаттарына сай кибер қауіпсіздікті қамтамасыз ету мәнмәтініндегі Қазақстан Республикасының кибер қылмыстылықпен күресуінің өзекті мәселелеріне арналған.

Мақалада Қазақстанда қазіргі уақытта әрекет етуші құқықтық база талданады, сонымен бірге кибер қылмыстылықпен күресу саласындағы халықаралық тәжірибе қарастырылады. Сонымен қатар, мемлекеттік реттеуді жетілдіруді талап ететін басты мәселелер анықталды, мысалы: телекоммуникация торларын бақылау мәселелері; құпия ақпаратты және Қазақстан азаматтарының жеке мәліметтерін қорғау мәселелері; ақпараттық ресурстар мен программалық құралдарды қорғаудың отандық жүйелеріндегі осалдылықтарды анықтау мәселелері.

Мақалада құқық қолдану тәжірибесіндегі мәселелерді талдау нәтижелері бойынша нақты ұсыныстар бар. Одан бөлек, мақала құрамындағы тезистер «Қазақстанның кибер қалқаны» жүйесін құрудың заңнамалық базасын қалыптастыру үшін қолданылуы мүмкін.

Тірек сөздер: кибер қылмыстылыққа қарсы іс-қимыл, заңнамалық шаралар, қауіпсіздік, интернет желісі, халықаралық әріптестік.

Abstract. The article is devoted to topical issues of fighting against cybercrime in the Republic of Kazakhstan in