

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

ПІДРУЧНИК

У двох томах

Том 1

Київ-Дніпропетровськ
2012

УДК 35(075.8)
Д36

*Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління
при Президентові України (протокол № 196/8-11 від 8 листопада 2012 р.)*

*Затверджено Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України
як підручник для студентів вищих навчальних закладів (лист № 1/11-20226 від 28 грудня 2012 р.)*

Редакційна колегія:

Ю. В. Ковбасюк (голова), **К. О. Ващенко** (заст. голови), **Ю. П. Сурмін** (заст. голови), **В. Д. Бакуменко**,
М. М. Білинська, **О. С. Ігнатенко**, **М. М. Іжа**, **В. І. Луговий**, **В. С. Загорський**, **В. А. Ландсман**,
А. А. Попок, **О. О. Рафальський**, **С. М. Серьогін**, **І. В. Валентюк** (координатор проекту).

Рецензенти:

Ю. А. Левенець, доктор політичних наук, професор, академік НАН України;

О. Г. Осауленко, доктор наук з державного управління, професор, член-кореспондент НАН
України;

О. С. Поважний, доктор економічних наук, професор.

Д36 **Державне управління** : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Пре-
зидентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст.
голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ,
2012. – Т. 1. – 564 с.

ISBN 978-966-619-336-3

ISBN 978-966-619-337-0 (Т. 1).

У підручнику розкриваються актуальні питання державного управління, його теорії,
історії та методології. Осмислюється системна природа державного управління, сучасний стан,
а також тенденції і перспективи розвитку. Державне управління розглядається в контексті су-
спільних змін, висвітлюються шляхи його модернізації в Україні та світі.

Для студентів, викладачів, аспірантів, а також усіх, хто цікавиться сучасною державно-
управлінською наукою.

УДК 35(075.8)

*Видання здійснюється за фінансової підтримки Національного агентства України
з питань державної служби (Голова – В.В.Толкованов)*

*(Державний контракт № 206 “Про надання послуг з підготовки магістрів
у галузі знань “Державне управління” від 29 листопада 2012 р. (додаток 2.2))*

ISBN 978-966-619-336-3
ISBN 978-966-619-337-0 (Т. 1).

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2012

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
ЧАСТИНА I. Теоретико-методологічні основи державного управління	7
РОЗДІЛ 1. Державне управління як наука	7
1.1. Сутність управління та його роль у суспільстві	7
1.2. Держава як об'єкт управління	13
1.3. Державне управління як суспільне явище	17
1.4. Природа державного управління та його специфіка	23
1.5. Об'єкт і предмет науки "Державне управління"	26
1.6. Сутність та особливості державно-управлінської науки	29
1.7. Термінологічна система державного управління	32
1.8. Закономірності державного управління	39
1.9. Цінності в державному управлінні	42
РОЗДІЛ 2. Теоретичні витoki державного управління	49
2.1. Інтегральний характер державно-управлінської теорії	49
2.2. Роль гуманітарних наук у формуванні державно-управлінського знання	53
2.3. Філософія державного управління	56
2.4. Соціологія державного управління	58
2.5. Класичні концепції державного управління	60
2.6. Сучасні концепції державного управління	64
2.7. Галузь науки державного управління в Україні	70
2.8. Місце та роль галузі науки "Державне управління" в науковому пізнанні та практиці	73
2.9. Предметно-орієнтована парадигма досліджень державного управління	76
2.10. Практична орієнтація державно-управлінської науки	77
2.11. Завдання науки в контексті трансформації державного управління в Україні	80
РОЗДІЛ 3. Методологія державного управління	87
3.1. Методологія галузі науки "Державне управління"	87
3.2. Класична методологія державного управління	95
3.3. Системно-синергетична методологія та її можливості	98
3.4. Постмодернізм у державному управлінні	104
3.5. Принципи державного управління	108
3.6. Методи наукових досліджень державного управління	117
3.7. Методологія практики державного управління	123
3.8. Базові моделі науково обґрунтованого державного управління	127
3.9. Поширені підходи в державному управлінні	133
3.10. Методи державного управління	137
РОЗДІЛ 4. Історія державного управління	146
4.1. Історія становлення і розвитку української державності	146
4.2. Основні етапи розвитку українського державного управління	150
4.3. Державне управління в традиційному суспільстві	154
4.4. Історія державного управління на українських землях	159
4.5. Державне управління в період української революції (1917-1921 рр.)	169
4.6. Державне управління в добу Української держави 1918 р.	175
4.7. Державне управління в модерному суспільстві	184
4.8. Державне управління в Україні в радянські часи	189
4.9. Становлення державного управління незалежної України	192
4.10. Державне управління в постмодерному суспільстві	195
ЧАСТИНА II. Системні основи державного управління	220
РОЗДІЛ 5. Системність державного управління	220
5.1. Державне управління як складна система	220
5.2. Системні характеристики державного управління	225
5.3. Основні чинники впливу на процеси самоорганізації в системі державного управління	230
5.4. Ефективність та результативність державного управління	235
5.5. Суб'єкти та об'єкти державного управління	239
5.6. Управлінська діяльність як різновид соціальної діяльності	242
5.7. Механізми державного управління	248
5.8. Взаємодія в органах публічного управління	252

РОЗДІЛ 6. Суб'єкти державного управління	259
6.1. Інститут президентства України	259
6.2. Верховна Рада України	263
6.3. Кабінет Міністрів України	269
6.4. Центральні органи державної виконавчої влади в Україні	274
6.5. Суб'єкти управління місцевим розвитком	280
6.6. Судова система у правовому забезпеченні державного управління	289
6.7. Державна служба як суб'єкт державного управління	293
6.8. Правовий статус участі громадськості в процесі формування державного управління в Україні	297
6.9. Політичні партії та громадські організації як суб'єкти державного управління	306
6.10. Лідерство у державному управлінні	310
РОЗДІЛ 7. Нормативно-правова та моральна регуляція державного управління	335
7.1. Принцип законності в державному управлінні	335
7.2. Конституційні засади державного управління	339
7.3. Характеристика нормативно-правової системи державного управління	343
7.4. Основні напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління	348
7.5. Планування нормотворчої діяльності	351
7.6. Розвиток проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз	354
7.7. Правова відповідальність посадових осіб державного управління	361
7.8. Інституціоналізація морального впливу на державне управління	366
7.9. Культура та етика державного управління	368
РОЗДІЛ 8. Організаційні засади державного управління	376
8.1. Цільові аспекти та завдання державного управління	376
8.2. Організаційна структура державного управління	380
8.3. Просторовий аспект державного управління	385
8.4. Кадрове забезпечення державного управління	389
8.5. Інформаційне забезпечення державного управління	396
8.6. Публічність та демократія як основи сучасної організації управління	400
8.7. Парламентаризм у державному управлінні	405
8.8. Громадська думка та її інституційний вплив на державне управління	414
РОЗДІЛ 9. Функції державного управління	418
9.1. Характеристика функцій держави та державного управління	418
9.2. Аналітична функція державного управління	425
9.3. Система планування в державному управлінні	430
9.4. Прогнозування та його використання в державному управлінні	435
9.5. Організація та координація в державному управлінні	439
9.6. Контроль у державному управлінні	443
9.7. Комунікація як функція державного управління	458
9.8. Державне регулювання доступу до публічної інформації в Україні	462
9.9. Комунікації державних службовців з громадськістю	470
9.10. Мотивування персоналу в державному управлінні	474
РОЗДІЛ 10. Адміністративні послуги держави	483
10.1. Поняття публічних і адміністративних послуг	483
10.2. Соціально-економічна сутність адміністративних послуг	485
10.3. Класифікація публічних послуг	487
10.4. Конституційні засади надання адміністративних послуг в Україні	491
10.5. Законодавче врегулювання порядку і стандартів надання адміністративних послуг	492
10.6. Методика опису послуги	496
10.7. Критерії оцінки якості надання адміністративних послуг	498
РОЗДІЛ 11. Управлінські рішення, стратегічний та проектний підходи	502
11.1. Поняття управлінського рішення	502
11.2. Методологічні аспекти прийняття управлінських рішень	504
11.3. Основи стратегічного управління та його функції	512
11.4. Методологічний та методичний базис стратегічного управління	519
11.5. Процес реалізації стратегії управління	521
11.6. Сучасні моделі стратегічного управління	524
11.7. Сутність управління проектами	530
11.8. Базові поняття та визначення проектного менеджменту	531
11.9. Функції управління проектами в реалізації державних проектів і програм	534
11.10. Методологія управління проектами в публічній сфері	539
11.11. Проектна компетентність державного службовця	556

ПЕРЕДМОВА

Державне управління має три сенсових аспекти. По-перше, – сьогодні це наукова дисципліна сучасного постіндустріального, інформаційно-технологічного суспільства, яка стала інституціональною в Україні вже в перші роки її незалежності. Ця наука, точніше галузь науки “Державне управління”, накопичила значний науковий потенціал, має великі можливості щодо інтелектуального забезпечення формування України як успішної держави та країни.

Другий аспект. Державного управління – це практична діяльність. Учені звертають увагу на ключову роль цієї діяльності в суспільстві та державі. Вона забезпечує самозбереження, існування та розвиток суспільства. Підкреслимо, що успішність держави та країни значною мірою залежить від ефективності системи державного управління та місцевого самоврядування.

Управління державою є надскладним творчим видом професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Тому третій сенс державного управління полягає в тому, що воно є розвинутою освітньою галуззю, яка забезпечує професійне навчання, має нагальну потребу в системному явленні державно-управлінського знання, в навчально-методичному його забезпеченні.

Підручник, що пропонується увазі, поєднує всі сутності державного управління. Він дає цілісний та системний огляд державно-управлінського знання, відображає його проблемний комплекс, характеризує технологічну складову управлінської діяльності.

Для цього підручника характерні такі особливості:

По-перше, він є першим в Україні підручником, в якому розглядається не просто державне управління, а державне управління в Україні з його проблемами, труднощами та перспективами розвитку. Значну увагу у ньому відводиться осмисленню становлення української державності, особливостей національної моделі державного управління, викликів сучасного глобального розвитку Українській державі та державному управлінню.

По-друге, підручник базується на досягненнях галузі науки “Державне управління”, політології, соціології, історичної науки. В ньому широко використовуються як вітчизняні, так і зарубіжні монографічні дослідження з державного управління. Термінологічно він базується на восьми томній “Енциклопедії державного управління”, яка була підготовлена загальнонаціональним колективом учених. У підручнику розглядаються найактуальніші і найнагальніші питання державно-управлінської науки, а також інших соціально-гуманітарних наук.

По-третє, підручник має оригінальну концепцію побудови. В основі його змісту лежить поєднання теоретико-методологічних і практико-організаційних засад існування та реалізації державної влади й державного управління. Тому перший його том досліджує сферу теорії держави та державного управління, що концентруються в галузі науки “Державне управління”, в українському та світовому досвіді державного управління. В ньому розглядається об’єкт та предмет державно-управлінської науки, пізнавальна та практична методологія, дається системне бачення державного управління, досліджуються тенденції та перспективи його розвитку. Другий том характеризує значною мірою практику державного управління: зміст і функції управління, територіальне й регіональне розміщення та реалізацію державного управління тощо. Обидва томи органічно пов’язані один із одним. Перший том висвітлює інтелектуальний потенціал державного управління, дає змогу читачу отримати духовно-інформаційні орієнтири щодо розвитку державного управління, а другий – розкриває практику управління державою, яка нерідко випереджає наукову теорію, але не може рухатися вперед не спираючись на теоретико-методологічні досягнення галузі науки “Державне управління”.

По-четверте, підручник є загальнонаціональним інтелектуальним продуктом. У його створенні взяли участь понад 100 авторів із різних регіонів країни, серед яких не тільки відомі в Україні фахівці з державного управління, але й учені, які

тільки розпочинають свою успішну викладацьку діяльність. Тому підручник є справжнім поєднанням досвіду та інноваційних пошуків.

По-п'яте, духовну основу підручника складають накопичені у світі та Україні знання щодо управління державою, що узагальнюються відповідно до принципу об'єктивності. Але різні теми і проблеми розглядаються й аналізуються через призму пошуків оптимальних моделей і національних інтересів молоді Української держави. Тому головною сенсоорганізуючою цінністю підручника є зміцнення та розвиток цієї держави. Автори підручника є прихильниками поєднання кращого світового досвіду державного управління із його українською специфікою, реалізація якого в реальній управлінській практиці приведе до надійності майбутнього України та її народу.

По-шосте, важливо також і те, що підручник є інтегральним науково-методичним виданням, в якому поєднуються й підсумовуються знання з окремих модулів, що викладаються за магістерськими програмами в Національній академії державного управління при Президентові України. Він узагальнює не тільки її досвід, але й досвід інших навчальних центрів України. Кожен розділ містить контрольні запитання, а кожна частина – список використаних джерел, тем творчих робіт та перелік тестових завдань, що допоможе під час організації самостійної роботи з поглибленого вивчення курсу.

*Президент Національної академії
державного управління
при Президентові України,
заслужений економіст України*

Ю.В. Ковбасюк

ЧАСТИНА I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК НАУКА

1.1. Сутність управління та його роль у суспільстві

***Підходи до визначення
поняття “управління”***

Як об’єктивна реальність управління є суспільним явищем, притаманним усім країнам на будь-яких етапах людської цивілізації. За часом виникнення управління передує виникненню перших державних утворень. Основні риси владно-розпорядчої діяльності притаманні ще історичним періодам первісної доби, коли основою влади були кровна родинність, традиції, звичаї, вірування племені. Адже вже на той час головним завданням влади (глави роду чи старійшини) було життєзабезпечення племені, а соціальні цінності полягали в задоволенні інтересів більшості громади в цілому. Тому генезис управління в соціальних спільнотах розглядається як історичне виокремлення особливого виду діяльності з групової сумісної праці людей.

Багатоаспектність такого складного суспільного явища, як “управління” зумовлює наявність у спеціальних наукових і навчальних виданнях значної кількості визначень цього поняття. Одночасно звертає на себе увагу те, що вони не є суперечливими, їх різноманітність залежить від того кута зору, під яким розглядається управління тим чи іншим автором, того аспекту, що при цьому обрано за пріоритетний.

Тому узагальнення наявних варіантів визначення поняття “управління” доцільно здійснити за наступними переважаючими підходами:

1. Загальний: організація діяльності відповідно до вимог об’єктивних законів; наука і практика керівництва організаціями; наука і мистецтво, в якому поєднується об’єктивне й індивідуальне; організація і реалізація цілеспрямованих впливів; організація та координація діяльності з використання ресурсів з метою досягнення бажаного результату; механізм, що реалізує систему інтересів усіх учасників виробництва: суспільних, колективних, індивідуальних.

2. Функціональний: цілеспрямована координація суспільного відтворення; планування, організація, мотивація праці і контроль; планування, організація, управління персоналом, мотивація та контроль; цілеспрямований вплив на колективи людей з метою організації та координації їх діяльності.

3. Процесуальний: процес діяльності, прийняття і реалізація управлінських рішень; процес або форма діяльності, що передбачає керівництво певною групою людей при орієнтації її на досягнення мети організації; особистий вплив керівника на поведінку інших для досягнення тієї чи іншої мети (тобто пошук відповідних управлінських рішень, їх реалізація і контроль ефективності); усвідомлена цілеспрямована діяльність людини, за допомогою якої вона упорядковує і підкоряє своїм інтересам елементи зовнішнього середовища – суспільства, живої та неживої природи, техніки; системна, конкретна практична діяльність із свідомої організації всього суспільного виробництва на всіх стадіях його поширеного відтворення; цілеспрямований вплив на об’єкт управління для зміни його стану або поведінки відповідно до змінюваних обставин.

4. Суб’єктно-об’єктний: упорядкування, регулювання будь-якої системи за умов змінювання внутрішнього середовища; цілеспрямована взаємодія між суб’єктом і об’єктом у системі управління, виступає елементом організації процесу досягнення мети, вирішення завдань; усвідомлена діяльність людей, спрямована на створення оптимальних умов функціонування об’єкта; діяльність органів і кадрів управління щодо впливу на керований об’єкт за допомогою обраних методів для досягнення поставленої мети.

Незважаючи на певну дискусійність і деяку нечіткість окремих визначень, їх сукупність надає систематизоване уявлення щодо існуючих підходів відносно трактування і змістової характеристики поняття “управління”, а також розподілу позицій науковців і фахівців, які переважають при їх розгляді.

Довідка. Управління – діяння, яке приводить до змін стану якогось об’єкта; вплив на об’єкт, систему, процес тощо з метою збереження їх сталості або переведення з одного стану в інший відповідно до встановленої мети.

В управлінні виокремлюються об’єкт управління (підсистема, що керується) і суб’єкт управління (підсистема управління), які в сукупності складають систему управління.

Об’єкт управління сприймає діяння (суспільна праця та виробництво; технічні засоби: машини, агрегати, споруди; тварини і рослини; поведінка окремих людей та груп). Суб’єкт управління реалізує управлінські діяння на підставі прийняття управлінських рішень (органи влади та управління різного рівня, окремі посадові особи, колективні органи прийняття рішень).

В управлінні виокремлюються управління соціальними системами, управління технічними системами, управління біологічними системами.

Джерело: Енциклопедія державного управління, т. 1, с. 675.

Ще більше розмаїття підходів притаманне визначенню поняття “менеджмент”, що не вважається повною мірою тотожним вищезгаданому, але отримало на цей час значне поширення. Систематизація різних його трактувань дає підстави для виокремлення передусім багатоаспектного підходу – як засобу, манери поводження з людьми, влади і мистецтва управління, особливого роду вміння та адміністративні навички, органу управління, адміністративної одиниці. Інші підходи до визначення поняття “менеджмент” – цільовий, функціонально-цільовий, процесуально-цільовий, процесуально-ресурсний і процесуально-результативний – відповідають змістовій спрямованості визначень і підкреслюють переважаючу концентрацію уваги на досягненні цілей, ефективному використанні ресурсів, одержанні максимальних результатів функціонування та розвитку організацій.

Усвідомлення виключної ролі управління в розвитку суспільства привело у ХХ ст. до появи великої кількості наукових праць, в яких автори намагалися з’ясувати зміст цього складного явища. Результатом стало виокремлення певних “шкіл”: наукового управління; класичної або адміністративної; людських відносин; соціальних систем; емпіричної; математичної теорії прийняття рішень; наук про поведінку, а також підходів до розуміння проблем управління – процесного, системного та ситуативного. Поява цих шкіл і підходів була розподілена в часі і відображала процес поглиблення сприйняття управління в суспільстві. Визначення змісту основних категорій (функцій, принципів, структури) на наступних етапах доповнювалося розглядом управління з точки зору ролі людини, прийняття і реалізації рішень, функціонування соціальних систем, використання досягнень різних наук (математики, кібернетики, соціології, психології тощо) для підвищення результативності цієї діяльності. Це виглядає більшою мірою як пізнання широти управління, а не його глибини, упорядкування знань про це явище.

Цікавою є позиція соціологів, які пропонують розглядати управління як цивілізаційний винахід, як явище культури, як широковикористовуваний на практиці спосіб раціональної регуляції людської діяльності, що спрямована на перетворення об’єктів будь-якої природи, а також на створення засобів впливу на них. Серед інших явищ соціальної регуляції (владарювання, насильства, спонтанної самоорганізації) саме управління займає найбільш стійке становище. Історія підтверджує цю думку. В різні часи існували певні соціальні утворення (доволі міцні, багаті і владоспроможні), які базувалися на насильстві або на харизмі володаря. Але рано чи пізно вони зникали чи перетворювалися на такі, в яких формувалися професійні управлінські системи. В умовах розвитку громадянського суспільства великого значення набуло явище самоорганізації населення, але будь-яка з утворених спілок із зростанням чисельності членів потребує формування управлінської системи, яка забезпечує дотримання прав і свобод кожного учасника, реалізацію принципів, стратегії, ідеології тощо. Тобто дійсно практика свідчить про ве-

ликі можливості в сучасному світі управлінської професійної діяльності, що підтверджує необхідність більш глибокого дослідження цього явища.

Управління супроводжує будь-яку колективну людську діяльність, присутнє в усіх сферах та галузях і тому неодмінно відображає загальний стан культури суспільства, її особливості, ментальність населення. З цим пов'язано і різне трактування понять, які позначають це явище. Англійське “manage” – це подія, що спрямована на досягнення мети, вона позначає вміння головувати, поводитися, угамовувати тощо. Російське “управляти”, відповідно до словника **В.І.Даля**, походить від слова “управа” і має значення “правильно вести справу, спрямовувати, долати перешкоди, приводити до ладу”. Аналіз цих двох положень свідчить про те, що російське (і українське) розуміння явища, що досліджується, є більш широким. Правильне ведення справ передбачає якісне управління всіма ресурсами, а не тільки трудовими, на яких сконцентровано увагу в англійському трактуванні. Разом з тим можна сказати, що російська культура не передбачає приділення такої уваги людині, особистості, як це властиво англійській. Можливо, саме різниця у культурах і є однією з основних перешкод у впровадженні напрацьованих інструментів менеджменту в практику функціонування вітчизняних бізнесових структур і органів державного управління.

Упродовж останнього сторіччя теорія і практика управління у світі розвивалися високими темпами, спираючись на підґрунтя, що було створено школами класичного і наукового менеджменту, які представлені працями таких науковців, як **Ф.Тейлор, Г.Гантт, Френк і Лілан Гілберт, Я.Гамільтон, Г.Грайкунас, Дж.Муні, А.Рейлі, Г.Форд, Г.Емерсон, А.Файоль, Л.Урвік, А.І.Гастєв, П.М.Керженцев, М.А.Вітке, О.О.Єрманський, О.Ф.Розмирович** та ін. У другій половині ХХ ст. деякі положення їх виявилися застарілими. Так, **Ральф Е.Стейер та Джеймс А.Беласко** висловили думку про доцільність доповнення принципів **А.Файоля** такими:

- міркувати стратегічно, тобто постійно пам'ятати про кінцевий результат;
- створювати організацію, в якій люди знали б про мету її функціонування та цілі їх діяльності та були б готові їх реалізувати;
- для своєчасного визначення цілей потрібно постійно удосконалювати знання темпами, що випереджають дійсність.

Аналіз цих принципів дає змогу говорити про новий погляд на управління не просто як діяльність із досягнення цілей, а таку, що здатна формувати нове суспільство і нові відносини в ньому. Характерними ознаками нових організацій виходячи з цього мають бути демократизм у відносинах, повага до особистості, постійне навчання всього персоналу і передусім керівного складу. Тобто за такими принципами управлінська діяльність стає вирішальною у прогресивному розвитку суспільства. Головними представниками школи “людських відносин” стали **М.Фоллет, Е.Мейо, Ф.Ротлісбергер, Ф.Херцберг, Ч.Барнард, Г.Саймон**, а також радянські соціологи **В.О.Ядов, О.Г.Здравомислов, С.О.Кугель, С.Д.Фролов, О.І.Шкаратан, З.І.Файнбург, М.І.Лапін, М.Ф.Наумова, А.І.Пригожин, В.Р.Гричас** та ін.

Велике значення для розвитку управлінської думки має кібернетичний етап та поява таких наукових концепцій, як загальна теорія систем і кібернетична теорія управління. Суттєвий внесок у створення теорії системи зробили **Л.фон Берталанфі, А.Раппопорт, Т.Парсонс, Р.Мертон, Ч.Барнард, Г.Саймон, Дж.Марч, А.Гоулднер, А.Єтціоні, І.В.Блауберг, В.М.Садовський, Е.Г.Юдін** та ін., у застосуванні її щодо суспільства та управління – **В.Г.Афанасьєв, Т.І.Заславська, М.І.Лапін, А.І.Пригожин, М.Ф.Наумова, С.Є.Каменицер, Г.Х.Попов, Ю.А.Лавриков** та ін. Кібернетику як загальну теорію управління розробляли **Н.Вінер, А.Розенблум, У.Р.Ешбі, Л.Гриневський, С.Бір, А.Н.Колмогоров, О.О.Богданов, А.І.Берг, В.М.Глушков** та ін. З появою цих теорій будь-яка сукупність людей, які взаємодіють, стала розглядатися як організаційна система, що складається з формальних і неформальних організацій, структур, статусів, ролей, внутрішніх і зовнішніх умов, які пов'язані між собою. Предметами дослідження стають зв'язки між елементами, процеси прийняття рішень, комунікації, формування мети і цілей, самоорганізація, механізми управління, зворотний зв'язок як головний із них, різноманітність суб'єкта і об'єкта, здатність до встановлення рівноваги з оточуючим середовищем. Але кібернетика так і не стала загальною теорією управління в технічних, біологічних і соціальних системах. Причиною цього є методологічна обмеженість системно-кібернетичного підходу.

Найбільш повно сучасний етап розвитку науки відображає синергетична парадигма, в рамках якої в центрі уваги з'являються процеси становлення і самоорганізації, що відбуваються у фізичних, біологічних, технічних і соціальних системах. Вони пов'язані з відкритістю, нестабільністю, нелінійністю як основними ознаками систем.

Складовою постнекласичної науки стали екзистенціальна теорія управління **Дж.Одиорне** і антисистемний підхід до організації і управління таких науковців, як **К.Вейк, Р.Гринвуд, А.Петтігрю, С.Робінс, Б.Роуен, С.Ренсон, В.Скот** та ін. Усіх цих авторів поєднує гуманістична методологічна позиція. **Дж.Одиорне** вважає, що всі відомі управлінські школи занадто спрощено розглядають виключно складну і багатоманітну діяльність реального менеджера. Основні положення цих теорій пов'язані з тим, що соціальна організація є вторинною по відношенню до людини, вона конструюється і реконструюється перш за все у свідомості людини, об'єкт управління це люди з усіма їх природними, ментальними та іншими особливостями.

Етапи розвитку теорії управління

Узагальнення усіх наведених підходів до розуміння змісту управління суспільством дає можливість виокремити такі етапи розвитку теорії управління:

– формування основних наукових категорій і положень (принципів, функцій тощо);

- посилення уваги до людини як єдиної активної складової цього явища;
- розуміння системності побудови суспільства, дослідження зв'язків та процесів;
- поглиблення пізнання систем, синергетична теорія;
- повернення уваги до людини – менеджера та людини – об'єкта впливу і зв'язків між ними.

У багатьох наукових працях розглядаються недоліки окремих етапів, притаманних їм підходів, суперечності, що існують між ними. Такий критичний погляд є цікавим і корисним. Але, якщо повернути увагу до їх позитивних рис, то можна зробити висновок про те, що всі вони є природними складовими процесу пізнання суспільства і управління як регулятора його життєдіяльності. З такої точки зору доцільним є не пошук протиріч, а визначення спільного. Сьогодні всі розуміють, що суспільство є складною системою, такими самими виглядають і держава, і регіон, і організація. Велике значення мають раціонально побудовані зв'язки між їх елементами, якість організації процесів, що в них відбуваються. Але ці системи не є механістичними, вони відкриті, складно прогнозовані тощо. Розвиток їх стає цілеспрямованим, коли за основну мету обирається створення умов для розвитку Людини (суб'єкта і об'єкта) з урахуванням культурних та ментальних особливостей. Усе вищезазначене є підставою для твердження про те, що управління – це процес взаємодії людей (об'єктів і суб'єктів), спрямованої на упорядкування функціонування і розвитку складних систем. Особливості систем (виробнича або невиробнича організація, адміністративно-територіальна одиниця, галузь, держава) зумовлюють специфіку побудови взаємодії, а також структур, технологій, складу робіт за функціями, відносин.

Окремі фахівці вважають, що сучасна практика свідчить про необхідність формування нової парадигми управління, яка має базуватися на досягненнях різних наук – економічної, соціологічної, політичної, психологічної, філософії управління, права в аспектах управління, культури і мистецтва, що виявляються в цій діяльності.

Ознаки управління

Виключна роль особистості в організації управлінських процесів зумовила значну увагу соціологів до дослідження проблем, що з цим пов'язані. Наприклад, вони обґрунтовують такі універсальні ознаки управління:

- універсальна якість – як здатність управління впливати на “культурні зразки” соціальних дій і взаємодій, виступати чинником їх змін;
- універсальне відношення – як здатність управління встановлювати і поєднувати лінійні й нелінійні, формальні та неформальні, контактні і дистанційні зв'язки між різними видами дій, цілями й цінностями;
- універсальний механізм – як здатність управління формувати персоніфіковані соціокультурні конструкції, які є необхідними та достатніми для утримання проблемних процесів у межах керованості, а також мають властивості самоналаштування та трансформування в умовах, що змінюються.

Управлінська діяльність дійсно є чинником змін культури соціальних спільнот і це дуже давно було відмічено народом (який піп, такий і прихід). Але треба додати, що вона базується на рівні культури, що існує в суспільстві, а традиції змінювати дуже складно. Це яскраво виявляється саме зараз: публікується багато наукових праць про розвиток у цивілізованому світі публічного адміністрування і нового публічного менеджменту, описів досвіду роботи публічних адміністрацій і систем управління успішних бізнесових структур, а вітчизняна практика свідчить про те, що керівництво за звичкою здійснюється за командно-адміністративними зразками. Запорукою прогресивних змін є знання, розуміння і вміння суб'єкта управління їх здійснювати. Така здатність впливати на загальну культуру суспільства є дійсно універсальною якістю, що обумовлено присутністю управлінської діяльності в усіх сферах життєдіяльності людства.

Встановлення і підтримка зв'язків і відносин є одним із завдань управління незалежно від того, на якому рівні воно здійснюється. На підприємстві це зв'язки між виробничими процесами, між працівниками, між етапами руху фінансів, матеріальних і інформаційних потоків, між суб'єктами і об'єктами управління, із зовнішнім середовищем. Особливо складними є зв'язки в державному управлінні. До названих вище (які стають більш складними з урахуванням масштабів потоків і колективів людей) додаються міжнародні зв'язки, політичні, економічні, культурні тощо, відносини у громадянському суспільстві, між ним та системою державного управління тощо. Закономірності їх виникнення, створення, функціонування та розвитку, а також засоби впливу на ці процеси потребують детального розгляду з боку науковців та практиків.

Не можна не погодитися з тим, що *соціальне управління* – це універсальний механізм, який створює певні інститути для регулювання суспільного життя. Деякі соціокультурні конструкції формуються в результаті самоорганізації населення (громадські організації, політичні партії, місцеве самоврядування), але в умовах пострадянського простору провідна роль у цьому процесі належить системі державного управління, у зв'язку з чим суттєво збільшується соціальна відповідальність усіх, хто в ній задіяний.

Представники постнекласичної науки, які були названі раніше, вважають, що сьогодні відбувається поєднання природничих і соціогуманітарних знань з урахуванням домінуючої ролі соціального суб'єкта як джерела фізичної, ментальної і соціальної активності. Основною проблемою його стає утримання в межах керованості спонтанних природних і соціальних процесів. Воля суб'єкта при цьому обмежується ресурсними, ментальними, соціальними і моральними критеріями. Погоджуючись із цією думкою, треба звернути увагу на те, що три з чотирьох критеріїв пов'язані з людиною – її ментальністю, моральністю, характеристиками соціальної спільноти. Один керівник для забезпечення поширення меж керованості використовує шлях пояснень, навчання працівників, переговорів, власного прикладу, а інший застосовує прямий примус, погрози, покарання.

Риси управлінської діяльності

Складність дослідження проблем управління значною мірою пов'язана з тим, що це, з одного боку, вид людської діяльності, а з другого – складне суспільне системне явище. Доцільним є окреме вивчення цих двох складових і поєднання отриманих знань. Тобто розвиток теорії управління в соціальних системах передбачає докладне вивчення закономірностей здійснення цього процесу в абстрактній управлінській парі (суб'єкт – об'єкт), на підприємстві, в адміністративно-територіальному утворенні, в державі, а також публічного адміністрування і публічного менеджменту з урахуванням соціокультурних особливостей середовища. Цей процес у всіх перелічених утвореннях і формах має особливості, що пов'язані, насамперед, із специфікою керованого об'єкта і засобами впливу на нього.

Але є і загальні риси, що притаманні управлінській діяльності як такий. До їх переліку належать:

- наявність суб'єкта і об'єкта, відносин між ними;
- виконання основних функцій (планування, організації, мотивації, контролю), через які здійснюються конкретні функції – головні та допоміжні;
- здійснення процесу прийняття й реалізації управлінських рішень;
- встановлення, підтримка та розвиток необхідних внутрішніх та зовнішніх зв'язків;
- застосування й удосконалення певних технологій виконання процесів та методів впливу на керований об'єкт;

- формування певної структури, в межах якої відбуваються перелічені процеси;
- використання соціокультурної реальності і вплив на її зміни.

Сьогодні до деякої міри прихованими є процеси встановлення і підтримки зв'язків, застосування й удосконалення технологій, використання соціокультурної реальності і вплив на її зміни. Все це існує на практиці, але досі не стало предметом глибоких наукових досліджень і розробки так необхідних для практиків методичних рекомендацій.

Коли управлінський процес відбувається в елементарній системі (суб'єкт – об'єкт), керівник на власний розсуд або за домовленістю з підлеглим і з урахуванням умов зовнішнього середовища визначає мету діяльності, характер відносин (авторитарні або демократичні, централізовані чи децентралізовані, безпосередні чи опосередковані і т. ін.) та здійснення процесу прийняття й реалізації рішень, виконує функції, застосовує технології та методи впливу тощо. Коли він є складовою певної управлінської системи (керівник відділу на підприємстві або в установі державного управління) багато параметрів діяльності визначаються системою: мета діяльності, структура, функції, методи, загальносистемний стиль керівництва, який значною мірою впливає на характер відносин і параметри процесу прийняття й реалізації рішень. Якщо розглядати систему більш велику (підприємство в цілому, галузь, регіон або державу), то можна побачити, що багато параметрів визначаються особливостями керованого об'єкта. До таких відносять загальну мету діяльності, перелік головних функцій, структуру тощо. Особливо відчутним стає вплив традицій і культури. Тобто нібито зростає кількість обмежень для керівника. Але від його особистих знань, умінь, ментальності і культури залежить те, який стиль поведінки він буде застосовувати в тому невеличкому колективі, де він працює. Це стосується характеру відносин із підлеглими (більш або менш демократичного), здійснення процесу прийняття і реалізації рішень (одноосібного чи колегіального), раціональності технологій виконання притаманних структурному підрозділу робіт, характеру відносин у системі (партнерських або конкурентних), його ставлення до організаційної культури (прогресивний розвиток або байдужість). Тобто для організації якісного управління важливим є як раціоналізація функціонування всієї системи, так і результати роботи кожного окремого керівника і працівника. І всі ці аспекти мають бути предметом дослідження теорії управління.

Значний внесок у розвиток теорії управління зробили автори теорії організацій, зокрема **М.Л.Чендлер, І.Адизес, А.І.Пригожин, В.В.Щербина** та ін. Предметом дослідження в їхніх працях є умови самовідтворення і виживання організацій, принципи їх побудови, закономірності функціонування і розвитку, форми існування й чинники, що впливають на їх стан і зміну здатності до досягнення мети. Організації розглядаються як ресурс можливостей цілеспрямованої діяльності, її здатності до вирішення складних завдань і як чинник, що обмежує цей процес. **А.І.Пригожин** характеризує організації як “третю природу”, яку створили люди слідом за технічними засобами впливу на “першу природу” для розв’язання синергійного парадоксу. З одного боку, поєднання індивідуальних людських сил дає суттєвий приріст ефекту спільної діяльності, а з другого, це може призводити і до взаємопослаблення зусиль навіть за наявності спільної мети. Причина полягає в існуванні внутрішнього зв'язку між підвищенням контролю над взаємодією членів організації і здатністю до гнучкого реагування на зміни зовнішнього середовища. Автор розглядає організацію як сукупність соціальних груп, статусів, норм, відносин єдності – конфліктування та лідерства, штучно створену для досягнення значимих цілей, безособову ієрархічно побудовану структуру зв'язків і правил, основним завданням якої є досягнення синергійного ефекту. Він вважає, що організації притаманні такі внутрішні суперечності: між особистісним та безособовим; між індивідуальним і спільним; між планомірним та спонтанним; між департаментальним та інтегральним. Розв’язання їх, на думку автора, є складним інтелектуальним завданням системи управління, яка одночасно відповідає і за цільові дії, і за підтримку організаційного порядку. Синергійний ефект є результатом дій свідомо побудованого механізму управління. Це завдання важливо як на рівні суспільства в цілому, так і на рівні окремих його підсистем.

Визначення управління

Узагальнення вищезазначеного дає можливість стверджувати, що *управління* – цілеспрямована взаємодія суб'єкта і об'єкта, яка здійснюється у формі прийняття та реалізації рішень і виконання

основних функцій та супроводжується домінуванням відносин підпорядкування, що характеризуються залежністю об'єкта від суб'єкта, високим рівнем централізації, відповідальністю суб'єкта за стан системи.

Поглиблення усвідомлення фактичної ролі людини в суспільних процесах, значення якісно організованих зв'язків в управлінських системах, підвищення соціальної активності громадян зумовлюють доцільність розгляду управління як єдності діяльності і відносин. Діяльність пов'язана з відносинами, що виникають між учасниками процесу та з оточуючим середовищем на підставі певних інтересів. Стан цих відносин відтворює цілі, функції, механізми, структуру, методи та технології управління.

1.2. Держава як об'єкт управління

Вживання терміна “державна”

Держава є продуктом суспільного розвитку, внаслідок якого вона поступово змінюється, що проявляється у постановці її цілей, визначенні завдань, формуванні структур і функцій державного управління. Відповідно до цього змінюються і погляди на поняття держави, її роль і призначення в суспільному житті.

У сучасному суспільстві *термін “державна”* вживається у різних значеннях, зокрема як:

- об'єднання людей на певній території на основі публічної влади. У цьому випадку синонімом терміна “державна” виступають поняття “народ”, “країна”;
- спеціальний апарат управління суспільством. У цьому випадку синонімом терміна “державна” є поняття “державний апарат” як сукупність органів управління;
- універсальний політичний інститут. У цьому випадку синонімом поняття “державна” виступає система влади в інтересах людей, які проживають на даній території, що регулює їх взаємовідносини за допомогою права.

Держава є найбільш важливим інститутом політичної системи суспільства, що визначається максимальною концентрацією в її руках ресурсів, які дають змогу державі впливати на соціальні зміни.

На сьогодні існує різноманіття поглядів на державу, яке обумовлено передусім тим, що держава являє собою надзвичайно складне та багатогранне явище. Наведемо деякі з них.

Поняття “державна”

Поняття “державна” знайшло широке трактування у представників його політологічного визначення.

Держава є особливою досить стійкою політичною одиницею, що являє собою відокремлену від населення організацію влади й адміністрування та претендує на верховне право керувати (вимагати виконання дій) певними територією і населенням незалежно від згоди останнього; має сили і засоби для здійснення своїх претензій.

Крім того, вона є незалежною централізованою соціально-політичною організацією для регулювання соціальних відносин, яка існує в складному, стратифікованому товаристві, що складається з двох основних страт – правителів і керованих, та розташована на певній території. Відносини між цими стратами характеризуються політичним пануванням перших і податковими зобов'язаннями других. Державу можна розглядати як спеціалізовану і концентровану силу підтримки порядку, інститут або низку інститутів, основним завданням яких (незалежно від усіх інших завдань) є охорона порядку. Держава існує там, де спеціалізовані органи підтримання порядку, як, наприклад, поліція і суд, відокремилися від інших сфер суспільного життя, вони і є державою.

У Вікіпедії *поняття “державна”* визначене як вищий політичний інститут суспільства, завдання якого полягає у:

- забезпеченні дотримання прав та реалізації інтересів осіб, що проживають на одній території, на якій держава володіє суверенітетом;
- регулюванні взаємовідносин між ними на основі єдиних законів (або традицій);
- охороні кордонів;
- регулюванні тим чи іншим чином взаємовідносин з іншими державами і народами.

Довідка. Держава – універсальна політична форма організації суспільства, яка характеризується суверенною владою, реалізацією своїх повноважень на певній території через систему спеціально створених органів управління, за допомогою яких здійснюється політичне, економічне, ідеологічне керівництво суспільством, а також управління загальносуспільними справами.

Держава регулює своє суспільне життя на основі права. Тільки держава може регулювати життя суспільства за допомогою законів, що мають загальнообов'язковий характер.

Основні ознаки держави: *територія* – частина планети, на яку поширюється суверенітет держави. Є матеріальною базою держави й основою визнання її суб'єктом міжнародного права; *політичний публічний характер влади*, який реалізується в державно-правових інститутах, відділених від населення (політична риса) і виступаючих від імені суспільства в цілому (публічність влади); *суверенітет* – політико-правовий стан держави, який характеризується верховенством влади та незалежністю; неподільністю або єдністю, повнотою влади; рівноправністю в зовнішніх зносинах; *механізм влади* – система органів і організацій, які створює держава для реалізації своїх функцій і завдань; *власні правові норми* – загальнообов'язкові правила поведінки, що розроблені й прийняті Д. і нею ж охороняються; *система податків* – платежі обов'язкового характеру, що встановлюються для утримання державного апарату, виконання загальносоціальних функцій держави у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо.

Джерело: Енциклопедія державного управління, т. 2, с. 122.

Представники соціологічного визначення поняття держави чітко виділяють його основні ознаки: сукупність людей – народ; панівну над ними владу; територію як межу дії цієї влади. У взаємозв'язку ці ознаки утворюють поняття про державу як об'єднання людей під однією владою в межах певної території.

По-перше, держава являє собою єдину територіальну організацію політичної влади в масштабі всієї країни. Державна влада поширюється на все населення в межах певної території. Територіальний поділ населення, на відміну від кровно споріднених зв'язків між членами суспільства, породжує новий соціальний інститут – громадянство чи підданство, іноземців та осіб без громадянства. Територіальна ознака зумовлює характер формування і діяльність апарату держави з урахуванням його просторового розподілу.

По-друге, держава є особливою організацією політичної влади, яка має у своєму розпорядженні спеціальний механізм – апарат управління суспільством для забезпечення його нормальної життєдіяльності. Через систему відповідних органів і установ держава здійснює безпосереднє керівництво суспільством, закріплює і реалізує певний режим політичної влади, захищає недоторканність своїх кордонів.

По-третє, держава організує громадське життя на правових засадах. Їй притаманні правові форми організації життя суспільства, властиві саме державі. Без права, законодавства, держава не в змозі ефективно керувати суспільством, забезпечувати безумовну реалізацію рішень, прийнятих органами державної влади.

По-четверте, держава відрізняється від інших політичних утворень суспільства тим, що являє собою суверенну організацію влади.

Таким чином, держава – це єдина політична організація суспільства, яка поширює свою владу на всю територію країни і її населення, має у своєму розпорядженні для цього спеціальний апарат управління, видає обов'язкові для всіх правові акти і володіє суверенітетом. Трапляється також визначення держави як організації політичної суверенної влади, що здійснює управління соціальними, економічними, політичними, духовними процесами життя суспільства.

Багатогранність держави

Багатогранність держави як певного суспільного явища проявляється в тому, що вона виступає як:

– універсальне явище людської цивілізації;

– продукт життєдіяльності суспільства, в якому є розвинена і суперечлива структура на всіх рівнях (економіка, власність, форми свідомості, особистість, соціальні класи, соціальні групи та ін.);

- важлива складова суспільства, у діяльності якої зайняті специфічні соціальні групи (владні інститути, державний апарат, система владних державних органів);
- форма існування в державно-організованому суспільстві;
- організація політичної влади та управління політичними процесами в суспільстві;
- суспільний інститут постійної влади, коли функція управління виділяється в самостійну сферу діяльності для збереження певного соціального порядку та загального регулювання суспільних інтересів;
- система органів і установ, що здійснюють владні функції;
- правова організація, що закріплює певну систему норм, санкціонованих державою;
- певна територія, на яку поширюється юрисдикція даної держави;
- певна форма правління, що характеризує організацію верховної державної влади, порядок утворення її органів та їх взаємовідносин із населенням;
- об'єднання людей (населення), що проживають на одній території і підкоряються одним законам і розпорядженням загальною для всіх влади.

Як зазначав відомий російський учений Г.Атаманчук, у науковому та політичному мисленні досі ще превалює спрощений, догматичний підхід до всього державного, в якому державу ототожнюють або із зрядом панівного класу, або з поведінкою і діями керівної ланки державного апарату. Відчуження останніх від суспільства перекидається на державу, і вона теж у свідомості всіх стає самодостатньою без суспільства і багатьох структур, які її складають. Як результат основні матеріальні, соціальні і духовні елементи, що визначають історичну силу і сучасну “потужність” держави, а саме: територія, природні ресурси, народонаселення, мова, культура, комунікації, виробнича база, державні символи, історична спадщина і т. ін., не беруться до уваги і слабо використовуються в цілях розвитку.

Ознаки та функції держави

Місце держави в політичній системі суспільства розкривається через її *ознаки та функції*.

Ознаками держави є:

- наявність певної території;
- механізм влади у вигляді особливої системи органів та установ;
- право, що закріплює певну систему норм, санкціонованих державою;
- суверенітет, як, по-перше, верховенство державної влади всередині країни, та, по-друге, незалежність її на міжнародній арені.

Наприклад, у ст. 1 Конституції України визначено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Функції держави прийнято поділяти на внутрішні і зовнішні, а також класифікувати за головними сферами суспільної діяльності як політичні, економічні, соціальні, гуманітарні та екологічні.

Серед внутрішніх політичних функцій держави, насамперед, слід виділити такі:

- охорона і захист державно-конституційного ладу;
- охорона громадського порядку і підтримання дисципліни громадян у рамках системи чинного права;
- захист територіальної цілісності та недоторканності кордонів;
- забезпечення обороноздатності;
- здійснення кадрової політики;
- здійснення інформаційної політики.

Серед внутрішніх економічних функцій держави насамперед слід зазначити такі:

- управління державним сектором економіки;
- формування і виконання державного бюджету;
- забезпечення стабільності та створення умов розвитку всіх секторів національної економіки;
- регулювання трудових відносин;
- здійснення структурної та промислової політики;
- здійснення аграрної політики;
- здійснення інноваційної та інвестиційної політик;
- розвиток інфраструктури (транспорт, зв'язок, енергосистеми, інженерні та інформаційні мережі тощо).

Серед внутрішніх соціальних функцій держави слід відзначити такі:

- розвиток системи охорони здоров'я;
- створення державної системи соціального забезпечення;
- соціальний захист та підтримка;
- соціальне партнерство;
- регулювання соціальних відносин у сфері зайнятості населення.

Серед внутрішніх гуманітарних функцій держави слід виділити такі:

- розвиток освіти;
- здійснення інноваційної науково-технологічної політики;
- розвиток культури;
- розвиток молодіжної політики, спорту, фізкультури, туризму.

Серед внутрішніх екологічних функцій держави слід відзначити такі:

- забезпечення раціонального природокористування;
- охорона довкілля;
- забезпечення екологічної безпеки;
- створення умов стійкого розвитку.

Зовнішні функції держави переважно можна класифікувати як зовнішньополітичні та зовнішньоєкономічні. Вони забезпечують розвиток співпраці з іншими країнами світу з метою забезпечення кращих умов для розвитку національної економіки та для політичної інтеграції держав й економічної інтеграції у світову економіку.

Суб'єкт та об'єкт управління

Для управління здійсненням внутрішніх та зовнішніх функцій держави створені спеціальні державні органи, які в сукупності утворюють її структуру. Насамперед йдеться про органи всіх гілок державної влади, правоохоронні органи, органи, що забезпечують внутрішню та зовнішню безпеку країни. Базовим положенням для управління в соціальній системі є те, що воно може бути розглянуто як процес впливу суб'єкта (керуючої системи) на об'єкт (керовану систему) з метою переведення його в новий якісний стан або підтримки у встановленому режимі. *Суб'єкт управління* в соціальній системі – це той, хто управляє. *Об'єкт управління* – це те, чим або ким управляють, стосовно чого або кого спрямоване цілепокладання і керуючий вплив з боку суб'єкта управління.

Головною особливістю управління в соціальних системах є те, що керуючим і керованим у них є людина, а система управління, що виступає як суб'єкт, може бути і об'єктом, коли йдеться про її вдосконалення та приведення у відповідність із потребами суспільства. Серед основних критеріїв, що відрізняють суб'єкт від об'єкта, розглядаються статус і функції; права і повноваження; активність впливу; черговість або ініціатива впливу; сила й інтенсивність впливів; раціональність впливів; ставлення до мети, цілепокладання та цілереалізації.

Держава як соціальна система є одночасно суб'єктом і об'єктом управління, що визначає необхідність розглядати їх як дві постійно взаємодіючі системи (керуючу і керовану). Функціонування суб'єкта управління визначається в основному особливостями об'єкта.

У науці та практиці державного управління держава здебільшого розглядається як суб'єкт управління, що проявляє себе через державну владу та державне управління. Держава тому і є державою й цим відрізняється від інших суспільних структур, що тільки в ній зосереджена і нею реалізується у суспільстві державна влада.

З точки зору теорії управління *держава є складною відкритою системою*, що має властивості цілеспрямованої адаптації до мінливих умов зовнішнього і внутрішнього середовища та здатністю до самоврядування, саморегуляції свого розвитку. Керуючий вплив вищої ієрархічної структури реалізується прямими зв'язками з керованою системою; контроль виконання, адекватність реакції на керуючий вплив визначаються інформацією, що надходить каналами зворотного зв'язку. Саме тому об'єкт управління не тільки реагує на управлінські впливи суб'єкта, не тільки сигналізує про їх наслідки та результати, а часто, незалежно від бажання суб'єкта, прямо спонукає його до певної перебудови управлінських впливів, зміни їх характеру та змісту.

Держава як об'єкт управління

Держава як об'єкт управління сформувалася з організаційного виділення її як основної структуроутворюючої ланки суспільства. Вона постійно розвивається разом із суспільством, оскільки має відповідати

його потребам. Це приводить до активізації процесів державного будівництва (державотворення), внесення змін у визначення і правове закріплення: форми державного правління; політичного режиму; державно-територіального (адміністративно-територіального) устрою; місії, основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади; структури органів державної влади відповідно до основних функцій держави; коригування основних завдань і функцій органів державної влади.

Основні механізми змін у процесах державотворення

У сучасних процесах державотворення, як правило, задіяні такі основні механізми змін:

- для форми правління, розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади – це проведення конституційних реформ;
- для політичного (державного) режиму – це проведення політичних реформ, демократизація владних структур. У демократичному суспільстві йдеться про такі зміни, що відповідають основним принципам демократії, а саме: виборності влади; демократичної модернізації; транспарентності; прозорості; участі; конкурентності; антикорупційності; дебіюкратизації; обов'язковості громадського контролю та ін.;

- для державно-територіального устрою – це адміністративно-територіальні реформи;
- для структури та системи взаємодії органів державної влади, коригування основних завдань і функцій органів державної влади – це адміністративні реформи;

- для системи місцевого самоврядування – це муніципальні реформи;

- для системи публічної адміністрації – це процеси деконцентрації та децентралізації, а також проведення виваженої ефективної кадрової політики у системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

- для визначення місії, основних цілей та функцій держави, їх пріоритетності – це політичне прогнозування та стратегічне планування.

На думку багатьох учених, з метою реалізації активності держави як об'єкта управління необхідно не лише вдосконалити механізм управлінського впливу на суспільство, але й підвищувати ефективність участі в управлінні громадян, громадського контролю за діяльністю органів влади, запровадити принципово нову парадигму у відносинах “громадянин – держава”, стрижнем якої є служіння держави людині. Державна влада у цьому сенсі – це не тільки здійснення повноважень, що зобов'язують громадянина, але й виконання певних обов'язків перед ним. У процесі демократичного розвитку обсяг таких обов'язків з боку держави має зростати.

Механізм реалізації державної влади

Механізмом реалізації державної влади є система спеціальних органів та установ, діяльність яких забезпечується державною службою.

На думку відомого російського вченого **В.Романова**, у сучасному суспільстві відбувається зміна ролі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як інформаційно-комунікативних елементів між публічною владою та суспільством. Сьогодні державна влада отримує інформацію про стан суспільства переважно через державну службу. Таким чином реалізується її зворотний зв'язок із суспільством. Через державну службу, з огляду на політичні та адміністративні завдання їй у вигляді відповідних політичних та управлінських рішень, здійснюється вплив державної влади на суспільство, тобто реалізується безпосередній зв'язок влади з ним. Така функція державної служби підтверджує її надзвичайно важливу роль як у реалізації завдань сучасної системи державного управління, так і в реалізації завдань самоорганізаційного розвитку держави як об'єкта управління.

1.3. Державне управління як суспільне явище

Співвідношення суспільства та держави

Держава як управлінський інститут не є самодостатнім утворенням з автономним буттям. Вона є продуктом суспільства на певному етапі його розвитку, існує в суспільстві та утримується ним. У цьому контексті державу трактують як механізм суспільного самоврядування та розв'язання суспільних проблем, хоча далеко не завжди цей механізм працює в інтересах усього суспільства. У будь-якому випадку у співвідношенні суспільства та держави саме суспільство є

первинним і більш загальним утворенням, тому уявлення про нього є вкрай важливим для розуміння місця та ролі в ньому державного управління.

Суспільство – це сукупність людей, об'єднаних конкретними інтересами, потребами, системою зв'язків і взаємин, що склалися між людьми в процесі практичної діяльності та суспільного життя. Основною важливою ознакою суспільства є територія, на якій консолідується суспільні зв'язки. Також важливою ознакою суспільства є здатність підтримувати і відтворювати високу інтенсивність внутрішніх зв'язків. Сучасному етапу властиве неklasичне розуміння суспільства, для якого характерне співіснування найрізноманітніших підходів до його вивчення. Виходячи з цього на сьогодні суспільство розглядається як всеохопна система, що окреслюється граничними умовами соціальності як смислової комунікації, а в просторовому вимірі постає як “світове”, “планетарне” явище.

Основними формами організації й упорядкування сучасного суспільства виступають держава та громадянське суспільство. Якщо держава є універсальною політичною формою організації суспільства, що характеризується наявністю багаторівневої, переважно ієрархічної системи органів державної влади, то *громадянське суспільство* – це інтегроване позначення всієї сукупності існуючих у суспільстві відносин, які не є державно-політичними, такого боку життєдіяльності суспільства та окремих індивідів, який перебуває поза сферою впливу держави, за межами її директивного регулювання й регламентації. Громадянське суспільство є механізмом соціальної взаємодії, що складається із системи місцевого самоврядування, різноманітних об'єднань, суспільних рухів і публічної комунікації, місце соціальних дій, відносно автономних від держави. Громадянське суспільство включає в себе три елементи: членство в асоціаціях і рухах; готовність терпимо ставитися до різних політичних поглядів та участі громадян у різних об'єднаннях; громадянську відповідальність людини перед суспільством. У більшості країн із стабільною демократією громадянське суспільство є свого роду буфером у відносинах між державною владою та окремим громадянином. У схематичному вигляді взаємозв'язок громадянського суспільства і держави показаний на рис. 1.1.

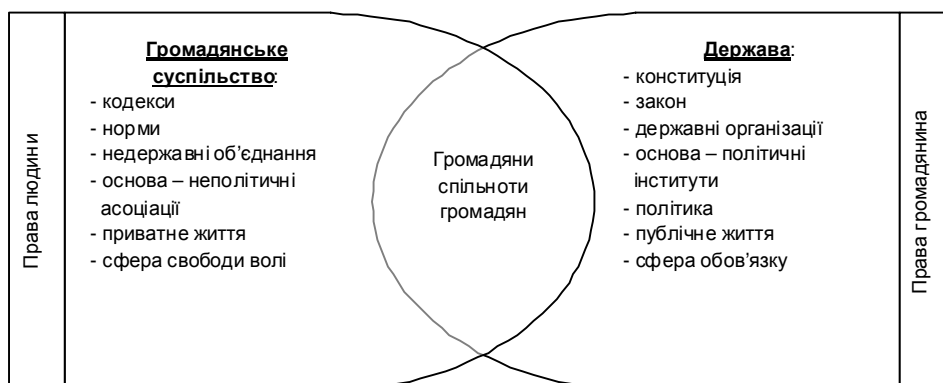


Рис. 1.1. Взаємозв'язок громадянського суспільства і держави

Поняття суспільного управління

Будь-якому суспільству притаманне таке явище, як управління. Воно має місце в усіх суспільствах, у всіх сферах життєдіяльності людей, у всі часи людської цивілізації. Чим масштабнішою є спільність людей, які взаємодіють між собою, тим більшою є потреба в управлінні, що в науці дістало назву *суспільного (соціального) управління*, що тлумачиться як вплив на суспільство у цілому або його окремі ланки для того, щоб забезпечити збереження їх якісної специфіки, їх нормальне функціонування, удосконалення й розвиток, успішний рух до заданої мети.

Суспільне управління можуть здійснювати різноманітні інститути. На цьому акцентується увага у визначенні, що дається в Енциклопедії державного управління, згідно з якою *суспільне управління* – управління процесами формування і розвитку суспільства, що інтегрує управління всіма сферами суспільної діяльності (політичної, економічної, соціальної, гуманітарної, екологічної), державне управління (центральне, регіональне, місцеве), місцеве самоврядування, управління громадськими організаціями і рухами, політичними партіями, профспілками та ін.

Інститути суспільного управління

Управлінські інститути є різновидом суспільних (соціальних) інститутів, під якими розуміються форми організації (держава, право, політичні партії, збройні сили, церква, школа, родина, мораль) та засоби здійснення спільної діяльності людей, які забезпечують стабільне функціонування суспільних відносин. За допомогою соціальних норм, правил, принципів і санкцій, що регулюють різні сфери суспільної діяльності, суспільні інститути виконують організаційні, регулятивні, управлінські та виховні функції в суспільстві. Згідно з цим *інститути суспільного управління* – це стійкі форми організації та механізми взаємодії суб'єктів такого управління. Вони є результатами певної конкретно-історичної комбінації інститутів держави й інститутів громадянського суспільства як основних суб'єктів суспільного управління.

У зв'язку з цим на різних історичних етапах розвитку інститути суспільного управління доцільно розглядати як:

– по-перше, інституціоналізовану систему державного управління або як переважно інститут держави, де головним суб'єктом суспільного управління виступає держава;

– по-друге, інституціоналізовану систему самоврядування суспільства або як переважно інститут громадянського суспільства, де головним суб'єктом суспільного управління виступає громадянське суспільство;

– по-третє, конкретно-історичне розв'язання суперечності між державним управлінням і самоврядуванням, між інститутами держави й інститутами громадянського суспільства, тобто результат взаємодії держави і громадянського суспільства.

Принципи формування інститутів суспільного управління

Формування інститутів суспільного управління має ґрунтуватися на таких принципах.

1. Принцип єдності суспільних, інституціональних і особистих змін. Образно кажучи, будь-яка реальна зміна будь-якого інституту приводить як до зміни суспільства, так і до зміни людини. Також і зміна, що відбувається на особистому рівні, так або інакше буде інституціоналізуватися в нові інститути суспільства.

2. Принцип розбіжності темпів суспільних, інституціональних і особистих змін. Суспільні й інституціональні зміни можуть випереджати особистісні, як це відбулося в нашій країні під час різкого переходу до ринкових відносин. Або, навпаки, особистісні зміни можуть відбуватися швидшими темпами. Різниця в темпах насамперед пов'язана із впливом самої системи управління, але може мати або доповнюватися іншими джерелами, що коріняться в культурі.

3. Принцип запізненого впливу на інститут. Інститут – це складний об'єкт управлінського впливу. Тому зміна інституту зазвичай відбувається пізніше від управлінського впливу, націленого на підтримку цієї зміни.

4. Принцип непрямого управління інститутом. Формування, підтримка або зміна інституту мають розглядатися як поєднання його організації і самоорганізації (управління та самоврядування). Роль управлінського впливу полягає в ініціюванні та підтримці змін, контролі за їх перебігом, а не в повному здійсненні.

5. Принцип часткових інституціональних змін. Цей принцип сформульований **К.Поппером**, який обґрунтував необхідність часткової зміни соціальних інститутів замість повної перебудови структури суспільства.

6. Принцип особистої участі в інституціональних змінах. Інституціональні зміни так чи інакше більшою мірою залежать від особи, ніж від влади (або від самоврядування більше, ніж від управління).

Інституційна структура суспільного управління

Після ініціювання управлінням інституціональної зміни реальна зміна неможлива без явної або латентної підтримки широких народних мас. Підсумовуючи викладене, до загальної інституційної структури суспільного управління в сучасних умовах можна включити:

- наддержавні та міждержавні організації;
- органи державної влади;
- органи місцевого самоврядування;
- політичні партії;
- органи громадського самоврядування, громадські організації, рухи, профспілки та ін.;
- організації приватного сектору.

**Державне управління
як вид суспільного управління**

Як бачимо, поряд з органами державної влади у суспільному управлінні тією чи іншою мірою бере участь низка інших суспільних інститутів, що дає змогу виділити відповідні *види суспільного управління*. Головним із них виступає державне управління, з яким тісно пов'язане місцеве самоврядування, що здійснюється системою відповідних органів. В Україні до таких органів належать сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Громадське управління (самоврядування) досить яскраво виявляється, наприклад, у науці та освіті. Зокрема, відповідно до Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” Національна академія наук України та галузеві академії наук є самоврядними організаціями. Закон України “Про освіту” визначає органи громадського самоврядування в освіті, а саме: загальні збори (конференція) колективу навчального закладу; районна, міська, обласна конференції педагогічних працівників, з'їзд працівників освіти Автономної Республіки Крим; Всеукраїнський з'їзд працівників освіти. Прикладом приватного управління у великих масштабах, навіть міжнародного рівня, можна вважати управління транснаціональними корпораціями. Новим для сучасного етапу розвитку людства є виникнення наддержавного управління, суб'єктами якого виступають насамперед управлінські інститути наддержавних регіональних об'єднань. Яскравим прикладом є Європейський Союз, оскільки в діяльності його органів простежуються риси, раніше притаманні виключно державному управлінню. Всі управлінські інститути суспільства перебувають у взаємодії, від характеру якої критично залежить успішність суспільного розвитку. Таким чином, суспільне управління відповідно до його суб'єктів можна розділити на види, одним з яких є державне управління поряд з іншими видами суспільного управління – від наддержавного до приватного.

**Суспільне призначення
державного управління**

Державне управління, так само як інші види суспільного управління, існує в суспільстві та має *суспільне призначення*. У цілому це призначення полягає в тому, щоб прогнозувати та забезпечувати вирішення суспільних проблем, а по можливості запобігати їх виникненню, ефективно служити громадянам, забезпечувати вироблення і реалізацію стратегії суспільного розвитку. Тут принциповим моментом є розуміння *забезпечувальної ролі державного управління* в суспільстві. На цьому моменті наголошується в Енциклопедичному словнику з державного управління, в якому державне управління тлумачиться як діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами. Важливо підкреслити, що діяльність державних управлінців не продукує товарів, послуг або духовних цінностей. Таке виробництво здійснюється в межах інших видів суспільної діяльності, тому вони є первинними і головними для життя людей. Натомість результатами державного управління є управлінські рішення та дії, що мають сприяти виробленню матеріальних та духовних благ.

Отже, держава через державне управління покликана забезпечувати збереження, функціонування та розвиток суспільства. Якою мірою державні інститути виконують цю забезпечувальну роль, такою мірою вони потрібні суспільству. У цьому зв'язку важливим є розуміння *суспільного розвитку*. Останній можна тлумачити як якісну зміну всієї структури суспільства аж до зміни способу мислення людей, що приводить до виникнення нових суспільних відносин і нових методів виробництва. Далеко не будь-яка навіть кардинальна зміна в суспільстві є кроком по шляху розвитку. Під суспільним розвитком звичайно розуміють лише такі зміни, які відповідають інтересам більшості, сприяють підвищенню якості життя людей і дають їм змогу впевненіше дивитися в майбутнє. Держава має забезпечувати цей розвиток, обслуговувати суспільні інтереси, а не намагатися стати над суспільством і керувати ним.

Більш конкретно суспільне призначення державного управління можна розкрити через комплекс об'єктивно необхідних завдань, виконання яких у масштабах усього суспільства держава може забезпечити через державне управління набагато краще, ніж будь-які інші суспільні інститути. До таких завдань належать принаймні такі:

– ефективного використання природних, трудових, матеріальних, інформаційних, інших ресурсів;

- справедливий перерозподіл основних суспільних благ;
- підтримка громадського порядку;
- гарантування безпеки людини, суспільства, країни;
- надання громадянам різноманітних послуг;
- збереження та покращення духовного здоров'я суспільства;
- формування бачення майбутнього суспільства та інтеграція суспільних зусиль для його досягнення.

Суспільне призначення державного управління

Зазначений комплекс завдань є основою постановки цілей державного управління. Такі цілі мають підпорядковуватися певній місії, що з погляду суспільства, як уже зазначалося, має відображати потреби забезпечення його функціонування і розвитку. З цього приводу одні вчені обґрунтовують погляд, що місія нашої держави відображена в ст. 1 Конституції України та полягає в побудові суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. В інших працях на основі ст. 3 Конституції України обґрунтовується наступний погляд: права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст державного управління і виступають його основною метою.

Більш конкретні цілі державного управління *за характером впливу на суспільні процеси* можна поділити на три загальних типи.

1. *Цілі збереження*, що полягають у забезпеченні цілісності суспільства, захисті усіх його сфер від можливих руйнівних процесів. Приклади: гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності, недоторканності державного кордону, обороноздатності; забезпечення громадського порядку; збереження від руйнування тих чи інших галузей суспільної діяльності.

2. *Цілі функціонування*, що передбачають підтримку суспільства, його окремих сфер або галузей у певному стані, тобто забезпечення суспільних характеристик у певних заданих межах. Приклади: гарантування певних прав і свобод людини; підтримка певного рівня соціальних гарантій; забезпечення певного рівня освіти та медичного обслуговування тощо.

3. *Цілі розвитку*, що полягають у забезпеченні переходу суспільства, його окремих сфер або галузей до якісно нового стану, появи нових та значної зміни наявних суспільних характеристик. Такі цілі передбачають упровадження нововведень, зокрема інноваційного характеру, в ті чи інші сфери суспільного життя, що переважно здійснюється шляхом відповідних реформ.

Слід зазначити, що нерідко цілі державного управління не відповідають потребам, цінностям та очікуванням більшості громадян держави, а для досягнення такої відповідності цілі мають бути об'єктивно обумовленими та обґрунтованими, соціально вмотивованими, забезпеченими в ресурсному відношенні, системно організованими, спиратися і на інтелектуальний багаж, накопичений людством, і на духовні цінності суспільства, культурні традиції народу. Лише за таких умов цілі державного управління будуть мати достатні підстави з погляду його суспільного призначення. У цьому зв'язку основою для встановлення зазначених цілей можуть стати *показники людського розвитку або якості життя*. В Аналітичному звіті Міжнародного центру перспективних досліджень "Потенціал України та його реалізація" (2009 р.) зазначається: "Якість життя – це та ознака успішності держави загалом та її уряду зокрема, що її безпосередньо відчують на собі пересічні громадяни. Держава може мати високі макроекономічні показники, величезний міжнародний авторитет, потужний науковий, виробничий або оборонний потенціал, але доки все це не знайде відображення у поліпшенні повсякденного життя звичайних людей, уряд не може вважати своє завдання виконаним".

Людський розвиток як основа цілепокладання у державному управлінні

Виходячи з цього однією з основ цілепокладання в державному управлінні може бути, наприклад, відомий *Індекс людського розвитку*, що прийнятий ООН та з 2010 р. об'єднує в числовому вираженні такі показники:

- очікувану тривалість життя при народженні;
- середню та очікувану тривалість навчання;
- річний валовий національний дохід на душу населення.

За даними Звіту ООН про людський розвиток 2011 р., Україна посіла 76-те місце за Індексом людського розвитку серед 187 країн, дані про які включені у звіт. У цьому звіті країни

поділені на 4 великі групи, а саме країни з такими рівнями людського розвитку: дуже високим; високим; середнім; низьким. Україна за цією класифікацією належить до країн із високим рівнем людського розвитку. Більш конкретно ситуація в Україні за основними складовими Індексу людського розвитку ООН станом на 2011 р. є такою: очікувана тривалість життя при народженні – 68,5 року; середня тривалість навчання – 11,3 року; очікувана тривалість навчання – 14,7 року; річний валовий національний дохід на душу населення – 6175 дол. США. І якщо порівняти наведені значення з даними за іншими країнами, то вони свідчать про порівняно високі показники тривалості навчання, але не досить високі показники очікуваної тривалості життя та річного валового національного доходу на душу населення.

Отже, можна зробити висновок про необхідність суттєвого підвищення показників людського розвитку в Україні. Звичайно, Індекс людського розвитку, як і будь-який інший розроблений на сьогодні подібний індекс, навіть близько не відображає всіх аспектів якості життя. Очевидно, потрібні дуже серйозні дослідження, щоб вибрати сукупність показників, які хоча б приблизно відображатимуть усі складові людського розвитку (політичну, економічну, соціальну, духовну). Але принциповим є те, що основні цілі державного управління видається доцільним визначати саме як забезпечення покращення показників людського розвитку або, по-іншому, якості життя громадян країни. А інші цілі – це не самодостатні цілі, а лише забезпечувальні (приріст іноземних інвестицій, збільшення обсягів експорту, створення ефективних ринкових механізмів, підвищення зарплат і пенсій, проведення приватизації, вступ до різних всесвітніх організацій, наддержавних об'єднань, блоків тощо). Тому при цілепокладанні на вищому державному рівні необхідно аналізувати, якою мірою досягнення цих забезпечуваних цілей сприяє підвищенню якості життя більшості громадян країни.

Роль державно-громадської взаємодії у державному управлінні

Винятково важлива роль у сучасній світовій управлінській практиці відводиться взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства. Ідеологія такої взаємодії базується на тому, що найкращі результати на шляху прогресивного суспільного розвитку можуть бути досягнуті тоді, коли

зазначені *суб'єкти співпрацюють між собою як партнери*. Взаємодія органів державної влади із суспільними інститутами повинна здійснюватись на засадах відкритості та прозорості. У результаті взаємодії відбувається і взаємовплив. Завдяки цьому процесу між владою та громадськістю можливим стає здійснення контролю громадськістю за діяльністю влади. Тобто при взаємодії, на відміну від “зв'язків з громадськістю”, влада повинна шукати консенсус у відносинах та застосовувати для цього різноманітні механізми та форми. У цьому процесі мають бути зацікавлені обидві сторони, але для здійснення ефективної, плідної взаємодії ініціювати її має влада. Саме тоді і застосовується поняття “залучення громадськості”, коли влада здійснює певні кроки для того, щоб населення брало участь у спільному з нею вирішенні проблемних питань та в процесі прийняття рішень у цілому. Тобто “участь громадськості” є результатом процесу “залучення”. Унаслідок цього відбуваються серйозні зміни в суб'єктно-об'єктних відносинах. При залученні громадськості до процесу прийняття рішень, до спільної взаємодії влада виступає як суб'єкт, вона впливає на громадськість з метою активізації її діяльності, створює потрібні для цього умови. У результаті цього громадськість, яка виступала в ролі об'єкта діяльності влади, перетворюється на суб'єкта, вона починає впливати на владу, контролювати її та диктувати свої умови. Це своєрідний парадокс, який полягає в тому, що сама влада має стати ініціатором створення умов для перетворення громадськості на суб'єкта управління, на того, хто саме й здійснює владу в державі, як це зазначено в ст. 5 Конституції України: “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу”. Одним із головних принципів, або навіть і передумовою залучення громадян є *принцип довіри влади до пересічних громадян*.

Відкрите урядування як нова концепція державно-громадської взаємодії

На сьогодні теоретичні й практичні напрацювання щодо взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства багато в чому інтегрувалися в нову управлінську концепцію, що отримала назву “*відкритого*

урядування”. Ця концепція передбачає насамперед відкритість та прозорість інформації про державну владу. Доступ до такої інформації має бути вільним та рівним для всіх. Наступною засадою є діалог та включеність суспільних суб’єктів, постійна взаємодія владних структур з громадянами з метою вироблення політики, підвищення ефективності державного управління та покращення якості надання державних послуг. Принциповим положенням є також взаємна відповідальність держави та суспільства, що означає обов’язкову реакцію з боку владних структур на запити суспільства та врахування пропозицій при прийнятті рішень, а з боку суспільства – готовність до партнерства з владою.

Просуванням ідей відкритого урядування у світовому масштабі займається міжнародна організація “Партнерство відкритого уряду”, засади діяльності якої викладені в документі “Партнерство відкритого уряду: статті про управління”, що прийнятий у квітні 2012 р. Учасниками організації є як уряди держав, так і структури приватного сектору та громадянського суспільства, які поділяють її принципи та місію. Україна також приєдналася до цієї організації і задекларувала наміри впроваджувати відкрите урядування. З цього приводу видане розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” від 5 квітня 2012 р. № 220-р. Відповідно до цього документа в тісному партнерстві Уряду України та інститутів громадянського суспільства забезпечується виконання таких *першочергових завдань*, як посилення взаємодії органів державної влади та громадськості під час підготовки і виконання державних рішень, забезпечення прозорості державної політики і доступу до інформації про роботу органів виконавчої влади та публічної інформації, застосування дієвого інструменту протидії корупції, підвищення ефективності державного управління, зокрема шляхом застосування електронних технологій.

У цілому сучасне розуміння державного управління пов’язане з переходом від “державоцентризму” до “людиноцентризму”, запровадженням ідеології служіння держави своїм громадянам. Виходячи з цього *головним критерієм ефективності державного управління* має виступати рівень суспільного розвитку в людському вимірі. Незважаючи на економічне зростання, зміцнення військової могутності держави, збільшення її міжнародного авторитету та ін., роботу державних інститутів можна вважати суспільно ефективною лише за умови підвищення якості життя громадян країни.

1.4. Природа державного управління та його специфіка

Визначення державного управління

Оснoву суспільних відносин складає різноманітна діяльність людей, поєднаних в організації, установи і підприємства. Регулювання цих відносин є однією з основних функцій держави і здійснюється в її специфічній формі діяльності – державному управлінні. Платону належить вираз “Як бачимо, її /державу/ створюють наші потреби”. На узгодження та всебічне задоволення потреб різних верств і груп суспільства й спрямоване державне управління. Історично воно формувалося протягом кількох тисячоліть. Вихідними ключовими поняттями для розуміння сутності та специфіки державного управління є держава й державна влада, оскільки *державне управління* є способом функціонування і реалізації державної влади з метою становлення й розвитку держави.

Держава, як відомо, є основним елементом політичної системи суспільства, що здійснює управління останнім, охорону його економічної та соціальної структури, організацію й упорядкування соціально неоднорідного суспільства, забезпечення його цілісності та безпеки. Це історично складена структура для забезпечення потреб політичної еліти, соціальних груп і громадян. Вона є монопольним носієм суспільної влади, інституцією творення цієї влади.

В основу держави покладена державна влада, що є інструментом забезпечення існування держави та досягнення її цілей, її обов’язковим атрибутом. Державна влада має здатність впливати на процеси в суспільстві за допомогою спеціальних органів та установ. Останні є складовими єдиного механізму державної влади.

Державне управління за змістом є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує. Сфери діяльності держави безпосередньо

трансформуються у сфери державного управління. Це розроблення й здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, правове визначення і регулювання відносин у масштабах усього суспільства, формування та реалізація державного бюджету тощо.

Дуже важливим аспектом розуміння стану і розвитку державного управління є врахування його об'єктивних основ, а саме природно-географічних та соціально-економічних умов і культурно-історичної спадщини.

Американський та європейський підходи до розуміння державного управління

На непростий шлях становлення державного управління як окремого виду суспільної діяльності опосередковано вказує той факт, що й досі немає сталого, прийнятого в усьому світі визначення державного управління. Передусім це пов'язано з тим, що існують щонайменше

два різних підходи до розуміння змісту державного управління. На пострадянському просторі найбільш відомим із них є *американський та європейський підходи до розуміння державного управління*.

В основу першого покладено “людину економічну” й акцент зроблено на створенні максимальних умов для отримання прибутку внаслідок її діяльності, а в основу другого – “людину адміністративну” й зроблено акцент на максимально можливому правовому врегулюванні будь-яких суспільних відносин і чіткому дотриманні встановлених норм права.

У так званому американському підході, зорієнтованому на всі процеси і функції управління в спектрі повноважень держави, державне управління розглядається як галузь, що включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, а в другому, так званому європейському, державне управління розглядається як підгалузь права. Інакше кажучи, перший підхід передбачає поєднання політичних, правових та адміністративних функцій, а другий – їх розмежування, тобто визначення державного управління як усієї незаконодавчої та несудової діяльності держави, або як підзаконної виконавчо-розпорядчої діяльності органів держави.

До визначення державного управління також можна підійти виходячи з дуже важливої властивості будь-якого управління – його цілеспрямованості. З огляду на зазначене основним завданням управлінської діяльності держави є забезпечення досягнення поставлених цілей, а змістом є дії щодо їх досягнення.

На думку видатного німецького вченого **П.Друкера**, управління є особливим видом діяльності, що перетворює неорганізований натовп в ефективну цілеспрямовану та продуктивну групу.

Перефразовуючи іншого з найвідоміших представників науки управління **А.Файоля**, можна сказати, що управляти державою – це вести її до цілей з максимально можливим використанням усіх наявних ресурсів.

Підтвердження цієї думки також знаходимо у **Г.Райта**, який управління трактує як організацію та спрямування ресурсів з метою досягнення бажаного результату.

Заслужують на увагу визначення **Г.В.Атаманчуком** державного управління як практичного, організуючого та регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її силу влади, а також **В.В.Цветковим** як діяльності держави щодо організації упорядкування різних соціальних процесів у суспільстві.

Суспільство є складною динамічною самокерованою системою, а управління ним – соціальною функцією, що виявляється у владно-організуючій діяльності, яка забезпечує узгодженість спільної праці і побуту людей для досягнення суспільно значущих цілей та завдань. Держава виконує роль структури, а державне управління – механізму суспільного самоуправління.

У контексті системного підходу під державним управлінням слід розуміти процес цілеспрямованого впливу суб'єкта державного управління, що представляє державну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх системи, на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частини, внаслідок якого задовольняються потреби держави і суспільства.

З погляду суб'єкт-об'єктних відносин *державне управління* є неперервним процесом реалізації відповідних управлінських функцій, у зв'язку з чим для нього можна застосувати визначення через ці функції, а саме: державне управління є процесом планування, організації, мотивації, контролю та пов'язаних їх комунікацій і прийняття рішень з метою формулювання й досягнення цілей держави.

Визначення предмета державного управління

Уточнюючи та доповнюючи це визначення, до *предмета державного управління* слід віднести процеси здійснення суб'єктом державного управління функцій управління (планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень) з метою досягнення цілей держави шляхом формування організуючого, координуючого та контролюючого впливів на об'єкт державного управління.

Державне управління можна розглядати як діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються.

Співвідношення державного управління та менеджменту

З погляду становлення і розвитку державного управління як виду діяльності, заслуговує на увагу питання його *співвідношення з менеджментом*. Велика увага до нього передусім пов'язана з предметно-об'єктним визначенням виду діяльності та галузі наук державного управління, а також із з'ясуванням можливостей застосування напрацьовань науки управління, зародження і розвиток якої був безпосередньо пов'язаний із менеджментом, у теорії та практиці державного управління.

У зв'язку з цим йдеться про специфічні моделі, схеми, класифікацію, типологію і систематику, тенденції розвитку, закономірності побудови та функціонування державного управління. Діяльнісна модель державного управління наведена на рис. 1.2.



Рис. 1.2. Діяльнісна модель державного управління

Таким чином, насамперед слід виходити з того, що держава відрізняється від інших організацій вирішенням набагато більш масштабних і різноманітних загальносуспільних справ, монополічним правом регулювання правових відносин, суверенітетом, унікальністю, що безпосередньо впливає на прийняття управлінських рішень.

1.5. Об'єкт і предмет науки “Державне управління”

Предмет науки “Державне управління”

Будь-яка нова наука виникає з потреби більш поглибленого пізнання тих чи інших явищ природи і суспільства, коли для цього виникають об'єктивні можливості. Цей предмет повинен мати свою специфіку, яка б характеризувала найсуттєвіші його властивості.

Знайшовши власний притаманний об'єкт і предмет, нова наука відокремлюється від уже існуючих. Отже, розробка предмета нової галузі науки є суттєвою проблемою її становлення.

Проблемами, які охоплюються теорією державного управління, цілком закономірно займалися і займаються інші науки. Державне управління є об'єктом дослідження багатьох наук про суспільство, причому кожна з них має у цій сфері свій предмет і досліджує його притаманними їй методами й засобами.

Наприклад, органічним є зв'язок державного управління з політологією. У праці “Наука державного управління” **Вудро Вільсон** зазначив, що наука про державне управління стала останнім досягненням політичної науки, одночасно наголосивши, що питання державного управління не є політичними питаннями. Змістом політології є політико-владні відносини, реалізація політичної влади і критерії її ефективного здійснення, взаємодія гілок влади, питання формування вищих органів державної влади, їх взаємодія, вплив опозиції на діяльність органів влади.

Також близькою до державного управління є юридична наука, насамперед такі її складові, як теорія держави і права, конституційне та адміністративне право. У межах адміністративного права вона досліджує правові аспекти діяльності органів державної влади та посадових осіб цих органів, форми й методи управлінської діяльності, правові відносини, питання законності, дисципліни і юридичної відповідальності у сфері державного управління.

Філософія розглядає управлінські проблеми в морально-етичному контексті, під кутом загального блага, принципів справедливості, свободи та ідеологічних впливів на управлінські процеси, прогнозування та перспектив державного управління в умовах постіндустріальної глобалізації. Вона більшою мірою виходить з того, що повинно бути або що є бажаним, ніж із дійсного.

Економічна наука вивчає ринкові механізми, засоби та інструменти державного втручання в ринкову економіку, аналіз витрат та витрат у державному секторі, економічну ефективність прийняття управлінських рішень.

Історична наука головним чином досліджує державотворчі процеси, що відбувалися в минулому, зокрема процеси виникнення, розвитку й занепаду держав, відносини між ними, зміни політичних еліт, еволюцію владних інституцій.

Однак юридичні, політичні, філософські, економічні, історичні, соціологічні, психологічні та інші суспільні науки обмежуються вивченням лише частини державно-управлінських проблем залежно від дослідження притаманного їм об'єкта знань. Ось чому виникла об'єктивна потреба в існуванні такої специфічної науки, яка б повністю зосереджувалася на зазначених проблемах і досліджувала їх комплексно. Для України як нової держави цей процес був детермінований появою цілої низки політико-правових інститутів, відсутніх у радянській владній системі: Президента України, виконавчої влади та системи її органів, місцевого та регіонального самоврядування, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Відповідно об'єктом теорії державного управління є виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, які термінологічно об'єднані словосполученням “публічна адміністрація”. Звідси висновок: *об'єктом дослідження науки “Державне управління” є діяльність публічної адміністрації.*

Жодна інша галузь наукового знання, що досліджує проблематику публічного управління, не робить це з такою системністю та повнотою, як наука “Державне управління”. Молода наука не може претендувати на дослідницьку абсолютизацію всієї багатоманітності публічно-управлінської діяльності, однак вона є єдиною наукою, що досліджує таку діяльність комплексно, проникаючи в усі галузі, власне, управлінсько-адміністративної діяльності органів публічної влади та працівників цих органів. Це виокремлює її серед інших наук, які досліджують лише окремі, притаманні цим наукам аспекти функціонування органів влади, залишаючи, таким чи-

ном, для управлінської науки широке дослідницьке поле, окреслене специфікою публічного управління в усіх його проявах саме адміністративного спрямування.

**Об'єкт науки
“Державне управління”**

Об'єкт існує незалежно від нашого знання, а предмет не є тотожним об'єкту, оскільки міститься в межах останнього. Він, будучи продуктом пізнавальної діяльності, формується самим знанням. Визначення об'єкта теорії державного управління пов'язане з відповіддю на питання: “що вона досліджує?”, а визначення її предмета – “які істотні зв'язки вона пізнає?” Об'єкт і предмет дослідження як категорії наукового процесу співвідносяться між собою як загальне і часткове.

Досліджуючи проблеми управління в цілому, теорія державного управління не підміняє і не дублює інші науки, що займаються суміжною проблематикою. Її самостійний предмет умовно можна скласти з трьох частин. *Першу* становлять проблеми взаємодії різноманітних аспектів управління, що вивчаються іншими науками, зважаючи на предмет їх дослідження. Вивчаючи ці взаємодії, виявляючи їх закономірності, наука державного управління досягає точнішого і глибшого пізнання реалій у публічно-адміністративній сфері.

Другу частину становлять питання, які або зовсім не вивчаються існуючими науками, або досліджуються в обмежених рамках, оскільки більш глибоке їх дослідження не може бути здійснене методичним інструментарієм, що є в арсеналі цих наукових галузей.

Третя частина – це проблеми, що не вивчаються жодною іншою галуззю науки, а тому стають предметом вивчення державного управління. Сюди відносять:

- питання наукової організації праці у сфері державного та муніципального управління;
- запровадження в роботі управлінського апарату сучасних інформаційних технологій та технічних засобів;
- питання оптимізації апарату державного управління, управлінських функцій та поліпшення якості надання публічних послуг.

Відповідно в центрі уваги науки “Державне управління” перебувають такі наукові поняття і категорії: функції, принципи, організаційна структура, методи і форми діяльності апарату державного управління, державна та муніципальна служба. Звідси *предметом науки “Державне управління”* є організація, форми і закономірності функціонування системи органів публічної адміністрації.

Обов'язковим етапом розробки предмета є наукова формалізація отриманого системно-впорядкованого емпірично-проблемного поля – формування відповідної системи наукових проблем, що утворюють напрями наукової діяльності. Виходячи з об'єкта і предмета *основними напрямками досліджень* науки “Державне управління” визначені такі:

- а) 25.00.01 – *теорія та історія державного управління*: сутність, зміст, основні категорії, поняття, методологія та принципи державного управління; держава і влада як суспільні феномени; основні принципи та особливості державотворення; державне управління як система суспільних відносин; політичний і адміністративний аспекти державного управління; закономірності, особливості й тенденції розвитку державотворення та державного управління; доктрини, концепції, теорії державного управління, світові тенденції їх розвитку та порівняльний аналіз; еволюція теорії, філософії та методології державного управління, соціально-економічні, культурно-історичні та інші джерела виникнення державного управління; політика і державне управління; вплив геополітики, світових процесів і міжнародної інтеграції на сутність, властивості та інші системні характеристики державного управління; конституційно-правові засади державного управління, його цілі, завдання, функції; права громадян у державному управлінні; співвідношення та взаємодія гілок державної влади; реалізація державної влади в системах управління всіх рівнів; державне управління як система; аналіз і синтез, типологія систем державного управління; форми і методи державного управління, їх класифікація; цільові програмні підходи, стратегічне управління; методологія розроблення цільових програм; стиль державно-управлінської діяльності; вплив зовнішніх і внутрішніх факторів на стиль державного управління; моделювання й оптимізація систем державного управління; функціональний, галузевий, регіональний та інші аспекти державного управління; реформування державного управління в Україні й аналіз зарубіжного досвіду; зв'язки з громадськістю в системі державного управління; ресурсне забезпечення державного управління та його використання;

б) 25.00.02 – *механізми державного управління*: державні механізми управління: сутність, поняття, категорії, принципи, методи, система; теоретико-методологічні засади державних механізмів управління; цілі, завдання, функції та методи держави, стратегія її розвитку як складові формування і функціонування державних механізмів управління; політичний, економічний, організаційний, правовий, мотиваційний та інші види державних механізмів управління; державна політика у сферах державного та регіонального управління й інших сферах суспільного життя; цільові, функціональні й організаційні структури та інші складові державних механізмів на центральному, регіональному, галузевому рівнях та в інших сферах суспільного життя; система та структура центральних і місцевих органів державної влади та їх апаратів, їх класифікація; органи державної влади та їх статус: цілі, завдання, функції, організаційні структури та їх удосконалення; державне регулювання та цільове програмування діяльності органів державної влади, методи та види; результативність і ефективність функціонування державних механізмів управління, суб'єктів державного управління та місцевого самоврядування; контроль у системі державного управління та місцевого самоврядування; види, методи, технології; регіональне управління та його розвиток у контексті адміністративної реформи; інституціональні, економічні, соціальні, історичні й інші засади упорядкування адміністративно-територіального устрою держави та регіонів; державне регулювання економічного й соціального розвитку регіону, галузі, програми та механізми реалізації; співробітництво у сфері регіонального управління, адаптація міжнародних норм і стандартів; галузі економіки, сфери життєдіяльності суспільства, суспільної й економічної діяльності як об'єкти державного регулювання, підтримки та впливу; цілі, функції, принципи, структура, організація та механізми управління окремими галузями і сферами суспільного життя та їх удосконалення; управління та регулювання діяльності підприємств, установ і організацій; аналіз та оптимізація їх діяльності, методи моделювання; інформаційні технології та забезпечення в управлінні та інших сферах державної діяльності;

в) 25.00.03 – *державна служба*: теоретико-методологічні, науково-практичні засади державної служби: основні категорії, поняття, принципи; державна служба та служба в органах місцевого самоврядування: цілі, завдання, принципи, функції; розвиток державної служби, її моделі; світові тенденції, демократизація та порівняльний аналіз; статус державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: його складові, види та класифікація; формування, реалізація та припинення державно-службових відносин у системі державної служби; принципи, методи, технології, механізми й процедури добору кадрів і проходження державної служби; особливості формування, реалізація та припинення службових відносин в органах місцевого самоврядування; нормування та стандартизація професійної діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, методи та методики; організаційно-правові засади усунення правопорушень і бюрократизму в професійній діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; управлінська діяльність: категорії, форми, методи, стадії, технології; методологія і технологія розроблення, прийняття та впровадження управлінських рішень, організація контролю за їх виконанням; управління системою державної служби та регулювання служби в органах місцевого самоврядування; кадрова політика й управління персоналом у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування: зміст, форми та методи; еліти в державному управлінні та місцевому самоврядуванні; організація професійної діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; мотивація та стимулювання професійної діяльності; формування і розвиток системи професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ і організацій; світові тенденції розвитку професійного навчання державних службовців; оцінка професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; психологічні, соціологічні й інші аспекти професійної діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

г) 25.00.04 – *місцеве самоврядування*: сутність, зміст, принципи і характеристика місцевого самоврядування, основні категорії та поняття; місцеве самоврядування як фактор волевиявлення й самоорганізації населення в державі та громадянському суспільстві; державна політика та місцеве самоврядування; реалізація прав громадян через місцеве самоврядування; гарантії місцевого самоврядування та відповідальність органів і посадових осіб; система та структура

місцевого самоврядування: цілі, завдання, формування й організація діяльності її складових; функції, структури, форми, методи та процедури діяльності органів місцевого самоврядування; акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування; територіальна громада та місцеве самоврядування; взаємини органів місцевого самоврядування з органами державної влади; порівняльний аналіз, адаптація зарубіжного досвіду та напрями розвитку місцевого самоврядування; ресурсне забезпечення місцевого самоврядування; місцеві бюджети і міжбюджетні відносини.

Державне управління як наукова галузь має своє чітко окреслене об'єктно-предметне поле досліджень. Воно синтезує політичний, соціальний, історичний, юридичний, філософський, соціологічний, економічний, психологічний підходи, не обмежуючись і не зливаючись при цьому з жодним із них. Державне управління – наука, що існує в поєднанні теоретичного (фундаментальні дослідження) і практичного (прикладні дослідження) аспектів. Вона вивчає різні види управлінської діяльності – від оптимізації праці публічних службовців до розроблення концептуальних напрямів модернізації апарату державного управління. Поєднання в науково-дослідницькій технології адміністративно-управлінського досвіду з теорією і практикою державотворення сприяє ефективності публічної влади. Адже її головною метою є одержання й теоретична систематизація нових знань про діяльність публічної адміністрації, державних та муніципальних службовців, знаходження шляхів підвищення ефективності державного управління, оптимізації управлінських функцій, удосконалення форм і методів державного управління. Водночас прикладні дослідження спрямовані на практичне застосування отриманих фундаментальних результатів для вирішення конкретних завдань у сфері державного управління.

Державне управління як наука і як навчальна дисципліна має свої особливості:

– як *галузь науки* – охоплює теоретичні дослідження проблем організації, становлення й розвитку державного управління, зокрема побудови й оптимального функціонування системи органів публічної адміністрації;

– як *навчальна дисципліна* – дає своїм слухачам знання принципів, функцій, методів і прийомів управління, організації управлінського апарату і публічної служби, форм управлінської діяльності, державно-управлінських відносин.

Отже, державне управління як наука має загальний характер, свій об'єкт і предмет, відмінні від інших наук. При цьому, розвиваючи управлінську науку, не варто відмежовуватися від сучасних досягнень світової управлінської думки. Хоча, з іншого боку, щодо деяких ключових проблем теорій управління вітчизняна управлінська наука повинна здійснювати наукові розробки, які б за досконалістю вигідно відрізнялися від досліджень інших адміністративних шкіл та сприяли формуванню національної науки державного управління. Необхідно творчо підходити до світового досвіду, адже недоцільно сліпо переносити на сучасний український ґрунт застарілі та чужі знання, управлінську культуру, не враховуючи специфіки конкретно-історичного стану суспільства та національних особливостей. Прагнення до опанування минулого управлінського досвіду не повинно призвести до ігнорування сутності сучасних політико-адміністративних трендів. Адже лише творчий аналіз і усвідомлення минулого є необхідною умовою формування якісно нової парадигми державного управління.

1.6. Сутність та особливості державно-управлінської науки

**Сутність галузі науки
“Державне управління”**

Галузь науки “Державне управління” – відносно самостійна сфера і спосіб наукових досліджень, що має своїм об'єктом державне управління як різновид управління взагалі та соціального управління зокрема, а також як вид професійної діяльності з виконання рішень органів державної влади.

Її предметом є практичні державно-управлінські проблеми, розв'язання яких потребує застосування наукових методів і спеціалізованих знань, що охоплюють гуманітарні (аксіологічні), технологічні (інженерні) та власне пізнавальні (теоретичні) їх аспекти і виміри.

Суб'єкт науки державного управління – індивідуальний чи колективний – має поєднувати в собі професійні якості вченого, гуманітарія та управлінця – практика (менеджера), мати про-

ективно-конструктивний стиль мислення, бути креативним, відповідальним і відкритим для інновацій.

Головною метою галузі науки “Державне управління” є теоретичне обґрунтування ефективних і соціально прийнятних технологій реалізації державно-управлінських рішень, цілей та місій. Культурно-історична, суспільна її місія полягає в подоланні стихійного, кризового, нерационального та негуманного характеру сучасного етапу суспільного розвитку, в забезпеченні самоусвідомленої, гармонійної, керованої і гуманної соціальної практики. Вона є реакцією на виклики інформаційного суспільства.

Засобами вирішення завдань цієї науки є застосування загальнонаукової і спеціальної методології, переважно технологічного спрямування, гуманітарна експертиза запропонованих наукових продуктів: моделей, проектів, програм, плану дій, практичних рекомендацій тощо.

За своїм змістом галузь науки “Державне управління” – це комплекс науково-технологічних та гуманітарних знань про сенс, мету, засоби та способи досягнення державно-управлінських цілей стратегічного, тактичного та оперативного характеру.

За способом дослідження, установкою, чи “парадигмою” пізнавальної діяльності вона прагне дати відповідь на запитання не тільки “що”, як у класичній науці, але й “як”, “чому”, “навіщо”?

Галузь науки “Державне управління” виникає у трансформаційний період, при переході від індустріального до постіндустріального, інформаційного суспільства. Причиною її виникнення є потреби сучасної управлінської практики, насамперед поява таких управлінських проблем, вирішення яких зумовило застосування науки і виявило неспроможність або низьку ефективність традиційного, просвітницького (орієнтованого на освіту, а не на управління) типу знання, яке вироблялось у класичних наукових дисциплінах: соціальній філософії, соціології, політології, праві, економічній теорії тощо. В кращому випадку – це “напівфабрикат” необхідних для реальної практики управління знань. Непридатним виявився і колишній управлінський досвід і “апаратна мудрість”, здобуті в умовах, коли управлінські відносини будувались за принципом “панування-підкорення”.

Отже, на рубежі II і III тисячоліть виникає гостра суспільна потреба у виникненні якісно нового типу знань, орієнтованого на управлінську практику.

Передумовами її виникнення є:

- перетворення управлінської діяльності в основу суспільного виробництва і вирішальний чинник суспільного розвитку;
- професіоналізація та інтелектуалізація управління;
- перетворення науки на безпосередню продуктивну силу і, як наслідок, технологізація та гуманітаризація наукового пізнання;
- виникнення постнекласичної науки;
- інформаційно-технологічна революція, яка радикально змінила як засоби виробництва й управління, так і технічну основу життєдіяльності суспільства.

Методологічні особливості галузі науки можна визначити за такими критеріями:

- за рівнем пізнання;
- за методами досліджень;
- за типом пізнавальної діяльності і пов’язаним із ним стилем мислення;
- за способом організації наукових досліджень;
- за орієнтацією на певні сфери життєдіяльності суспільства і категорії споживачів знань;
- за культурно-історичною типологією образів чи моделей науки.

Розглянемо ці особливості та критерії більш докладно.

**Особливості галузі науки
“Державне управління”
за рівнем пізнання**

За рівнем пізнання галузь науки “Державне управління” належать до третього – технологічного рівня пізнання, на відміну від емпіричного чи теоретичного. Він з’являється як наслідок технологізації науки в умовах НТР. Його суть – не просто в практичному застосуванні емпіричного і теоретичного знання, як це, наприклад, здійснюється в прикладних дослідженнях, дослідно-конструкторських розробках, у науково-технічній творчості взагалі, а в особливій формі пізнавального процесу, який здійснюється і завершується в інженерній практиці. При цьому остання виходить за межі виробництва і

поширюється на інші сфери життєдіяльності суспільства – соціальну (соціальна технологія і соціальна інженерія, технологія комунікації тощо), політичну (технологія влади, PR-технології, виборчі технології тощо), духовну (технології пропаганди, реклами, маніпулювання громадського думкою через ЗМІ тощо).

Слід зазначити, що з переходом від індустріального до інформаційного суспільства відбувається тотальна технологізація не тільки пізнавальної, а в принципі, будь-якої людської діяльності. Це приводить до того, що технічно стає можливим усе: від “штучного інтелекту” і клонування людини до “кольорових революцій” і глобального неоколоніалізму. Технічно можливою стає також заміна демократичного врядування на його електронний аналог – “Е – врядування”. Інша справа, наскільки це доцільно і не зашкодить праву громадян на їх вільне волевиявлення у сфері публічного управління.

Зазначена експансія “техно” призводить до спонтанного (не обов’язково злонамірного) “зловживання розумом” чи “науково-технічною раціональністю”. Цій тенденції може протистояти лише “human” людська, гуманістична раціональність і просто здоровий глузд.

У сфері наукового пізнання тенденції його технологізації протистоїть тренд гуманітаризації. Це означає відновлення та актуалізацію ціннісно-смыслових вимірів науки, її самоусвідомлення як феномену культури, а не просто як атрибуту цивілізації. Таке самоусвідомлення супроводжується переосмисленням місця і ролі науки в системі культури, актуалізацією проблем відповідальності вченого чи інженера перед суспільством, етики науки, екологічної, соціальної та гуманітарної експертизи науково-технічних проектів тощо.

**Особливості галузі науки
“Державне управління”
за методами досліджень**

Методологія галузі науки “Державне управління” задається технологічним рівнем пізнання, що здійснюється в інженерній практиці та аксіологічною складовою цієї практики, пов’язаною з оцінкою значимості результатів пізнання для певних сфер життєдіяльності суспільства та управління ними. Крім використання евристичних можливостей філософської (діалектика), герменевтичної (методи інтерпретації та розуміння смислу або цінності) і загальнонаукової методології (аналіз, синтез, індукція, дедукція, ідеалізація, формалізація, гіпотетико-дедуктивний метод тощо) здійснюється певна селекція цих методів, які безпосередньо “працюють” на технологічному рівні. Це насамперед методи моделювання, структурно-функціонального аналізу, соціального експерименту, системного підходу, синергетики, прогнозування, програмно-цільового планування тощо.

Бурхливого розвитку набуває також спеціальна методологія, у тому числі категорійний апарат, закони, закономірності та принципи, норми, стандарти, правила, процедури, методики, парадигми дослідження тощо. Крім того, визначаються аксіологічні та технологічні принципи практики державного управління. Аксіологічні: законності, легітимності, справедливості, довіри, відкритості, прозорості, відповідальності, демократичності, верховенства права, моральності (управлінська етика) тощо. Технологічні: раціональності, ефективності, оптимальності, об’єктивності, розвитку, розподілу влад, зв’язків з громадськістю, європейських стандартів тощо.

**Особливості галузі науки
“Державне управління” за типом
пізнання і стилем мислення**

За типом пізнання і стилем мислення галузь науки “Державне управління” репрезентує інженерний тип пізнавальної діяльності, на відміну від традиційного, “об’єктного”. Він має на меті не пояснення сутності об’єкта чи предмета, як його частини, а практичну роботу з ними – їх перетворення, зміну та управління цими процесами. Це означає, що предмет дослідження тут є не тільки даним, скільки заданим, тобто конструюється на основі образу потрібного майбутнього – мети – та ресурсних можливостей і властивостей об’єкта. Наочно це представлено, наприклад, у технології моделювання. Слід підкреслити, що моделювання – це не просто і менш за все заміщення реального об’єкта його матеріальним чи ідеальним (віртуальним) аналогом або результат застосування певної готової теорії на практиці. Ні, це продовження дослідження на технологічному рівні пізнання в процесі створення, експериментування та практичного впровадження моделі. Завершальна фаза пізнання збігається з етапом впровадження і практичного підтвердження життєздатності моделі.

Хоч як дивно це звучить, предметом інженерної науки взагалі та науки державного управління зокрема виступає не те, що є, а те, що повинно бути. Відповідно від суб’єкта такої науки

вимагається не просто “креативність”, “інноваційність”, а проєктивно-конструктивний стиль мислення.

**Особливості галузі науки
“Державне управління”
за способом організації
наукових досліджень**

Розрізняють внутрішній і зовнішній способи організації наукових досліджень у галузі науки “Державне управління”. Внутрішній спосіб організації галузі науки – це архітектоніка її ядра, структура самої сутності даної науки. Її умовно можна назвати методологічним трикутником, сторонами якого є аксіологічна, власне пізнавальна (у класичному її розумінні) та технологічна її складові. Вершинами цього трикутника є цінність (чи сенс), істина та ефективність (чи раціональність або оптимальність – залежно від технічної мети). По суті, це три основних напрями досліджень у галузі науки державного управління та методологічний принцип структурування відповідних спеціальностей і спеціалізацій.

Зовнішній спосіб організації інженерної науки, або, як називають деякі сучасні дослідники, – “технонауки” стосується насамперед її інституційної сторони: створення науково-технологічних центрів, на зразок “Сколково” (Росія) чи “Силіконової долини” (США), технопарків, виділення фінансових та інших ресурсів під конкретні проєкти і програми (проєктний менеджмент), а не під діяльність традиційних наукових установ, академій наук тощо.

**Особливості галузі науки
“Державне управління”
за орієнтацією на певні сфери
суспільства і категорії споживачів**

На сьогодні – це переважно орієнтація на ринок послуг, у тому числі управлінських. А головний споживач, насамперед, управлінець або державний службовець вищого рівня (хто приймає управлінські рішення і виконує організаційно-розпорядчі та контрольні функції). Особливі категорії споживачів складають системи підготовки відповідних кадрів на зразок Національної академії державного управління при Президентові України, її структурних підрозділів, а також керівники галузевих міністерств і відомств, установ і організацій, бізнес-структур тощо.

**Особливості галузі науки
“Державне управління”
за культурно-історичною
методологічною типологією**

За культурно-історичною методологічною типологією галузь науки “Державне управління” належить до постнекласичного типу чи “образу” науки. Характерною її особливістю є актуалізація активної, творчої природи суб’єкта пізнання та науково-практичної спрямованості його діяльності. Фактично цей суб’єкт стає “деміургом” як наукової картини світу, так і створеного ним технізованого “світу людини” – сучасної інформаційно-технологічної цивілізації.

Крім науки державного управління до постнекласичної науки належать такі сучасні дисципліни і напрями, як теорія інформації, кібернетика, біотехнологія, генна інженерія, нанотехнологія, соціальна технологія (чи “інженерія”), комунікативні та політичні технології тощо.

Отже, наука державного управління – це відносно самостійна галузь знань із власними предметом, методологією та завданнями дослідження. Це наука інформаційного суспільства. Головною її метою є підвищення ефективності та соціальної якості державного управління. Суспільна місія науки державного управління полягає в теоретичному обґрунтуванні технологій ефективного і гуманного характеру державного управління. В ідеалі – це має бути наука про технологію народовладдя засобами держави та державного управління. За своїм змістом – це наука про сенс і технологію досягнення державно-управлінських цілей.

1.7. Термінологічна система державного управління

**Визначення
терміна**

Термін (лат. *terminus* – межа, границя) – одиничне слово або словосполучення, що фіксує чітко окреслене спеціальне поняття певної галузі науки, техніки, мистецтва, суспільного життя тощо. У міфології Стародавнього Риму – божество кордонів і прикордонних знаків. Науковий термін є елементом мови науки, введення якого зумовлене необхідністю точної й однозначної інтерпретації наукових даних, зокрема тих, що не мають відповідних назв у звичайній (повсякденній) мові. На відміну

від термінів (слів) звичайної мови, які вживаються в тому чи іншому середовищі або ж на певній території, наукові терміни позбавлені емоційного забарвлення.

Коли говориться про "термінологічну систему" будь-якої галузі науки, у тому числі і державного управління, то мається на увазі їх знакова модель, певна цілісність наукових термінів, що задіяна науковцями в їх діяльності для осмислення відповідних процесів і явищ природи, людського існування чи суспільного життя. Елементами термінологічної системи є лексичні одиниці (слова або словосполучення) наукової мови, у той час як структуру наукової теорії утворюють наукові факти, поняття, категорії, закони і закономірності, загальні принципи і т.ін.

Термінологічна система як упорядкована мова науки будується відповідно до систематизованих знань окремої галузі науки, що розвивається за допомогою адекватних методів пізнання та виражаються в системі точних термінів і узагальнених понять, істинність яких перевіряється та доводиться науковим експериментом або соціальними практиками. Сьогодні наука є надзвичайно розгалуженою сукупністю окремих наукових сфер. Сутність наукового пізнання полягає в достовірному узагальненні фактів, у здатності за випадковим віднаходити необхідне, закономірне; за одиничним – загальне і на цій основі пояснювати, передбачати, прогнозувати розвиток конкретних явищ, об'єктів, подій тощо. У свою чергу, такі функції науки, як передбачення і прогнозування, дають змогу контролювати будь-які процеси та ефективно управляти їх розгортанням.

До *основних вимог*, які стосуються початкового формування та подальшого розвитку нової галузі науки, наприклад державного управління, належать:

- визначення предмета науки;
- розробка наукових термінів і понять, що відповідають даному предмету;
- встановлення та обґрунтування фундаментального смислотворчого принципу, який дає змогу пояснювати реальні факти.

Основні вимоги формування та розвитку науки

У широкому розумінні предметним полем для дослідження в галузі державного управління можна вважати загальні тенденції розвитку і закономірності державно-управлінської практики як різновиду соціальної практики та державно-управлінських відносин як різновиду суспільних відносин. Інакше кажучи, йдеться про дослідження одиничного, особливого та загального в розвитку держави як складної соціальної системи та політико-правового інституту, владних, державно-управлінських явищ, процесів та технологій, механізмів організуючого і стабілізуючого впливу органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування на суспільство й окремі сфери суспільного життя для забезпечення їх усталеного функціонування й стійкого розвитку, досягнення та утримання стандартів демократичної, правової, соціальної держави. У вузькому розумінні предмет науки державного управління стосується процесу публічного адміністрування як сучасного різновиду діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування, спрямованого на забезпечення життєдіяльності та досягнення загальних цілей певної соціальної системи (села, селища, міста, регіону, держави тощо).

Терміни в державному управлінні виконують багато функцій, що забезпечують розвиток пізнавального процесу, а також і дисфункцій, що стримують і деформують пізнавальний процес.

У сфері науки державного управління вже розроблено розгалужену систему термінів як своєрідну основу, навколо якої концентрується державно-управлінська проблематика.

Функції та дисфункції термінології в державному управлінні

Йдеться про основні напрями наукових досліджень, що отримали статус наукових спеціальностей:

- теорія та історія державного управління;
- механізми державного управління;
- державна служба;
- місцеве самоврядування.

Функції та дисфункції термінології в державному управлінні

Назва функції	Її характеристика
Підвищення якості	Сприяють підвищенню якості того наукового знання, що насичується й організується науковими поняттями
Стимулююча	Виступають у ролі джерела, стимулу наукового просування
Пізнавальна	Забезпечують пізнавальну діяльність, перевірку гіпотез
Систематизуюча	Забезпечують процес систематизації наукового знання, що відбувається як навколо окремих понять, так і в деякій їх системі
Комунікаційна	Виступають засобом, мовою спілкування дослідників один з одним усупереч просторові і часу
Методологічна	Являють собою інструмент пізнавальної і практичної діяльності
Нормативна	Формують норми, деякі стандарти пізнавальної діяльності
Назва дисфункції	Її характеристика
Гальмування	Призводить до стримування, консервації, гальмування дослідницької діяльності через панування в науці некоректних понять
Конфлікту	Виступає предметом конфліктів у науковому співтоваристві
Безплідності	Являє собою недієздатні утворення, до яких втрачається інтерес

Проте інтерпретація окремих термінів і відповідна їх систематизація ще перебувають у зародковому стані, що викликає необхідність подальшого розвитку понятійно-категорійного апарату сфери науки державного управління, поглиблення знань щодо наявних державно-управлінських процесів у сучасному глобалізованому інформаційно-інноваційному світі. Зокрема, при розробці системи термінології окремої соціальної науки слід враховувати історію розвитку суспільної думки стосовно певних явищ чи процесів, контекст конкретно-історичного простору і часу. Назва термінів та їх змістове навантаження мають відображати:

- минулий розвиток процесу чи явища, назва якого позначається певним терміном;
- актуальне сучасне буття суспільства та управління ним;
- можливість застосування терміна для прогнозування майбутнього розвитку відповідного процесу чи явища.

У цьому сенсі термінологія державного управління має багату історію. Наприклад, форми взаємодії людини та держави в реалізації управління суспільними справами в ході історичного поступу зазнають значних змін. В античному суспільстві поліс або місто-держава є *державою-заступником* для людини (State Patron), а сама людина вважається “політичною істотою” (Аристотель), тобто бере участь в опрацюванні й утвердженні всіх політичних рішень.

Згодом це знаходить формальну регламентацію у Римському публічному праві, з’являється термін “публічне урядування”. В епоху середньовіччя право управління будь-якими справами в суспільстві, висловлюючись мовою Римського права, “приватизується” монархами. З’являється держава, що може йменуватися терміном “*держава-жандарм*” (State Gendarme). На етапі становлення та розвитку в суспільстві ринкових відносин з’являються терміни “*мінімальна держава*” (State Minimal) та “*держава добробуту*” (Welfare State). Сучасна ж форма відносин між людиною і державою характеризується як “публічне адміністрування” в “ефективній державі”, що застосовує принцип “нового публічного менеджменту” (New Public Management), коли влада усвідомлює себе не “над суспільством”, а “разом із народом” (By the people). Що стосується майбутньої форми відносин, то вона сьогодні формується в термінах “Good Governance” (ефективного, належного управління).

Крім класифікації термінів державного управління за науковими напрямками дослідження, може здійснюватись й інша класифікація на інших підставах чи за іншими ознаками, що диктується відмінностями у застосуванні різних теоретико-методологічних підходів або ж логіки наукового аналізу.

Вагомою можна вважати класифікацію термінів відповідно до предмета соціально-філософського осмислення людського життя, або аксіологічних (ціннісних), гносеологічних (пізнавальних) та онтологічних (буттєвих) складових управлінської діяльності. При цьому особливої актуальності набуває основний смислотворчий (ціннісний) принцип організації людського життя, що репрезентується сучасною європейською гуманітарною думкою: будь-яка діяльність, у тому числі й державного адміністрування, є безглуздою, якщо вона не спрямована на досягнення добробуту кожної конкретної людини в державі. Отже, *ціннісні орієнтації* щодо держав-

но-управлінського впливу в сучасному ринковому суспільстві можуть виражатися в термінах, які стосуються управління людськими ресурсами, наприклад ефективною, дієвою державною політики у сферах підготовки кадрів, зайнятості населення (робочі місця, ринок праці, подолання бідності), освіти, охорони громадського здоров'я, культури, соціальних послуг, безпеки людини (духовна, екологічна, фінансова, інтелектуальна, інформаційна, продовольча тощо), прав людини і громадянина, соціального самопочуття, соціального страхування, соціального порядку, соціальних гарантій і т.ін.

Пізнавальні процеси в державному управлінні стосуються не лише рівнів, форм і методів наукового пізнання, що відображаються у відповідних термінах (“методологія дослідження державного управління”, “теорія державного управління”, “методи теоретичного дослідження” тощо), а й змістового сприйняття термінів, з одного боку, як усвідомленого погодження інтересів і потреб різних соціальних груп та політичних сил, їх поглядів щодо суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, суспільних ідеалів, а з другого – як таких, де враховується мета і функції державного управління з точки зору реалізації основних принципів сучасного розвинутого адміністративного простору (ефективність, відкритість, прозорість, передбачуваність влади і публічного адміністрування).

Онтологічна складова управлінської діяльності відображається у термінах, які стосуються основних сфер суспільного буття (життєдіяльності суспільства), а саме:

- суспільно-політичної сфери;
- сфери матеріального виробництва;
- духовно-культурної сфери;
- соціально-побутової сфери.

Так, сучасне ринкове суспільство потребує особливої уваги державного управління до функціонування і розвитку, крім людських ресурсів, ще й таких важливих галузей ринкової економіки, як фінанси та інформація. Державне управління фінансами передбачає розробку та реалізацію науково обґрунтованої монетарної політики (зміцнення національної валюти, розвиток внутрішнього ринку), осмисленої й ефективною бюджетної політики, нефіскальної податкової системи, виваженої інвестиційної діяльності (забезпечення привабливості територій для внутрішніх інвестицій та створення умов для повернення капіталів, вивезених за кордон), розвинутої кредитно-банківської системи та ринку цінних паперів тощо. Інформатизація суспільства передбачає створення вільного інформаційного простору в державі, де є можливим доступ до первинної статистичної, наукової та інноваційної інформації, моніторинг суспільної думки для прийняття адекватних управлінських рішень і т.ін.

Не менш плідною може бути класифікація термінів державного управління *за місцем у термінологічній системі*:

– основні терміни, що характеризують певне предметне поле публічного адміністрування (місцеве самоврядування, регіональне управління, місцева влада, європейська економічна спільнота та ін.);

– похідні терміни, що відображають видові чи аспектні зрізи в контексті основних термінів (територіальна громада, публічна послуга, відносини органів місцевого самоврядування, принципи субсидіарності і пропорційності, метрополія, агломерація міська, адміністративна процедура, конкуренція регіонів, природно-ресурсний потенціал, прогнозування розвитку регіону, регіоналізація, регіональна інноваційна система, місцеве господарство, місцевий бюджет, місцеві фінанси, європейська спільнота, конкурентоспроможність економіки, митна політика, міграція трудова тощо).

Терміни державного управління можуть поділятися за складністю (прості терміни – складаються з одного слова; складні, що включають не менше двох слів), а також за джерелом походження:

– власні терміни;

– запозичені терміни з інших сфер сучасної науки, яким надано державно-управлінський контекст;

– терміни, що використовуються в інших сферах соціально-гуманітарного та технічного знання і є важливими для розкриття сутності державно-управлінських явищ та процесів.

Поряд із власними термінами сфера науки державного управління має значну кількість термінів, які зачіпають проблематику філософії, права, соціології, політології, психології, культурології, економіки та окремих технічних наук. Проте ні науки, що розвиваються на межі інших наук, ні теорії, що використовують окремі ідеї інших теорій, не є новиною для минулого ХХ ст. Для прикладу можна назвати фізхімію, біомеханіку, біогеографію, біогеохімію, економічну теорію інституціоналізму та ін.

Власні терміни державного управління

До власних термінів державного управління, зокрема, належать: “державна регуляторна політика”, “державна служба”, “державне регулювання”, “державно-управлінська інноваційна діяльність”, “державний маркетинг”, “доктрина національної безпеки”, “європейські принципи державного управління”, “ієрархія рішень у державному управлінні”, “контролінг в органах державної влади”, “методи державного управління”, “форми державного управління” і багато інших.

До запозичених термінів, що набули державно-управлінського контексту, можна віднести: “адміністративний менеджмент”, “аксіологія управлінська”, “ефективність державного управління”, “еліта управлінська”, “європейське адміністративне право”, “європейський адміністративний простір”, “інституціалізація у державному управлінні”, “клієнт публічної послуги”, “культура державного службовця”, “ліберальний муніципалізм” та ін.

Разом з тим окремі державно-управлінські явища та процеси не можуть отримати адекватного аналізу без таких термінів, як “акти нормативно-правові”, “громадянське суспільство”, “бюджет державний”, “верховенство закону”, “відповідальність адміністративна, дисциплінарна, кримінальна”, “влада”, “внутрішній ринок”, “глобалізація”, “демократія”, “етнос”, “імідж”, “конфлікт”, “лібералізм”, “консерватизм”, “партія політична”, “соціальна держава” тощо.

Терміни державного управління у восьмитомнику “Енциклопедія державного управління” систематизовано за такою проблематикою:

– *теорія державного управління* (характеризуються базові терміни державного управління, що стосуються держави як соціальної системи та політико-правового інституту, сучасних парадигм державного управління, інституціалізації державного управління, класифікації державно-управлінських рішень, державного регулювання в умовах ринкової економіки, забезпечення національної безпеки, якості життя, соціальної політики та соціальної сфери, культури державного управління);

– *методологія державного управління* розглядається в термінах “адміністративний менеджмент” та “адміністративні методи управління”, “алгоритм та принципи управління”, “методи наукових досліджень” та “методи державного управління”, “інформатизація суспільства та державного управління”, “види аналізу (SWOT, державної політики, ефективності, інституційний, кластерний, компаративний, портфельний, регресійний та ін.)”, “моделювання та прогнозування в державному управлінні”, “механізми державного управління”, “методологія державного управління” та “методологія наукових досліджень у державному управлінні”;

– *історія державного управління* представлена історичними особистостями, історичними актами та значущими подіями, історичними фактами тощо;

– *галузеве управління* викладено в термінах “управління економікою”, “розвиток підприємництва”, “інтелектуальний ресурс”, “політика у сферах екології, охорони здоров’я, культури, зайнятості, праці й заробітної плати”, “прогнозування і програмування соціального та економічного розвитку”; “аналіз регуляторного впливу на розвиток макроекономіки”, “внутрішній ринок”; “забезпечення антиінфляційної, антимонопольної та антициклічної політики”; “політика бюджетна, внутрішня, грошова, кредитна, житлова, земельна, молодіжна та ін.”;

– *територіальне управління* репрезентовано термінами “державна регіональна політика”, “автономія територіальна”, “агломерація міська, адміністративно-територіальна одиниця”, “адміністративно-територіальний поділ”, “аналіз регіональний”, “виконання місцевого бюджету”, “відносини органів місцевого самоврядування”, “відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування”, “зонування”, “інвестиційний потенціал території”, “індекс регіонального людського розвитку”, “кадрова політика в регіонах, комунальне господарство” і т. ін.;

– *державна служба* представлена в термінах “адміністрація”, “антикорупційний орган”, “апарат”, “атестація”, “вдосконалення професійне”, “відбір кадрів на державну службу”, “га-

рантії державного службовця”, “гуманізація”, “гендерний підхід”, “еліта адміністративна”, “етика державного службовця”, “імідж державної установи”, “кар’єра державного службовця”, “компетенція”, “моделі державної служби”, “посада адміністративна”, “послуга адміністративна”, “професіограма”, “репутація державного службовця” тощо;

– *державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції* характеризується термінами “Амстердамський договір”, “Андська спільнота”, “антиглобалізм”, “асоційовані з ЄС країни”, “Барселонський процес”, “безпека” (інформаційна, колективна, міжнародна), “біполярний світ”, “Брюсельський договір”, “Вашингтонський консенсус”, “Венеціанська комісія”, “геостратегія”, “глобальна інтеграція”, “глобальна фінансово-економічна криза”, “геостратегія”, “гендерна політика в ЄС”, “дефіцит демократії”, “Євразійське економічне співтовариство”, “Європейська економічна спільнота”, “Європейська Спільнота”, “європейські стандарти”, “інтеграція”, “міграція населення”, “Міжнародний валютний фонд”, “мовна політика в країнах-членах ЄС”, “моделі соціальної політики”, “модернізація”, “належна адміністрація” та ін.;

– *публічне врядування* оперує термінами “адміністративна культура” (реформа, юстиція), “алгоритм прийняття управлінського рішення”, “антикризове управління”, “Біла книга”, “вибори місцеві”, “відкриття депутата”, “відповідальність державної влади”, “громадянські права”, “демократичні цінності”, “довіра до влади”, “етика депутатська”, “загальне виборче право”, “імідж влади”, “комунікації в публічному управлінні”, “концепція демократичного врядування”, “місцева ініціатива”, “належне врядування”, “неурядова організація”, “опозиція”, “парламентська фракція”, “праймеріз”, “рівень життя”, “система політична”, “толерантність”, “участь громадськості” тощо.

Систематизація термінів окремої галузі науки позитивно впливає на процес пізнання та мислення. У сучасному термінознавстві прийнято виділяти *основні функції* термінів та їх систем. Що стосується сфери науки державного управління, то таких функцій можна виокремити кілька, а саме:

– *інтегруючу*, що забезпечує зв’язок великої кількості наукових термінів державного управління та їх логічне поповнення; сприяє підвищенню обґрунтованості та достовірності наукового знання;

– *пізнавальну*, що дає змогу віднаходити й усвідомлювати наукові проблеми, що пов’язані із соціальними практиками державного управління, висувати наукові ідеї та гіпотези, формулювати наукові факти, теорії, концепції;

– *стимулюючу*, що виступає в ролі джерел, які стимулюють пізнавальну і практичну державно-управлінську діяльність;

– *методологічну*, що сприяє адекватному осмисленню нових фактів, явищ і процесів, тенденцій соціально-економічних та суспільно-політичних змін у контексті наявного наукового знання;

– *комунікаційну*, яка виступає засобом або мовою спілкування як науковців, так і практиків державного управління.

Разом з тим публікації з термінознавства свідчать і про виявлення окремих дисфункцій термінів (порушення, розлад функцій) у зв’язку з певною дисперсністю системи термінів (від лат. *dispersus* – розсіяний, розсипаний) та порушення понятійного коду науки відносно наявного сучасного соціально-історичного простору і часу (“поринання” у минулі соціальні практики як актуальне для сучасності суспільне буття).

Визначення термінологічної системи державного управління

Практика наукових досліджень свідчить, що терміни державного управління, як і іншої соціальної чи гуманітарної науки, можна вибудувати в певну систему (класифікувати їх) у зв’язку з розв’язанням окремої значущої соціальної або державно-управлінської проблеми. Наприклад, у процесі розробки стратегії соціально-економічного розвитку держави чи іншого адміністративно-територіального утворення можна по-різному термінологічно і змістовно запропонувати логіку “модернізації економіки”. Особливо актуальною така систематизація є для країн пострадянського простору, оскільки вона може стосуватися, з одного боку, “верхнього шляху”, а з другого, – “нижнього шляху” забезпечення конкурентоспроможності національної економіки (“high road to competitiveness”; “low road to competitiveness” – терміни, що використовуються у Щорічній доповіді Організації промислового розвитку ООН за 2002 р.). “Верхній шлях” означає економічне зростання за рахунок

“інтелектуального потенціалу”, “економіки знань”, освоєння нових технологій, розвитку власних НДДКР та інноваційного виробництва. Цей шлях вважається єдиною можливістю за умов сучасної глобалізації, що характеризується значним надлишком у світі якісних товарів та послуг. “Нижній шлях” означає вихід на міжнародні ринки за рахунок експорту сировини і напівфабрикатів, залучення іноземних інвесторів на використання дешевої робочої сили і національних природних ресурсів.

Отже, для країн із трансформаційною економікою є можливим два підходи: або збереження наявного стану в пошуках засобів для наповнення державного бюджету чи заробляння коштів, або реалізація стратегії виходу на “верхній шлях”. Логіку консервації “нижнього шляху” можна представити так: “фіскальна політика держави – державний бюджет вишукування коштів – експортоорієнтована ринкова економіка – доларизація економіки – зовнішній інвестиційний проект (надзвичайно залежний від значної множини зовнішніх чинників) – пригнічення внутрішнього ринку – зростання державного боргу”. Іншою може бути логіка виходу на “верхній шлях”, що ґрунтується на принципі “ефективної держави”, запропонованому економічною теорією інституціоналізму: конкуренція – скрізь, де можливо, а державне управління – скрізь, де є необхідним. Ця логіка пов’язана з інноваційно-інформаційною політикою держави: “державний (урядовий) вплив сприяння на розвиток економіки (реальне задіяння механізмів державного управління) – пріоритетна орієнтація на розвиток внутрішнього ринку (як пропозиції, так і попиту) – політика зміцнення національної валюти – розвиток кредитно-банківської системи (максимальне задіяння внутрішніх інвестицій) – повернення фінансових капіталів із офшорних зон (розробка державного механізму амністії для “вимитих” капіталів за межі економіки країни) – залучення до глобальної інтеграції”. Для реалізації стратегії даного підходу важливо враховувати два суттєвих зауваження сучасних теоретиків інституціоналізму (**Л.Клейн, Р.Буайе**): по-перше, формування в країні ринкового середовища на засадах конкуренції, що має набагато більше значення, ніж динамічне здійснення приватизації, по-друге, у процесі переходу від одного способу виробництва (так званого соціалістичного) до нового, докорінно відмінного (ринкового) критерій економічної ефективності, який ґрунтується на ідеї дотримання максимального прибутку, не може бути переважаючим.

Класифікація термінів державного управління в контексті розв’язання певної важливої проблеми є можливою, якщо враховуються специфічні особливості соціального пізнання та соціальної істини. По-перше, сфера соціальної науки прагне вчасно розв’язувати виникаючі в суспільстві суперечності, а також запобігати їх виникненню, тобто науковець діє за принципом “виклик – реакція”. При цьому під соціальними практиками слід мати на увазі цілеспрямовані дії з досягнення наперед визначеної мети, а не наперед заданої теорії. Теорія визріває як відповідь на “виклик”. По-друге, соціальні істини – це конвенційне знання (від лат. *convention* – договір), неформальний договір з приводу інтерпретації якихось соціальних питань; вони пов’язані з осмисленням та обґрунтуванням найбільш прийнятих (прагматично і раціонально вивірених) шляхів людської діяльності для досягнення певної людської мети. По-третє, соціальна істина є принципово діяльнісною, тобто потребує практики здійснення загальної соціальної ідеї (мети). По-четверте, соціальні істини ґрунтуються на всій історії розвитку соціальної думки, тобто включають “абетку” або, за висловом **Г.С.Сковороди**, “буквар” (його відомий твір “Розмова, названа алфавіт, або буквар миру”) – вивірене соціальними практиками знання як аксіома (незаперечні істини, що не потребують доведення).

Розроблена система термінів державного управління, зокрема, і з урахуванням наукового методу єдності історичного і логічного, дає змогу теоретично осмислити сучасність та, відштовхнувшись від наявних соціальних практик, забезпечити засобами публічного адміністрування сталій розвиток держави, її поступову адаптацію до процесів глобалізованого світу на основі модернізації власного інноваційно-інформаційного простору. З огляду на зазначене систему термінології державного управління можна вважати дієвим методологічним інструментом для усвідомлення сучасних суспільних явищ, фактів, процесів та впливів публічного адміністрування.

Таким чином, *термінологічна система державного управління* – це динамічна сукупність упорядкованих термінів відповідно до домінуючих парадигм сучасного адміністративного простору в розвинутих соціальних практиках, що забезпечують розвиток галузі науки державного

управління, потреби державно-управлінської комунікації, професійного навчання державних службовців та реалізацію державно-управлінських функцій.

**Розвиток
термінологічної системи**

Термінологічна система державного управління є відкритою системою, що активно розвивається. Основними чинниками для її розвитку є:

- потреби національної практики державного управління;
- успішний зарубіжний досвід публічного адміністрування;
- розвиток соціально-гуманітарних та інших наук;
- термінологічна конкуренція у сфері науки державного управління та ін.

Разом з тим проблема термінологічної системи державного управління сьогодні є недостатньо дослідженою, однак актуальною, такою, що має латентні та методологічні смисли.

Основними процесами, що складають розвиток термінологічної системи, є:

1. Термінологічне запозичення – використання терміна без його адаптації.
2. Термінологічна інституціоналізація – адаптація, обґрунтування введення термінів у термінологічну систему, визначення їх статусів.
3. Термінологічна модернізація – оновлення термінологічної системи під впливом прогресивних факторів.
4. Термінологічна консолідація – формування деяких груп термінів у термінологічному просторі системи.
5. Термінологічна ретроризація – старіння змісту термінів, посилення невідповідності запитам практики та пізнання.
6. Термінологічна експансія – значний вплив деякої термінологічної системи на інші термінологічні системи.
7. Термінологічна анігіляція – руйнування, ліквідація термінів.
8. Термінологічна конкуренція – конкуренція термінів при їх використанні.
9. Термінологічне використання – практичне або наукове використання термінів.
10. Термінологічна ревізія – переоцінка значущості термінів.
11. Термінологічна систематизація – перетворення деякої сукупності термінів у систему.

Виключно важливим питанням формування термінологічної системи державного управління є її інституціоналізація, яка в Україні реалізована шляхом підготовки “Енциклопедії державного управління” у 8-ми томах. Загальний обсяг Енциклопедії становить понад 480 обліково-видавничих аркушів (близько 5,3 тис. сторінок), вона містить 3062 енциклопедичні статті, над змістом яких працювало 713 авторів. Енциклопедія стала надійним інструментом інтелектуальної діяльності вчених, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

1.8. Закономірності державного управління

**Визначення закономірностей,
принципів та чинників вибору**

Процес становлення національної наукової школи державного управління, що відбувається в Україні й у розвитку якого вона є визнаним лідером на пострадянському просторі, супроводжується ґрунтовним осмисленням державно-управлінських процесів, пошуком ефективних шляхів розроблення та впровадження ситуаційно-адекватних державно-управлінських технологій, визначенням перспективних напрямів подальших досліджень, а також формуванням понятійного та методологічного апарату науки і практики державотворення.

Серед способів обґрунтування та розвитку знань з державного управління особливо важливу роль відіграють виявлення *закономірностей*, притаманних йому, тобто стійких, повторюваних, загальних і необхідних зв'язків, тенденцій і суттєвих явищ, що об'єктивно існують, а також *визначення принципів* – основних вихідних положень науки і практики, які виконують креативну функцію і не втратили своєї актуальності. Важливу роль у державному управлінні також відіграють *чинники вибору*. Це ті аспекти, що певним чином впливають на процеси, які відбуваються та досліджуються, але не є закономірностями і не можуть бути коректно віднесеними до принципів, хоча й близькі до них.

Дослідженню закономірностей, принципів і чинників вибору, які характерні для управлінських процесів, зокрема державного управління, присвячені численні роботи таких вітчизняних та зарубіжних учених, як **В.Б.Авер'янов, Г.В.Атаманчук, В.Д.Бакуменко, С.О'Донел, В.Кнорринг, В.М.Князєв, Г.Кунц, Й.Кхол, М.Мескон, Г.Райт, Ю.П.Сурмін, В.В.Цветков** та ін. Далі зроблено спробу узагальнити результати дослідження в цьому напрямі виходячи з наміру наближення їх до сучасної науки і практики державного управління в Україні.

Характеристика закономірностей державного управління

Знання системи закономірностей та принципів державного управління створює вихідні умови наукового пізнання процесів державотворення, а також, у свою чергу, є засобом обґрунтування та розвитку відпо-

відних знань, зокрема виявлення нових закономірностей і формування принципів, що поповнюватимуть теоретико-методологічний “багаж” галузі науки “Державне управління”.

Як відомо, без дослідження і розуміння об’єктивно існуючих, стійких, необхідних, істотних взаємозв’язків між процесами та явищами в управлінні останнє втрачає характер науково обґрунтованого процесу і не може бути ефективним та результативним. Безумовно, не всі такі взаємозв’язки і серед них закономірності, виявлені та добре вивчені. Цей процес відбувається безперервно і складає сутність наукового пізнання. Водночас уже відомі численні закономірності, нехтування якими в управлінні, зокрема при прийнятті державно-управлінських рішень, може призвести до того, що поставлені цілі не будуть досягнуті. Їх чимало, тому обмежимося тільки такими закономірностями, що стосуються системного відображення та управлінських процесів у соціальних системах, а відповідно і в державному управлінні.

Закономірність цілісності системи (закономірність системності) полягає у виникненні в системі нових інтегративних якостей, які не властиві компонентам, що утворюють цю систему. Вперше вона виявлена і досліджена **Л.Бергаланфі**. Закономірність цілісності найсуттєвішим способом проявляється при структуруванні цілей, завдань, функцій організацій та побудові ієрархічних структур управління ними. Одним із можливих практичних проявів цієї закономірності також є здійснення різноманітних масштабних проєктів внаслідок об’єднання зусиль низки організацій, кожній з яких це не під силу. На рівні державного управління ця закономірність, як правило, проявляється в розробці і реалізації стратегій розвитку, державних, регіональних і галузевих програм, спрямованих на вдосконалення політичних, економічних, соціальних та інших процесів.

Найважливішою, об’єктивно притаманною властивістю управління є його цілеспрямованість. Існує *низка закономірностей цілеутворення*, серед найбільш суттєвих із яких, з погляду застосування знань про них на практиці, є такі: залежність уявлення про мету та способи її структуризації від стадії ознайомлення з об’єктом (процесом); залежність мети від внутрішніх та зовнішніх чинників; можливість зведення завдання формулювання загальної мети до завдання її структуризації; прояв у структурі цілей закономірності цілісності.

Постановка цілей приводить до значного підвищення продуктивності, причому жодний із відомих на сьогодні методів мотивації навіть наближено не може призвести до аналогічних результатів. І це зрозуміло, оскільки невдалий вибір цілей або їх пріоритетності вже не може бути скорегований навіть завдяки будь-якій мотивації тих, хто реалізує ці цілі. Причому спосіб, яким здійснюється постановка цілей, не настільки важливий, як сам факт, що цілі існують та задані напрями діяльності з їх досягнення.

Цілі кожної організації формуються під впливом її потреб. У свою чергу, досягнення кожної цілі пов’язується з певною функцією (зміст діяльності організації), реалізація (матеріалізація) якої здійснюється певною структурою (форма, в яку упорядкована діяльність організації). Тобто маємо такий логічний ланцюг: *потреба в певній діяльності* **ціль** ® *функція* ® *структура управління*. Цей ланцюг символічно відображає закономірність взаємозв’язку змісту і форми управління, яка проявляється в тому, що потреби кінцево визначають структуру управління. Доцільність урахування цієї закономірності на державному рівні впливає з того, що обрана стратегія має визначати й структуру управління. Якщо стратегія держави, що безпосередньо пов’язана з її потребами розвитку, змінюється, то доцільно сформувати нову структуру державного управління, яка найповніше задовольняла б цій стратегії. Так, в Ук-

раїні під нові стратегічні цілі країни сформована нова структура центральних органів виконавчої влади.

Закономірність ієрархічності є дуже важливою для дослідження організаційних структур державного управління, які здебільшого мають саме ієрархічну побудову. Вона вперше досліджена американським ученим **М.Месаровичем** і проявляється в тому, що на кожному рівні ієрархії виникають властивості, які не можуть бути виведені як сума властивостей відповідних елементів нижчого рівня. Завдяки цьому, наприклад, за визначеної певної головної цілі організації можна отримати її різні ієрархічні структури управління.

Закономірність комунікативності проявляється в тому, що всі елементи структури державного управління не ізольовані від навколишнього середовища і пов'язані з ним множиною комунікацій, які слід враховувати в процесах управління та прийняття управлінських рішень. Як відомо, управління слід трактувати як інформаційний процес, в якому функція комунікації відіграє роль такої, що пов'язує вузли управління, які належать даній організації та іншим, серед яких можуть бути організації того самого рівня (горизонтальні комунікаційні зв'язки) та вищого або нижчого рівня управлінської ієрархії (вертикальні комунікаційні зв'язки).

Згідно із *закономірністю історичності* будь-яка соціальна система (держава, певна організація) не тільки функціонує, але й розвивається, проходячи етапи або циклічно-фінітного становлення (через стадії зародження, розквіту, занепаду та розпаду), або безперервного перетворення (шляхом необмеженого сходження до нової якості). Добре відомим прикладом прояву цієї закономірності є становлення, розвиток і розпад СРСР. Практичне значення вивчення закономірності історичності полягає в подальшому врахуванні особливостей процесів розвитку соціальних систем, зокрема державотворення, при здійсненні державного управління, зокрема прийнятті та реалізації певних державно-управлінських рішень.

Закономірність еквіфінальності проявляється для відкритих соціальних систем, до яких, зокрема, слід віднести державу та систему державного управління, у здатності досягнення ними певного стану, який не залежить від вихідних умов і визначається виключно параметрами системи. Уперше вона виявлена й досліджена **Л.Берталанфі**, який запропонував і цей термін. Фактично ця закономірність обґрунтовує можливість вибору для держави та системи управління нею таких перспективних цілей, які не мають на даний (вихідний) момент необхідного ресурсного підґрунтя і необхідних умов досягнення, але які можуть їх мати внаслідок певних управлінських процесів (самоорганізація), що здійснюються суб'єктами управління, та діяльності об'єктів управління (виробництво матеріальних благ, надання послуг, ресурсне відтворення). Саме ця закономірність об'єктивізує постановку таких перспективних для України цілей, як європейська та євроатлантична інтеграція.

Закономірність стабільності організацій проявляється в залежності оптимальності рішень від ступеня стабільності системи, а сама ця стабільність при цьому пов'язана оберненим відношенням зі складністю системи. Відповідно до цього спрощення системи державного управління та окремих її елементів, зменшення кількості зв'язків між структурними одиницями збільшує їх стійкість, а, відповідно, й підвищує можливий рівень раціональності прийнятих державно-управлінських рішень. Варто нагадати, що спрощення моделей системи є елементом класичного системного підходу. Відмова від урахування несуттєвих, мало-впливових зв'язків і параметрів державно-управлінської діяльності, як правило, спрощує її розуміння та пошук обґрунтованих шляхів розв'язання проблем, що виникають, а відтак значно підвищує її ефективність і продуктивність.

Закономірність ефективності управлінських рішень та дій проявляється в їх залежності переважно від характеру управлінських проблем (ситуацій), від організаційних умов, в яких приймаються рішення та здійснюються управлінські дії, а також від особистих характеристик і стану управлінців та державних службовців. Безумовно, чим складніша і масштабніша державна проблема, чим гірші умови організації роботи управлінських кадрів, чим нижча їх кваліфікація і менший досвід, чим менше вони зацікавлені в результатах своєї праці, тим менше шансів отримати ефективні державно-управлінські рішення. Все це загальновідомо, проте повне дотримання цих рекомендацій щодо ефективності управлінських рішень та дій у практиці

державного управління залишається першочерговою проблемою. За висловом американського вченого, лауреата Нобелівської премії **Г.Саймона**, ще часто те, що за розумінням менеджерів необхідно робити, відрізняється від того, що вони роблять насправді.

Із закономірностями стабільності організацій та ефективності управлінських рішень та дій, на нашу думку, безпосередньо корелюється *стабілізаційний чинник взаємозв'язку рівнів суспільного управління*, серед яких свідомісний, політичний, економічний, соціальний, культурний. На державному рівні стабілізаційний чинник свідомісного рівня проявляється в наявності загальної національної ідеї, історичних коренів, традицій, уподобань, міжнародної, міжрелігійної, міжмовної терпимості, тобто державної свідомісної ідентичності. Завдяки цьому будь-які процеси на політичному рівні не зможуть привести до серйозних збурень у суспільстві, оскільки немає принципових ідеологічних причин та спонук для цього, немає підтримки в населення політичних сил, що збурюють суспільство.

У свою чергу, стабілізаційний чинник політичного рівня проявляється у виважених, прозорих діях влади, що базуються на принципах незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави, а також наявності розвиненого громадянського суспільства, впливових партій та громадських організацій, конструктивної опозиції, незалежних і професійних засобів масової інформації тощо. Завдяки цьому будь-які процеси на економічному рівні не зможуть призвести до економічної кризи, оскільки всі політичні сили або переважна більшість із них налаштовані на досягнення сталого економічного розвитку країни, на запобігання економічним збуренням. Так само стабілізаційний чинник економічного рівня проявляється в становленні в країні стабільної економічної системи, здатної не тільки до подолання можливих економічних криз, а й такої, що запобігає цим кризам на початковій стадії появи їх ознак. Завдяки цьому будь-які процеси на соціальному рівні не зможуть призвести до серйозної та тривалої соціальної або соціально-економічної кризи, оскільки економічні механізми держави достатні для запобігання соціальним збуренням.

Стабілізаційний чинник соціального рівня проявляється через високий середній прожитковий рівень населення, його задоволення соціальними послугами, що надаються, можливість вільного розвитку особистості в умовах наявності доступних робочих місць різної кваліфікації, освіти та відпочинку. За таких умов створюється реальна можливість досягнення високого культурного рівня населення та професійного рівня організацій. Стабілізаційний чинник культурного рівня, у свою чергу, проявляється в досягненні в країні достатньо високого культурного рівня населення для позитивного сприйняття найпрогресивніших світових ідей розвитку, розуміння та належної поваги до історичного шляху свого та інших країн і народів. Завдяки цьому забезпечується стабільність на свідомісному рівні. Таким чином, коло взаємозв'язку рівнів суспільного управління замкнулося в єдину стабілізаційну систему, процеси в якій динамічно повторюються, є стійкими, необхідними, істотними, що дає змогу говорити про наявність у такому взаємозв'язку ознак закономірності.

Слід наголосити: при виділенні та вивченні закономірностей слід завжди розуміти, що вони відображають об'єктивно існуючі явища та процеси, а тому є первинними відносно інших наукових положень, що, як правило, витікають із них або, як наприклад принципи, є їх прямим або опосередкованим проявом.

1.9. Цінності в державному управлінні

Загальнофілософські аспекти сучасної аксіології

Досягнення кожної мети для людини означено змістовно і емоційно як здобуття того, що є цінним. Здобуття незалежності для України як держави є досягнутою метою, а значить здійсненим прагненням того, що вважається цінним.

Виходячи з цього твердження слід вибудовувати систему поглядів на те, що є ціннісними аспектами державного управління в нашій країні.

Дослідженню цінностей як особливого явища суспільного буття людини присвячена окрема сфера пізнання – аксіологія, яка є одним із спеціалізованих напрямів філософії. За всього розмаїття конкретних визначень і смислової наповненості поняття “цінність” у філософській

традиції різних культурних епох загальним є визнання позаособистісності способу формування цінності. Цінність виникає як міра позитивного чи негативного ставлення до явища або предмета, яка є значущою для певної суспільної групи в певний час. Цінність може мати відношення до системи позитивних норм поведінки, позитивних способів діяльності, позитивних емоцій, позитивних бажань і позитивних переконань. Усі ці характерні типи цінності мають сенс тільки як елемент колективної комунікації, який маркує соціальні групи за орієнтацією на системи цінностей.

Довідка. Цінність – феномен, який об’єктивно, за своєю природою, є благом для людини, спрямованим на утвердження її в бутті, реалізацію її творчих можливостей. Цінність – це такі результати або продукти різноманітної діяльності людей, які задовольняють які-небудь матеріальні або духовні потреби людей різних соціальних груп.

Кожній сфері буття людини відповідають певні цінності. До цінностей відносять передусім усе те, що природа надала в користування людині, – чисте повітря, воду, корисні копалини, родючі ґрунти, ліси, багаті на рибу ріки і моря. Це – природні цінності.

Як економічні, так і політичні (управлінські) цінності мають утилітарну корисність для людей та суспільства в цілому, тому називаються утилітарними цінностями, здатними принести людям користь шляхом задоволення або матеріальних потреб, або політичних, правових, управлінських тощо потреб людей і соціальних груп.

На відміну від утилітарних, духовні цінності (естетичні, етичні, світоглядні, наукові тощо) задовольняють потреби людей і соціальних груп в удосконаленні, розвитку їхнього духовного світу, у насиченні свідомості людини знаннями, почуттями, ідеалами. Із практики відомо, що духовні Ц. мають не матеріальну (утилітарну) корисність, а корисність духовну, тобто психоемоційну. При їх сприйнятті і розумінні вони здатні передавати людям або формувати в них певні соціальні почуття (моральні й естетичні) чи знання (світоглядні й наукові).

Джерело: Енциклопедія державного управління, т. 1, с. 714.

Цінності утворюють оцінний каркас комунікації в групі. Цінності визначають, що є прийнятним чи неприйнятним всередині групи і таким чином впорядковують повсякденне існування, надаючи йому сенс і напрям розвитку.

**Світоглядний зміст
та інституційна системність
державних цінностей**

За соціальними функціями і соціальним смислом цінності є однаковими, незалежно від сфери їх формування – вони визначають мету діяльності, концентрують енергію діяльності та спрямовують зусилля. Для обговорення проблематики цінностей у державному управлінні важливо розуміти, що цінності є суто людським способом ставлення до явищ чи фактів, які не мають жодного самостійного значення – позитивного чи негативного – поза оцінним судженням людини. Саме людина визначає, що буде для неї цінністю (що вона буде вважати цінністю), а що не матиме ціннісного значення (що вона не буде вважати цінністю). Тому склад цінностей може змінюватися відповідно до ситуації, завдяки набутому досвіду, під впливом обставин чи нової інформації. Це дає змогу формувати системи цінностей, трансформувати чи традиціоналізувати ціннісні ряди. Впливаючи на системи цінностей, можна управляти ситуацією, спрямовуючи дії у бажаному напрямі.

Сучасне суспільство, що утворює державу, має досить розмаїту систему особистісних і групових ціннісних орієнтацій, що потрібно брати до уваги при формуванні ідеології державного управління, яка має бути віддзеркаленням найбільш загальноприйнятних ціннісних норм. При цьому слід розглядати систему державних цінностей як систему маркерів лояльності громадян до країни, в якій вони мешкають. Цінності, що можна охарактеризувати як цінності держави, мають утворювати систему моральних орієнтирів для громадян і влади, які унормовують основні сфери і зміст взаємодії між ними.

Цінності держави формують позитивну суспільну мету, шлях до досягнення якої долають разом влада і громадяни держави. Ця мета утворює ціннісну спрямованість діяльності

органів державної влади і наближення до неї є основним критерієм ефективності їх функціонування для громадськості. Тому слід розрізнити кілька рівнів впливу системи загальнодержавних цінностей.



Рис. 1.3. Рівні системи цінностей

Конституція як фактор забезпечення наступності цінностей держави

По-перше, основні цінності держави закріплені в її конституції або в інший, прийнятний за традицією, спосіб фіксації світоглядних орієнтацій державного управління. У розд. II “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина” Конституція України упорядковує ціннісні очікування громадян і одночасно вимоги до влади. А розд. I “Загальні засади” Конституції України засвідчує найважливіші загальні цінності, що є непохитними за будь-яких змін політичної спрямованості влади в країні.

Конституція України

Стаття 3. 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.

Конституція України у світоглядному підґрунті має положення, які відображають потенційну загальну гуманістичну спрямованість всієї системи державного управління. Історично довгий розвиток гуманістичної ідеології сприяв створенню в європейській культурі особливого кола питань, які пов’язані із визначенням ґрунтовних засад існування людини як істоти, яка має певні привілеї серед усіх інших живих істот. І ці привілеї пов’язані з її особливим центральним місцем у всесвіті, завдяки чому вона має особливу цінність для цілісності існування світу. На цьому підґрунті сформувалися сучасні уявлення про права людини, які їй належать невід’ємно від народження і не залежать від її соціального і майнового стану.

Основним ідеологічним стрижнем сучасного розуміння невід’ємних прав людини є право на життя, на захист якого має бути спрямована як діяльність держави в цілому, так і окремого її громадянина. Саме тому будь-яка подія, що загрожує життю людини чи створює несприятливі для життя умови, карається за державними законами найсуворішим чином.

Ідеологічно виникнення сучасних держав не в останню чергу було пов’язане з проголошенням захисту прав її громадян вищою соціальною цінністю. Держава в межах своїх владних повноважень брала на себе зобов’язання забезпечувати права і свободи людей, які, у свою чергу, віддячували державі за її турботу громадянською лояльністю та виконанням громадянських зобов’язань перед нею. Таким чином укладався соціальний договір між державою і громадянином про взаємоповагу, в якому кожна із сторін могла сподіватися на допомогу в скрутний час.

Відтворюючи цей ідеологічний припис, сучасна держава, що проголошує гуманістичний світогляд своєю провідною політичною доктриною, вважає забезпечення та захист прав і свобод людини головною соціальною метою і першочерговим обов’язком державно-управлінської діяльності.

Світова спільнота на сучасному етапі становлення уявлень про гуманістичні пріоритети орієнтується на три типи прав людини:

- громадянські та політичні права (наприклад право на життя, свободу зібрань та свободу віросповідання);
- економічні, соціальні та культурні права (наприклад право на працю, освіту та соціальне забезпечення);
- “солідарні” права (наприклад право на мир, екологічну безпеку, на соціально-економічний розвиток).

Міжнародний контекст формування цінностей держави

Ці права, відповідно, називають правами “першого покоління” – громадянські і політичні, з формулювання яких історично розпочинається становлення правового забезпечення суспільної гуманістичної ідеології. Правами “другого покоління” – економічні, соціальні та культурні, фіксація яких у 60-ті рр. ХХ ст. пов’язана із визнанням захисту соціальної справедливості обов’язком держави, та правами “третього покоління”, сутність яких полягає в усвідомленні консолідованої єдності людства, взаємозалежності у світовому масштабі різних соціальних груп і відповідальності за спільне майбутнє.

По-друге, цінності державного управління формуються в рамках міжнародної співпраці в гуманітарній і соціально-економічній сфері. Гуманістична світоглядна позиція знайшла своє втілення в сучасній концепції сталого розвитку людства, яка була сформульована на основі досліджень, започаткованих ще у 70-х рр. ХХ ст. на замовлення Римського клубу. Підсумком цих досліджень стала відома колективна праця провідних науковців “Межі зростання” (англ. *Limits to Growth*), в якій було зроблено низку застережень щодо довгострокових наслідків збереження існуючих тенденцій у сферах глобальної демографії, використання природних ресурсів, забруднення довкілля та ліберально-ринкових методів ведення економічної діяльності в промисловості та сільському господарстві.

Сталий розвиток (англ. *sustainable development*) – це процес пролонгованих змін у цілісному (холічному) функціонуванні людства як глобальної спільноти, який орієнтується на одночасні узгоджені дії в галузях науково-технічного прогресу, використання природних ресурсів, розвитку особистості та способів побудови економічних відносин з метою забезпечення інституційних перетворень на користь збереження природного потенціалу.

Ціннісно спрямоване на сталий розвиток державне управління має трактувати поняття “сталий розвиток” не як фіксацію наявного рівня розвитку держави, а як позицію, що спонукає до пошуку гуманістично орієнтованих шляхів перетворень у трьох взаємопов’язаних сферах – економічній, соціальній та екологічній.

Державне управління в Україні послідовно долучається до впровадження в практику організації соціально-економічного розвитку сучасних цінностей глобального характеру. На межі ХХІ ст. Організацією Об’єднаних Націй була прийнята “Декларація тисячоліття”, в якій було зафіксовано бачення гуманітарної стратегії розвитку людства та основі цінностей гуманістичного суспільства сучасності і майбутнього. Зокрема у ст. 6 цієї Декларації зазначається: “Ми вважаємо, що істотно важливим для міжнародних відносин у ХХІ ст. буде мати низка фундаментальних цінностей. До них належать:

Свобода. Чоловіки та жінки мають право жити та рости своїх дітей у гідних людини умовах, вільних від голоду і страху насильства, гноблення та несправедливості. Найкращою гарантією цих прав є демократична форма правління, що ґрунтується на широкій участі і волі народу.

Рівність. Жодна людина і жодна країна не мають бути позбавлені можливості користуватися благами розвитку. Має бути гарантована рівність прав і можливостей жінок і чоловіків.

Солідарність. Глобальні проблеми мають розв’язуватися при справедливому розподілі витрат і відповідальності згідно з фундаментальними принципами рівності і соціальної справедливості. Ті, хто страждають чи перебувають у найменш сприятливому становищі, заслуговують на допомогу з боку тих, хто перебуває в найбільш сприятливому становищі.

Терпимість. За всієї різноманітності віросповідань, культур та мов люди мають поважати одне одного. Різниця в рамках спільноти і між суспільнотами не повинні ні страшити, ні бути приводом для переслідувань, а мають підтримуватися як найцінніша спадщина людства. Слід активно заохочувати культуру миру та діалог між усіма цивілізаціями.

Повага до природи. В основу охорони і раціонального використання всіх живих організмів і природних ресурсів має бути покладена обачливість відповідно до постулатів сталого розвитку. Тільки в такий спосіб можна зберегти для наших нащадків ті великі скарби, що даровані нам природою. Теперішні несталі моделі виробництва та споживання мають бути змінені в інтересах нашого майбутнього добробуту та благополуччя наших нащадків.

Солідарний обов'язок. Обов'язок з управління глобальним економічним та соціальним розвитком, а також усунення загроз міжнародному миру та безпеці має бути розділений між народами світу і здійснюватися на багатосторонній основі. Центральну роль у цьому має відігравати Організація Об'єднаних Націй як найбільш універсальна та найбільш представницька організація у світі”.

До виконання стратегічних завдань “Декларації тисячоліття” та “Цілей розвитку Тисячоліття” Україна приєдналася за підтримки Програми розвитку ООН (ПРООН). У 2000 р. Україна підписала Декларацію тисячоліття, а у 2003 р., з урахуванням специфіки національного розвитку, адаптувала “Цілі розвитку Тисячоліття” до реальних потреб соціально-економічного розвитку держави.

У березні 2011 р. Система ООН в Україні та Уряд

Ціннісні орієнтири внутрішньої і зовнішньої політики держави

України підписали “Рамкову програму партнерства Уряд України – ООН”, на основі якої був розроблений “План розвитку на 2012-2016 роки”. В преамбулі до “Рамкової

програми партнерства Уряд України – ООН на 2012-2016 роки” зазначається: “Україна є стороною всіх основних конвенцій ООН та більшості інших багатосторонніх документів у сфері прав людини, і міжнародне право у цій сфері є невід’ємною частиною її законодавства. Україна регулярно звітує конвенційним органам ООН про забезпечення прав людини та оголосила відкрито запрошення спеціальним процедурам Ради ООН з прав людини до здійснення візитів у країну. Україна успішно пройшла процедуру Універсального періодичного огляду Ради ООН прав людини у 2008 р. Кожен наступний Уряд України вважає виконання її міжнародних зобов’язань і дотримання міжнародного права своїм найголовнішим пріоритетом...”.

Закон України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”

Стаття 2. Основні принципи внутрішньої і зовнішньої політики

1. Засади внутрішньої і зовнішньої політики базуються на безумовному додержанні Конституції України, забезпеченні в Україні прав і свобод людини та громадянина та гарантуванні прав і свобод, проголошених Конституцією України, на загальноєвропейських принципах і нормах міжнародного права, забезпеченні соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України, зміцненні демократичних засад суспільного і державного життя, забезпеченні верховенства права, економічної і політичної незалежності держави, захисту її національних інтересів, утвердження України як повноправного і авторитетного члена світового співтовариства.

В офіційних документах, якими визначаються стратегічні наміри державного управління, ціннісні аспекти формулюються як принципи, засади чи пріоритети діяльності. Держава визначається з ціннісними орієнтирами в законодавчому порядку, фіксує свої політичні наміри в різних сферах:

- у законах;
- в концепціях стратегічного розвитку (державних, регіональних);
- у положеннях про діяльність органів влади (центральної, регіональної).

Визначені в документах такого типу наміри влади конкретизують основні ціннісні світоглядні позиції, що закріплені Конституцією України.

Державні світоглядні орієнтири історично поступово змінюються, модернізуються під впливом світових політичних і економічних процесів, процесів у науковій сфері, соціально-культурних процесів і мають відповідати на виклики часу. Тому однією з провідних цінностей державного управління має бути спроможність до адекватного реагування на ситуації в державі в глобальному міжнародному контексті. Цього вимагає глобалізований світ, в якому ми живемо і від подій в якому залежні економічно, політично і культурно.

В останніх главах свого концептуального дослідження “До ефективних суспільств” **Б.Д.Гаврилишин** зазначив кілька напрямів руху світового співтовариства, до яких буде залу-

чено і Україну: “Шляхом виключення малоймовірних варіантів приходимо знову до ідеї “світового ладу” як нашого найвірогіднішого майбутнього, що є неминучим у далекій перспективі. У ХХІ ст. мають визначитись його головні контури і, можливо, навіть певна форма. Мабуть, світовий лад матиме такі основні ознаки:

- співіснування різних культур, релігійних вірувань, переконань, способів життя;
- політичне правління базується на співпраці при владі за умови відсутності сильної верхівки і наявності постійних коаліцій на всіх рівнях правління, що функціонують на засадах колегіальності;
- істинно федеральний характер політичних інституцій із взаємопов’язаними відповідальністю і виключним правом на ухвалення рішень на різних рівнях суспільної ієрархії – світовому, регіональному, державному, провінційному, окружному, громади і на рівні сусідської общини;
- надзвичайно децентралізована структура влади за широкої участі громадян у розробленні рішень з “представницькою демократією” на вищих рівнях і “прямою демократією” на нижчих рівнях правління”.

Перспективи змін і трансформацій будуть впливати на зміст цінностей, які матимуть намір впроваджувати громадяни країни через систему державного управління. Ціннісні аспекти державного управління не є усталеною системою. Це – рухлива сфера, яка перебуває під впливом політичної боротьби, змін у геополітичній ситуації, змін у загальній світоглядній орієнтації людства.

Контрольні запитання до розділу

1. Які існують підходи до визначення змісту поняття “управління”?
2. З чим пов’язана складність управління як явища?
3. Розвиток яких наук вплинув на становлення теорії управління?
4. Дайте визначення суспільного управління та його інститутів.
5. Визначте місце держави серед інших інститутів суспільного управління.
6. Викладіть розуміння суспільного розвитку як загального орієнтира та критерію ефективності державного управління.
7. Наведіть приклади показників людського розвитку, які можуть стати основою для визначення цілей державного управління.
8. Розкрийте роль взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у процесах державного управління.
9. В яких значеннях у сучасному суспільстві вживається термін “держава”?
10. Як трактується поняття “держава” представниками його політологічного напрямку?
11. Як трактується поняття “держава” представниками його соціологічного напрямку?
12. Назвіть основні ознаки держави.
13. Стисло охарактеризуйте основні функції держави.
14. В чому криється основна особливість управління в соціальних системах?
15. Яку роль відіграє державне будівництво для розуміння держави як об’єкта управління?
16. Які основні механізми змін задіяні у сучасних процесах державотворення?
17. Яку роль відіграє громадськість, громадський контроль для розвитку держави як об’єкта управління?
18. Яку роль відіграє державна служба в реалізації завдань держави як суб’єкта та об’єкта управління?
19. Які поняття є ключовими для розуміння сутності та особливостей державного управління?
20. Наведіть відомі Вам визначення поняття “державне управління”.
21. Надайте визначення державного управління виходячи з властивості цілеспрямованості.
22. Охарактеризуйте державне управління з погляду системного підходу.
23. Що являє собою діяльнісна модель державного управління?
24. Охарактеризуйте міжрівневу взаємодію в системі державного управління.
25. Які завдання стоять перед наукою державного управління у зв’язку з трансформацією його моделі, досягненням необхідного рівня різноманіття системи державного управління, забезпеченням випереджального управління?

26. Назвіть науки, які досліджують проблеми, що охоплюються теорією державного управління.
27. Визначте, що є об'єктом дослідження науки "Державне управління".
28. Назвіть, що становить предмет науки "Державне управління".
29. Визначте, як співвідносяться між собою об'єкт і предмет науки "Державне управління".
30. Назвіть основні напрями досліджень науки "Державне управління".
31. Визначте особливості державного управління як науки і як навчальної дисципліни.
32. Розкрийте мету та суть взаємодії інституту галузі науки "Державне управління" з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.
33. Чи є унормоване визначення й розмежування повноважень та координації діяльності учасників системи співпраці (науки та практики державного управління)?
34. Які на сьогодні існують перешкоди у співпраці наукової сфери з органами державної влади та органами місцевого самоврядування?
35. Дайте характеристику основних етапів розвитку теорії управління.
36. Назвіть основні ознаки та риси управлінської діяльності.
37. У чому полягає суспільне призначення державного управління?
38. В чому специфіка державного управління порівняно з іншими видами управління?
39. Визначіть об'єкт та предмет науки "Державне управління".
40. Що являє собою термінологічна система державного управління і яку роль вона відіграє в управлінні?
41. Дайте характеристику основних закономірностей державного управління.
42. Визначіть ціннісні аспекти в державному управлінні.
43. Конституція як фактор забезпечення наступності цінностей держави.
44. Ціннісні орієнтири внутрішньої і зовнішньої політики держави.

РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ ВИТОКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Інтегральний характер державно-управлінської теорії

Соціально-культурні передумови інтеграції наукового знання

Теоретичні дослідження в галузі державного управління в українському національному науковому просторі як окрема сфера пізнання започатковуються наприкінці ХХ ст., фактично відповідаючи на виклики нового культурного контексту розвитку науки, який визначається як постнекласичний, постмодерний, або постдисциплінарний. Характерною ознакою нової парадигми наукового пізнання є дослідження проблематики на межі кількох наукових дисциплін або із залученням методик, які є характерними для іншої пізнавальної сфери. Спостерігається прагнення об'єднати в єдине теоретичне поле факти фізичного і соціального світу, розглядаючи всі події та питання як виявлення загальних закономірностей розвитку ситуацій в реальності, яка відкрита для сприйняття та розуміння людини. Фактично сучасна теоретична думка будується на інтеграції розподілених на предмети і теми наукових знань, що відповідає тенденції до осмислення цілісності і принциповій єдності витоків як психічного, так і фізичного світу.

Класична парадигма розвитку науки характерна для періоду загальної світоглядної спрямованості наукових досліджень на досягнення об'єктивності знань завдяки розробці інструментальних позасуб'єктних методологій пізнання для кожної наукової сфери. Критеріями об'єктивності вважалися емпіричне підтвердження практикою теорії і застосування раціональних процедур мислення, які мали виключити суб'єктивний чинник у процесі теоретичного узагальнення даних. Наукові знання – це об'єктивна картина світу (методологічна позиція, характерна для доби Відродження і Нового часу).

Некласична парадигма розвитку науки притаманна періоду світоглядної орієнтації наукових досліджень на розмежування раціональності природознавчого пізнання та ірраціональності соціальної активності людини. Для розуміння антропологічних і природознавчих даних використовуються різні критерії допуску суб'єктивності в пізнанні. Суб'єкт визнається таким, що вносить хаос у раціонально обумовлений світ причинно-наслідкових зв'язків. Наукові знання – це незавершена картина світу (методологічна позиція, характерна для другої половини ХІХ – середини ХХ ст.).

Постнекласична парадигма наукових досліджень властива періоду світоглядного усвідомлення принципової залежності пізнання від суб'єкта, який має особистісні культурні ознаки. Істина вважається певним етапом розвитку знання, який залежить від властивостей свідомості людини, її здатності сприймати і обробляти інформацію. Причому це стосується даних як антропологічного, так і природознавчого характеру. Наукові знання – це відносна інтерпретаційна картина світу (методологічна позиція, характерна для кінця ХХ – початку ХІХ ст.).

Напрями інтеграції знання в державному управлінні

Інтегральність наукового супроводження державно-управлінської діяльності можна розглядати в трьох аспектах. По-перше, до сучасної теорії державного управління інтегровані всі попередні в історичному періоді спроби теоретичного осмислення форм, структури і цілей управління державою. По-друге, теоретична інтегральність зумовлена складністю самого об'єкта дослідження, яким є держава як органічна суспільна цілісність, що має власні закономірності функціонування і розвитку. І, по-третє, інтегральність державно-управлінської теорії зумовлюють тенденції, що визначають внутрішні процеси сучасного наукового пізнання, яке тяжіє до інтегральної міждисциплінарності (рис. 2.1).

Постнекласична парадигма наукової міждисциплінарності державного управління

Постнекласична наукова парадигма вимагає міждисциплінарного розгляду теоретичних засад державного управління виходячи з кількох концептуальних передумов.

По-перше, держава є складним багатоелементним об'єктом дослідження, до якого можна застосовувати основні положення синергетичної теорії складності і самоорганізації.

Інтегральність державно-управлінської теорії		
Інтеграція класичних теорій і концепцій державного управління	Інтеграція практик державно- управлінської діяльності	Інтеграція дисциплінарного наукового пізнання

Рис. 2.1. Структура інтегральності державно-управлінської теорії

При цьому складність розуміється не як системна складність, за якої потенційно можливим є розклад системи на елементарні складові елементи для вивчення їх сутності і взаємодії, а як суперсистема, до складу якої входять інші підсистеми, що втрачають смислову і функціональну конкретність у процесі аналітичного розподілу на складові елементи. Держава виступає інтегральним об'єктом дослідження, для якого інтегральність елементів є іманентною якістю. В такому природно інтегральному об'єкті не існує однієї кінцевої первинної причини її існування і функціонування. Кожний елемент органічної

цілісності є невід'ємним для якісної характеристики і розкриває свою сутність тільки в процесі взаємодії з іншими елементами, утворюючи систему функціональної взаємозалежності і додатковості.

Отже, постнекласична концептуальна наукова позиція полягає в тому, що елементи можуть виокремлюватися тільки на рівні раціонального теоретичного структурування і класифікації, за яких будь-який підхід до типології чи схематизації буде довільним і таким, що суб'єктивно заданий на вимогу мети дослідження. Практично це означає, що всі структурні розподілення держави на рівні управління, сфери управління, цілі управління, методи управління насправді є логічною схемою, яка лише операційно функціональна для використання за наявного наукового способу осмислення сутності реального явища "держава".

По-друге, в постнекласичному науковому контексті до уваги береться опосередкування будь-якого знання активністю свідомості людини, яка є залежною від позаособистісних форм та прийомів структурування інформації, що сформовані культурними факторами розвитку людини. Але наявність таких структур опосередкування процесу пізнання ставить під сумнів принципову можливість кінцевої об'єктивності знання. Виходячи з цього до теоретичних узагальнень потрібно включати наявність людського фактора і, відповідно, враховувати в концептуальних положеннях суб'єктивність як елемент інтегральності будь-якої концепції. Під інтегральністю у цьому розумінні потрібно мати на увазі наявність розумової складової у процесі як реального функціонування держави, так і сприйняття держави як об'єкта для наукових досліджень. Отже, держава як об'єкт пізнання представлена у наукових розвідках як сукупність опосередкованих суб'єктивністю авторів теорій, кожна з яких наближається до об'єктивності в міру реального ілюстрування дійсності, її основних положень практикою функціонування державної органічної цілісності.

Витоки інтегративності теорії державного управління

Виходячи з викладеного вище *інтегральність сучасного теоретичного супроводу державно-управлінської діяльності визначається в постнекласичній науковій парадигмі на підставі:*

- органічної складності держави як системи, що потенційно самоорганізується;
- суб'єктної культурної зумовленості пізнання і діяльності у сфері державного управління.

Складність структури держави і залежність її функціонування від суб'єктивних факторів, які виявляються і в розумінні сутності держави, і в безпосередній активності як громадян, так і управлінських структур держави, засвідчувалася і в класичних теоретичних розвідках, присвячених державотворенню. Тому інтеграцію теоретичного знання про державно-управлінську діяльність можна розглядати і як узагальнення найбільш вагомих концептуальних положень, зафіксованих у працях філософів, політологів, істориків, соціологів різних епох і культур.

У концепції "осьового часу" **К.Ясперса** серед цивілізаційних надбань людства, що визначили підґрунтя сучасного стану суспільства, звертається увага на конфуціанський підхід до розуміння сутності держави та функцій державного управління. Давньокитайський філософ **Конфуцій** запропонував розглядати державу за аналогією з патріархальною сім'єю, в якій чітко визначені рольові статуси, обов'язки і права її членів. **К.Ясперс** пропонував розгледіти кризу

тисячоліття, що система “керманіч – підлегли” як віддзеркалення системи “батько–діти” зберігається в основі будь-якого державного утворення до нашого часу як архетип осмислення відносин “влада – громадяни”.

Для суто європейської традиції визначальним у теоретичному плані був трактат **Аристотеля** “Політика”, яким фактично закладено основні теми і напрями сучасних досліджень у галузі державного управління, методи застосування порівняльного і структурно-функціонального аналізу до вивчення державного устрою. Розуміння античним філософом взаємозалежності між розподілом власності та участю в управлінні, правами і обов’язками громадян, мети державної форми організації суспільства справляли вплив на становлення класичної європейської політології і теорії державного управління. Саме в цьому сенсі можна розглядати історико-культурну інтегральну наступність державно-управлінської теорії на сучасному етапі її розвитку.

Для українського наукового простору інтегральна наступність державно-управлінської теорії в історичному вимірі складається як з класичних текстів загальної європейської наукової спадщини в галузі філософії політики і соціальної філософії, так і з текстів вітчизняних мислителів і практиків державного управління. Хоча інституалізація наукового пізнання в галузі державного управління відбулася лише за часів незалежності України, слід враховувати, що сучасне теоретичне підґрунтя державно-управлінської діяльності закладалося протягом усього часу виборювання державності українським народом. Крім того, основні структурні форми управління були успадковані від попередніх стадій державності, до яких була залучена українська нація, що зумовлює природний процес інтегрального наслідування. Таким чином, історико-культурна обумовленість спадкової інтегральності державного управління полягає в наслідуванні теоретичних знань і практичних навичок управлінської діяльності.

**Складові елементи
міждисциплінарного комплексу
у сфері державного управління**

В історико-культурному аспекті сучасна теорія державного управління є інтегральним поєднанням теоретичного і практичного досвіду, що був набутий завдяки:

– теоретичному осмисленню державності і державного управління протягом попередніх історико-культурних епох;

– історико-культурній конкретизації європейського досвіду державотворення на теренах України;

– процесу вдосконалення наявних практик державного управління за роки незалежності України.

Оскільки держава ще за класичною традицією, яка існує в європейській політичній думці ще з часів **Аристотеля**, вбачається результатом суспільного обміну ресурсами і спілкування між людьми на певній території, очевидно, що *на сучасному етапі теоретичну основу державного управління утворюють всі сфери знання, в яких опановуються принципи і мотивація людської діяльності*. В процесі розвитку антропологічно спрямованого наукового пізнання відбулася досить спеціалізована дисциплінарна диференціація знань, що відповідало класичному прагненню аналізувати найбільш очевидні і прості елементи складних систем, уникаючи невизначеності та неоднозначності трактувань. Ця диференціація виявляється і в сучасному розподілі сфер, які стосуються державних справ як прояву людської природи.

Дослідженню проблем мотивації і унормування людської діяльності присвячені такі наукові дисципліни (порядок переліку умовний): психологія, соціологія, політологія, культурологія, правознавство, економіка, етика, естетика, історія, етнологія, менеджмент, філологія, мистецтвознавство.

Усі ці виокремлені сфери знання, які сформувалися в процесі конкретизації і розвитку класичної парадигми наукового пізнання, сьогодні мають бути інтегровані для адекватного осмислення процесів, що відбуваються в складній системі, якою є держава як суспільна єдність, а набуті знання – узагальнені. Проте очевидно, що просте об’єднання інформаційних ресурсів кожної галузі практично неможливе, оскільки кількість професійно диференційованої інформації всередині кожної з них наближається до критичної межі сприйняття розрізнених даних та витрат пізнавальної енергії. Виникає потреба в еліптизації (смысловому згортанні) інформації для практичного застосування великого масиву знань, що реально набуті та існують у дисциплінарно структурованому науковому просторі. Реальна органічна цілісність такого об’єкта пізнання, яким є держава, вже сьогодні спонукає до певного “перевідкриття” знань, накопиче-

них у різних сферах, яким притаманні нетотожне термінологічне визначення або специфічне для конкретної галузі знань трактування.

Розвиток міждисциплінарності пізнавального поля сфери державного управління може бути тим осередком інтеграції сучасних знань, який надасть практичної конкретності і технологічної доцільності теоретичним розвідкам різних наукових галузей. Фактично напрацювання різних дисциплін сьогодні стосуються закономірностей функціонування суспільства так, як воно склалося на основі самоорганізаційних процесів, в яких задіяна свідомість людини. Формування сучасного науково-теоретичного супроводу для діяльності у сфері державного управління є реальною метою застосування для блага суспільного розвитку накопиченого наукового потенціалу в різних конкретних сферах.

**Постдисциплінарна
сутність знання у сфері
державного управління**

Галузь “державне управління” претендує на наукову функцію постдисциплінарного синтезу знань. При цьому потрібно також взяти до уваги, що таке постдисциплінарне об’єднання відбуватиметься в ситуації зміни загального бачення місця людини у Всесвіті. Формування екологічно обумовленої картини світу на відміну від гуманітарно обумовленої картини світу вимагатиме синтезу не тільки соціально-гуманітарних дисциплін, а й урахування наукових здобутків у сфері природознавства і біології. *Сучасне теоретичне обґрунтування державного управління має бути побудованим на основі знань, що інтегруються на межі природничих і гуманітарних досліджень.*

На сьогодні існують такі форми знання, які в природний спосіб зближують різні сфери реальності – фізичну і психічну. Йдеться про теоретичні розвідки у сфері математики та інформатики. Такі концептуальні надбання, як теорія вірогідності, теорія ігор, математичне моделювання, теорія інформаційної ентропії, синергетика нині використовуються для пояснення і прогнозування поведінки як природних, так і біологічних та соціальних об’єктів і явищ.

Проблематиці функціонування свідомості людини, пошуку причин вчинків, що становить інтерес для формування якісного процесу державного управління, зрештою, присвячені дослідження не тільки у сфері психології, але і в етиці, і в естетиці, і в соціології, і в політології. Сьогодні і такі дисципліни, як економіка і менеджмент, поступово, але неухильно зараховують до соціального чи навіть гуманітарного знання, оскільки предметом вивчення цих дисциплін є результати співпраці, взаємодії або комунікації людей з їхніми потребами, очікуваннями та уявленнями про позитивні цілі діяльності. Висловлюються вже непоодинокі думки, що в недалекому майбутньому зникне розподіл знань про суспільство на соціологію, економіку, політологію та менеджмент і утвориться загальна теорія суспільствознавства.

Така дисципліна, як правознавство, що найчастіше асоціюється з теоретичними підвалинами державного управління, може набути прикладного характеру в системі загального суспільствознавства. Потенційно суто прикладний її характер зумовлений місцем законодавства у функціонуванні суспільної цілісності. В історико-культурній ретроспекції законодавство виявляється певною фазою унормування поведінки і стосунків між людьми, що опиняються поза межами традиційного функціонування етичного світу етнорелігійного походження. Але сьогодні все більше звертають увагу на роль моралі в саморегуляції різних суспільних процесів – політичних, економічних, гендерних, освітніх тощо. Інакше кажучи, законодавство та пов’язане з ним наукове знання можуть стати додатковими до норм суспільної моралі, яка буде підтримуватися не стільки на рівні законотворчості, скільки засобами заохочення природної етичної самоорганізації.

Суспільні зобов’язання державного управління залишаються фактично незмінними протягом усього історичного часу існування державних форм організації соціальної системи. До факторів, які забезпечують пролонгованість функціонування державного утворення, належать організація:

- соціалізації (система освіти);
- впорядкованості суспільних відносин (законодавство і судоустрій);
- життєзабезпечення (економіка);
- розвитку технологій адаптації до природного середовища (наука);
- задоволення духовних потреб (мистецтво, релігія);
- безпеки (система оборони і охорони внутрішнього порядку);
- продовження роду (система охорони здоров’я).

Для управління цими важливими процесами і сферами життєдіяльності держави необхідні відповідні знання, на чому наголошували всі вчені в будь-якій історичній час, що долучалися до обговорення проблем державотворення. На сучасному етапі потрібні сучасні знання, які фактично виконуватимуть традиційну функцію розвитку технологій адаптації суспільства до навколишнього середовища. Розробку сучасної науково-теоретичної бази державного управління можна прирівняти до формування ресурсу самозбереження, ресурсу адаптації до умов існування держави, що забезпечує її майбутнє.

2.2. Роль гуманітарних наук у формуванні державно-управлінського знання

Гуманітарна обумовленість державного управління

Для з'ясування ролі гуманітарних наук у формуванні державно-управлінського знання потрібно осмислити процес управління в цілому як сферу гуманітарної діяльності, оскільки основні завдання будь-якого управління є завданнями, що виходять від людини до людини. Без усвідомлення підвалин соціальних дій, способів підтримки морального потенціалу особистості, значення символічної складової суспільної комунікації неможливий сучасний менеджмент, зокрема і в державній сфері. Більше того, кінцевою метою державного управління є система соціальних відносин, закономірності і фактори розвитку яких необхідно знати освіченому державному службовцю, а такі знання зосереджені в дослідженнях гуманітарних наук.

У філософії науки першим принциповим поділом пізнання на виокремлені сфери і дисципліни вважається поділ наукових досліджень між природничо та і гуманітарно орієнтованою проблематикою. І природниче, і гуманітарне знання первинно накопичувалося в рамках філософії як цілісного додисциплінарного пізнання. Саме тому витoki будь-яких наукових питань, наукових припущень і концептів можна відшукати у філософії давніх часів, і розуміння цього є сьогодні виявом загальної наукової культури. У філософській рефлексії багато які теоретичні узагальнення є або геніальними здогадками, або результатом послідовності побудови наслідкових висновків з певних теоретичних припущень, або досконалим описом реальних ситуацій на рівні практичного “здорового глузду”. Проте багато із цих теоретичних філософських побудов знаходять підтвердження в сучасній матеріалістично орієнтованій науці.

Конкретні зрушення в науковому пізнанні, які стали точкою відліку сучасної науки, відбулися у зв'язку з розвитком експериментального пізнання. Експерименти первинно стосувалися фізичної реальності, в чому знайшло відображення прагнення оволодіти онтологічною проблематикою як основою природного буття людини. Не в останню чергу це було пов'язане із намаганням розкрити промисел божий щодо сенсу існування людини. Так виокремлювалися та інституалізувалися природничі науки: фізика, хімія, біологія, географія, астрономія тощо.

Гуманітарний контент знання у сфері державного управління

Гуманітарні ж пізнання формувалися на основі гносеологічної проблематики філософії, оскільки саме в цій царині давалися відповіді на запитання про сутність людського мислення, емоцій, характеру. Філософське звернення до гносеології було відкриттям шляху до пізнання процедур і способів здійснення самого пізнавального процесу людиною, тобто було пізнанням про пізнання та знання. Як наслідок виник концентрований інтерес до людини, її здібностей та ментальних особливостей. Гносеологічне підґрунтя сьогодні об'єднує такі гуманітарні дисципліни, як філологія, психологія, етика, естетика, історія, культурологія, політологія, соціологія тощо. Філософію в наш час також зараховують до системи гуманітарних знань, оскільки гносеологічна проблематика залишається іманентною для сучасної філософії як проблематика методології наукового пізнання та принципів функціонування системи “світ-свідомість”. Довгий час гносеологічні теми і питання розроблялися в межах логіки, яка сьогодні має і математичну, і психологічну складові.

Якщо в цій бінарній системі визначити місце математики, економіки, інформатики, правознавства, державного управління, то потрібно взяти до уваги, що ці сфери пізнання також пов'язані з проблематикою людського мислення, його формування, структури та прояву у вчинках. Це дає підстави стверджувати, що наукова галузь “Державне управління” є сферою гуманітарного знання, а отже, сферою, наближеною до вивчення гносеологічних факторів реальності, в якій перебуває людина. У сфері державного управління людина представлена як громадянин, але це не виключає гуманітарної розвинутої і складності спеціалізованого державно-управлінського знання в його цілісному баченні змісту, мотивації та цілей діяльності людини. Фактично державне управління інтегрує до власної теоретичної бази всі сучасні напрацювання у сфері гуманітарних наук.

Розглянемо основний контент, який вводиться з наявних гуманітарних дисциплін в інтегральну гуманітарну базу “державного управління” як одного з напрямів сучасного постдисциплінарного знання. Для більш переконливого пояснення гуманітарної специфіки науки “державне управління” слід звернути увагу ще й на те, що спеціалізовані сфери гуманітарного знання набувають специфічної конкретики об'єкта пізнання переважно в кінці XVIII – в середині XIX ст., тобто в період, який позначений розвитком кризи класичного раціонального просвітництва і початком формування неklasичної наукової парадигми. В цей час оформлюється ідея залежності наявної картини світу від суб'єктивних особливостей людини, що потребує вивчення цих особливостей для розуміння змісту та проявів похибок у трактуванні фізичного світу.

Соціологія. У теорії “державного управління” як теорії управління соціально-економічними процесами неможливо уникнути обговорення загальних соціальних проблем, які вивчаються соціологією як проблеми стратифікації суспільства, соціальної інституалізації груп, соціальної комунікації, розподілу соціальних функцій у суспільстві. З погляду соціології державна форма суспільства є закономірним результатом його самоорганізації, і влада є одним з елементів стратифікаційних соціальних процесів.

Політологія. Ще з часів Стародавньої Греції “політику” фактично і вважали мистецтвом державного управління. Виділення політології в окрему сферу наукового пізнання пов'язане з дослідженням влади як особливого феномену соціального буття. Проблеми структури, функцій, обов'язків, соціальної легітимності влади, її соціального змісту розглядаються в межах сучасного політологічного пізнання. При цьому слід розуміти, що устрій влади є результатом свідомої організаційної діяльності людини, яка є залежною від загальних світоглядних факторів, що усвідомлюються чи не усвідомлюються.

Психологія. Виокремлення психології в спеціалізовану галузь пізнання пов'язане із концентрацією уваги на емоціональній (позараціональній) складовій вчинків, бажань і суджень людини. В сучасній практиці державно-управлінської діяльності напрацювання у сфері психології залучаються при обговоренні проблем запобігання конфліктам (соціальним, службовим, етнонаціональним тощо), персонального добору кадрів державної служби, впровадження модернізаційних проектів у соціально-економічній сфері та інформаційного супроводження державних кампаній на їх підтримку. На знаннях у сфері психології базуються політичні технології виборчих кампаній, створення іміджу (державних органів влади, політичної персони тощо). Важливими для державно-управлінської діяльності є такі конкретизовані напрями психології, як психологія управління та соціальна психологія.

Історія. З допомогою історії пояснюються процеси змін державного устрою, надаються дані про конкретні форми суспільної організації, що слід розглядати як витоки сучасного державотворення. Історія як сфера дослідження інформації про минуле може впливати на створення загальної державної ідеології, формувати символіку і міфологію держави як фактори громадянської самоідентифікації суспільства.

Правознавство. Сучасну державно-управлінську діяльність важко уявити без законодавчого супроводження. Власне формування держави як особливої системи соціальної взаємодії безпосередньо пов'язане із законодавством, що унормовує суспільний лад на основі надетнічних і позарелігійних факторів. Тому існує теоретична тенденція до безпосереднього поєднання

теоретичних основ права і державного управління. Проте слід брати до уваги, що наукові завдання “державного управління” набагато ширші за правознавство.

Філологія. Теоретичний доробок у сфері філології залучається в практику державно-управлінської діяльності як основа комунікаційних технологій, структурування баз даних, як приписи формування ділових текстів, як норми риторики і ділового спілкування. На дослідженнях у сфері структурної лінгвістики ґрунтуються рекомендації з проведення переговорів, організації нарад, прийняття рішень. Таким чином, практична значимість філологічних наукових розвідок полягає у впливі на організаційні основи діловодства та організаційну культуру державного управління.

Культурологія. У державному управлінні формується інтерес до таких спеціалізованих теоретичних тем, як організаційна культура, політична культура, культура ділової комунікації, що є виявленням практичного інтересу до культурологічних знань. Проте слід зауважити, що завдання культурології набагато ширші, ніж пояснення засад особистісної діяльності. Становлення культурології відбувається як спроба наукового узагальненого осягнення причин повторюваності, стійкого відтворення та спільності ґрунтовних рис різних суспільних цілісностей незалежно від часу їх виникнення та існування і географічного простору. Культурологія формує перелік основних факторів адаптації людства до навколишнього природного, а згодом – і соціального, середовища. До теоретичної сфери державного управління культурологія передає системність розгляду практики сталого функціонування суспільства і розуміння невід’ємної взаємопов’язаності всіх сфер соціальної реальності в процесі розвитку держави.

Етика. Проблематика етики у сфері державного управління сконцентрована на питаннях морального характеру в діяльності органів державної влади і професійної підготовки державних службовців. До етичних аспектів державного управління належать проблеми протидії корупції, захисту прав і свобод громадян, методи мотивації та заохочення виконання принципів ділової етики на державній службі. Окреме коло питань пов’язане із загальною етикою державного управління, в якому мають бути реалізовані уявлення про соціальну справедливість, рівність можливостей та соціальне благополуччя.

Естетика. При розумінні держави як життєвого простору людини, в якому вона може розраховувати на задоволення своїх емоційних потреб у красі, гармонії, чуттєвій виразності, до теорії державного управління мають бути залучені напрацювання зі сфери естетики. Естетика робить свій внесок у загальну гуманітарну базу державно-управлінської теорії як наука про функціонування і структурування інформації на чуттєвому рівні, що є способом обробки інформації, який доповнює раціональний. Для повноти розуміння технологій впливу на свідомість людини необхідно звертатися до феноменів позараціонального (інораціонального) мислення в процесі прийняття рішень, мотиваційного відбору способів діяльності, вивченню чого іманентно присвячені дослідження у сфері естетики.

Етнологія. Сучасні знання у сфері етнології покладені в основу формування принципів державної етнополітики і є загальною концептуальною базою державного управління процесами націєтворення. На основі етнологічних досліджень формуються сучасні теоретичні уявлення про походження українського народу, етнODEMOґРАФІЧНІ процеси і перспективи формування модерної української нації. Пізнання у сфері етнології здатне сформувати прийнятні для державного управління уявлення про сутність етносу і нації, які дадуть змогу осмислити символотворчі процеси в суспільстві, що пов’язані з громадянством у європейській національній державі.

У представленому огляді предметних сфер гуманітарного знання не розглянуті такі сфери, як економіка та менеджмент, хоча вони також мають право на внесення у список гуманітарних наук на основі їх причетності до гносеологічної проблематики пізнання. Фактично і економіка як наукова галузь, і менеджмент будуються на концептуальних узагальненнях, які пояснюють причини вчинків людини та надають прогнози щодо подальшого розвитку подій у сфері господарювання або пропонують технології спрямованого впливу на ділову і господарську активність із заданою метою. Але визначити напрями соціально-економічних подій можна через спланований вплив тільки на свідомість людини, яка є активним агентом загального устрою та розвитку соціально-економічного середовища.

Сучасні знання зі сфери гуманітарних наук активно використовуються в управлінській діяльності будь-якого рівня і будь-якої спрямованості як теоретична база. Гуманітарні науки фактично розвиваються для того, щоб зробити процес управління якомога більш технологічним і передбачуваним за наслідками. Тому в державному управлінні вимога до розвинутої гуманітарної складової при професійній підготовці державних службовців є фундаментальною. Фактично державне управління є процесом застосування (свідомо чи не усвідомлено) в управлінській практиці гуманітарних технологій. Гуманітарна технологія – це технологія впливу на свідомість людини та її суспільну поведінку на основі сучасного гуманітарного знання. Гуманітарна технологія ґрунтується на практичному застосуванні знань про людину з метою впорядкування колективної діяльності і створення мотивації для розвитку особистості та соціально-культурного середовища.

Державно-управлінська теорія як постдисциплінарне знання базується на інтегральному гуманітарному пізнавальному підґрунті. Як завдання розвитку наукового пізнання у сфері державного управління можна вказати на опрацювання методик щонайширшого залучення гуманітарної інформації до процесу стратегічного планування, організації діяльності державної служби, процесу діалогу “влада – суспільство”.

2.3. Філософія державного управління

Сутність філософії державного управління

Філософія державного управління – це відносно самостійна сфера державно-управлінських знань, яка досліджує світоглядні, загальнотеоретичні, методологічні та аксіологічні проблеми, принципи та засади науки і практики державного управління.

Стосовно філософії як такої філософію державного управління з певними застереженнями можна розглядати як прикладну галузь філософських знань на зразок філософії освіти, науки, техніки, права тощо. Це означає: а) застосування філософських знань і методів у певній сфері діяльності людини; б) селекцію та аналіз власне філософських проблем, що виникають у цій сфері; в) визначення філософських засад теоретичної та/або практичної діяльності, в тому числі власної філософської позиції суб’єкта щодо цієї діяльності – її сенсу, суспільного призначення, можливостей для самореалізації тощо.

У принципі, скільки існує “філософій” у сучасному світі – шкіл, напрямів, парадигм мислення, світоглядних орієнтацій тощо, – стільки й може бути різних філософських засад теорії і практики державного управління. Визначення цих засад, наприклад, неможливе без чітких уявлень про сучасну наукову картину світу, природу інформації та управління, сутність держави, влади, суспільства, людини, соціального управління, характеру їх взаємодії та зв’язку тощо. Насамкінець, виникає запитання: яку парадигму державного управління взяти на “озброєння”: власне управлінську, яка спирається на загальну теорію організації (самоорганізації) та управління в системах різної природи – від технічних, біологічних, соціальних до універсуму в цілому, чи політологічну, юридичну, менеджерську?

Крім того, як уже зазначалося, ці знання є лише необхідною, але недостатньою умовою виявлення, постановки і вирішення філософських проблем, які породжуються самим державним управлінням – його теорією і практикою.

Співвідношення філософії та теорії державного управління

Стосовно теорії державного управління філософія державного управління є її спеціальним розділом, що досліджує природу науки державного управління, її предмет, завдання, місію, методологічні особливості, зв’язок з іншими науками, з управлінською практикою, історичні умови та причини виникнення, закономірності та перспективи розвитку, місце і роль в управлінні суспільним розвитком, а також різноманітні аксіологічні, власне пізнавальні і загальні технологічні проблеми та аспекти державно-управлінської діяльності.

Так, серед актуальних аксіологічних проблем слід виокремити: сенс та суспільне призначення науки державного управління, ціннісні засади державного управління, аксіологічні та

технологічні принципи державного управління, ідеологія державотворення, національні інтереси та їх захист, вплив глобалізації, європеїзації та регіоналізації на національну систему державного управління, влада і бізнес, управління і мораль, корупція як суспільне явище та його прояв у системі державного управління, вартість (соціальна ціна) державно-управлінських рішень (у тому числі прийнятих, не прийнятих чи несвоєчасно прийнятих), сутність “належного урядування” тощо.

Серед пізнавально-теоретичних проблем філософії державного управління слід відзначити: порівняльний аналіз теорій, концепцій, доктрин, реальних систем державного управління, дослідження сучасних тенденцій державотворення з урахуванням національних традицій та інтеграційних процесів, формування категорійного апарату і методології державного управління як науки, визначення специфіки гносеології державного управління, критерії державно-управлінських знань, тип раціональності, притаманний науці державного управління, та ін.

До основних філософських проблем, що стосуються технології державного управління, слід віднести: визначення поняття технічного (“техне”), взаємозв’язок технології та аксіології управління, технократизм як світогляд і принцип практики, співвідношення технології, методології та стилю державного управління, способи і засоби державного управління, управління як технологія влади, влада як тип управлінських відносин (загальноуправлінський контекст), місце і роль державного управління в системі публічного управління, державне управління і соціальна самоорганізація, їх співвідношення та взаємодія, державне управління як різновид інформаційного процесу, сутність “е-врядування” тощо.

Філософія державного управління і практика

Стосовно практики державного управління філософія державного управління виступає як її мудрість. Це означає: а) самоусвідомлений характер практики; б) синтез філософсько-теоретичного та філософсько-практичного знання, яке спонтанно виникає в “надрах” управлінської практики, узагальнюється в процесі набуття досвіду, опредметнюється в базових принципах, рецептах, “таємницях” мистецтва управління, передається наступним поколінням управлінців, у тому числі через інститут наставництва.

Отже, філософію державного управління можна розглядати як різновид практичної філософії у галузі державного управління, його теорії та практики.

Серед актуальних проблем філософії державного управління як форми практичної філософії слід виокремити такі: державне управління як вид суспільної (публічної) діяльності, форма практики та різновид соціального управління; державна служба як професія та покликання; етика державної служби; культура державного управління; професіоналізм і моральність у державному управлінні; адміністративна культура державного службовця; співвідношення традицій і новаторства (інновацій) в державному управлінні; технологія гуманізму і демократії в державному управлінні; гендерні проблеми теорії і практики державного управління; державне управління як спосіб самореалізації людини і чинник суспільного прогресу; філософія державного управління як запобіжний захід проти зловживання науково-технічною раціональністю в теорії і практиці державного управління; визначення умов, за яких людина може розглядатись як об’єкт управління, або “ресурс”; проблема лідерства в системі державного управління і державної служби тощо.

Особливу групу проблем філософії державного управління становлять ті, що стосуються соціального відтворення і розвитку суб’єкта державного управління. По суті, це проблеми кадрової політики в системі державного управління і визначення філософсько-методологічних засад професійної підготовки державно-управлінських кадрів через освітньо-наукову систему, прикладом якої є Національна академія та її структурні підрозділи.

Освоєння та розробка проблематики філософії державного управління є важливою складовою вдосконалення гуманітарної підготовки управлінських кадрів, подолання певних технократичних і бюрократичних “перекосів”, властивих цій підготовці. Більше того, це абсолютно необхідний елемент саме професійної підготовки сучасних управлінських кадрів, здатних творчо вирішувати складні питання модернізації системи влади і державного управління в Україні.

Повертаючись до проблеми взаємозв’язку філософії та філософії державного управління, слід зазначити, що остання є не тільки і не стільки прикладною сферою знань щодо першої, а й

надійним джерелом свіжої інформації, генератором нових ідей та проблем, що спонукає до переосмислення природи та онтологічного статусу самої філософії, її ролі в сучасному суспільстві.

2.4. Соціологія державного управління

Предмет соціології управління

Соціологія управління являє собою динамічно інноваційну систему знань. Її швидкий розвиток зумовлений стрімким ускладненням та зростанням масштабності реалізованих у суспільстві управлінських завдань. У ХХ ст. кардинально змінилися механізми розвитку суспільства, де відбулося звуження традиціоналізму, підвищилася динаміка змін, ефективність розвитку держав і народів стали залежати від швидкості освоєння ними нововведень. Управління як поведінка в постійно змінюваних ситуаціях прийшло на зміну ретельному дотриманню традицій.

Сучасна соціологія управління характеризується низкою особливостей. Однією з таких особливостей є збільшення маси й підвищення ролі соціального знання в системі знань про управління. Менеджмент як такий у міру розвитку набуває все більшої соціологічної транспарентності. Іншою особливістю є широке використання емпіричних соціологічних досліджень діагностичного й технологічного характеру. У сучасній соціології управління домінує орієнтація на розробку управлінських соціальних технологій.

Соціологія управління осмислює соціальний зміст управлінської діяльності, а саме:

– *роль і функції управлінської діяльності в суспільстві*, закономірності її розвитку, вплив на управління різних факторів суспільства, стихійні й свідомі форми управління;

– *суб'єкти управлінської діяльності*, тобто досліджує особистості керівників, управлінців, менеджерів, їхню професійну підготовку, стиль, спосіб життя, цінності, мотиви, реалізовані ними в управлінні. До важливих проблем цієї складової предмета соціології управління належать: прояв властивостей суб'єктів різними спільнотами, організаціями й інститутами, лідерство в управлінні, підготовка, активність та ефективність суб'єктів управлінської діяльності;

– *об'єкти управлінської діяльності*, керованість соціальних процесів, специфіку управління ними. При цьому основними об'єктами соціального управління є держава, політична система суспільства; соціально-економічні процеси; власне соціальні процеси; соціально-культурні, духовні процеси. Звідси виникають види соціального управління: державне управління, місцеве самоврядування, управління економікою, політичне регулювання, управління соціальною сферою, управління культурою й духовними процесами;

– *управлінські відносини* – між керівниками, керівниками і підлеглими. Особливий інтерес становить вивчення конкуренції, конфліктів і співробітництва в управлінні;

– *соціальні процеси управління*, зокрема прийняття управлінських рішень;

– *соціальні організації*, що є способом спільної діяльності людей і забезпечують досягнення ними конкретних цілей життєдіяльності. Особливий інтерес становить вивчення ієрархії соціальних позицій та ролей в організації індивідів;

– *інституціональний аспект управлінської діяльності*, тобто функціонування й розвиток соціальних інститутів в управлінні, їх норм і цінностей, процеси інституціоналізації й деінституціоналізації;

– *соціальні механізми управлінської діяльності*, шляхи підвищення їх ефективності; управлінські соціальні технології, проекти, що забезпечують удосконалення соціального управління;

– *тенденції розвитку управлінської практики* в аспекті ефективної реалізації соціального змісту, умов і наслідків управління, аналіз та узагальнення передового управлінського досвіду;

– *методи управлінської діяльності*, їх використання й удосконалення.

Соціологія управління досліджує не тільки соціальний зміст управлінської діяльності, а й вплив на неї різних соціальних умов і факторів. Наприклад, істотно розрізняються управління в кризовому й благополучному суспільствах, демократичному й недемократичному.

Соціологія управління реалізує в суспільстві дві взаємозалежні місії. З одного боку, місія соціології управління сприяє підвищенню його ефективності шляхом дослідження людського

фактора, а з другого боку, вона орієнтована, як і менеджмент, на підвищення ефективності управлінської діяльності. Але на відміну від менеджменту вона віддає перевагу людині перед системою управління. Звідси випливають основні завдання цієї науки.

Перше завдання полягає в дослідженні соціальних аспектів управління, їх систематизації й поясненні. З цього погляду соціологія управління – типова галузь соціологічної науки, орієнтована на отримання наукового знання.

Друге завдання спрямоване на вдосконалення управлінської діяльності, забезпечення її актуальною й прогностичною соціологічною інформацією, вирішення конкретних проблем управління. У цьому розумінні соціологія управління – галузь соціологічної науки, максимально орієнтована на практику, технологічне забезпечення управлінської діяльності.

Соціологія державного управління являє собою одну з наймолодших галузей соціологічної науки й соціології управління, що швидко розвивається. Вона є досить ефективним інструментом досліджень державного управління. Соціологічні дослідження у цій сфері ефективні, але одночасно супроводжуються низкою складностей, пов'язаних із владними відносинами. Службовці, що виступають респондентами або експертами, не завжди готові щиро відповідати на запитання анкет, прагнуть прикрасити ситуацію в зоні своєї відповідальності.

**Основні напрями
соціологічних досліджень
державного управління**

У цьому зв'язку потрібні додаткові організаційні й інструментальні заходи, спрямовані на одержання від них якісної соціологічної інформації. Розглянемо основні напрями досліджень соціології державного управління.

1. Теоретичне осмислення *природи держави*, її еволюції, тенденцій розвитку, а також вивчення окремих підсистем держави. Перевага соціології управління порівняно з іншими науками, що досліджують державу, полягає в тому, що вона розглядає державу в органічному взаємозв'язку суспільства і людини. Такий контекст розгляду держави актуальний і перспективний. Влада при цьому розглядається як явище, підлегле суспільству й спрямоване на забезпечення можливостей самореалізації особистості.

2. Вивчення *соціальної бази держави*, тенденцій її зміни, ставлення до неї різних класів, соціальних верств і груп населення, її підтримки й непідтримки, довіри й недовіри. Держава є міцною тоді, коли підтримується широкими верствами населення. Соціологія дає змогу діагностувати рівень і характер ставлення громадян до держави, виробляти практичні рекомендації з розширення соціальної бази держави, підвищення її авторитету в суспільстві. Принципово важливим є дослідження протестного ставлення населення до органів влади, чиновництва, посадових осіб.

3. *Взаємодія держави із громадянським суспільством*, всебічне сприяння або перешкоджання його формуванню, співробітництво з політичними партіями, громадськими організаціями й бізнесом. Взаємодія із громадянським суспільством і контроль із боку громадянського суспільства – найважливіша тенденція розвитку держави в XXI ст.

4. *Соціологічне обґрунтування й супровід діяльності органів державної влади*. Будь-які рішення, що приймаються органами державної влади, потребують системних соціологічних досліджень, які дають змогу дістати уявлення про можливість і наслідки реалізації цих рішень.

5. Виявлення за допомогою експертних, прогностичних й аналітичних досліджень *перспектив розвитку різних підсистем суспільства й держави*.

6. Розробка *соціальних технологій* реформування суспільства й державного управління, реалізації функцій держави, діяльності її апарату, здійснення людьми своїх прав і свобод.

Таким чином, соціологія державного управління є винятково перспективним та ефективним інструментом удосконалення державного управління.

Принципово нові завдання, що постали перед соціологією управління, визначають необхідність дослідження проблем управління за такими напрямками.

1. Дослідження змін у *природі влади, авторитету й лідерства*. Йдеться про формування управлінських еліт у різних сферах управління, зміну природи авторитету, появу принципово нових можливостей прояву лідерства.

2. Вивчення *патологій управління*, впливу на них ринкової економіки, політичної демократії та інформаційних технологій. Йдеться про модернізацію бюрократії, появу її нових форм, пристосування до нових умов корупції, зловживання владою.

3. Дослідження *механізмів впливу громадянського суспільства на владу й управління*, розробка технологій ефективної взаємодії суб'єктів громадянського суспільства й органів державного управління та місцевого самоврядування.

4. Вивчення *громадської думки як найважливішого фактора впливу на владу й управління*, як засобу й інструмента управлінської діяльності.

5. Дослідження *управлінського кадрового потенціалу* сучасного суспільства, формування кадрових резервів у різних галузях управління, а також технологій роботи з кадрами, управління кар'єрою, зростання й реалізації інтелектуального капіталу.

6. Пошук напрямів *удосконалення форм і методів самоуправлінської діяльності*.

Якщо в тоталітарному й авторитарному суспільствах соціологія управління виконувала переважно дослідницьку функцію, то на сучасному етапі історичного розвитку вона починає органічніше відповідати природі й запитам управління, реалізуючись як технологічна дисципліна, орієнтована на побудову соціальних технологій управлінської діяльності.

**Роль соціології
в дослідженні проблем
місцевого самоврядування**

Соціологічна наука інтенсивно освоює дослідницький простір місцевих співтовариств. Основними її завданнями є такі.

1. *Вивчення місцевого співтовариства*. Характеризується чотирма основними ознаками: населенням, що представляє багато спільнот; територією, тобто географічним, соціальним, адміністративним, економічним, інформаційним й іншим просторами; системою соціальних взаємодій і відчуттям громади, ідентифікацією з ним, визнанням спільних цінностей, причетності до його життя. Перед соціологією стоять складні завдання дослідження соціальних проблем місцевої громади, її потенціалу, ресурсів, труднощів, перспектив розвитку.

2. *Вивчення громадської думки* населення місцевої громади про органи й посадових осіб місцевого самоврядування. При цьому широко застосовуються електронні опитування населення, в яких люди оцінюють роботу місцевого самоврядування, висувають пропозиції щодо його вдосконалення за допомогою мережі Інтернет. Сайти органів місцевого самоврядування із розміщеними на них анкетами стають ознакою сучасності. Варто зауважити, що найбільший ефект має моніторинг суспільної думки, що дає змогу виявити тенденції розвитку ставлення людей до діяльності органів місцевого самоврядування.

3. *Розробка й реалізація концепцій, програм, планів стратегічного розвитку, соціальних технологій*. Ідеться про теоретичну й технологічну функції соціологічної науки, що дають змогу розробити концепцію, яка найбільш відповідає природі суспільства й накопиченого про нього знання, а також ефективні технології їх упровадження. Соціологічне забезпечення реформування місцевого самоврядування – ознака високої культури органів місцевого самоврядування.

4. *Вивчення шляхів удосконалення місцевого самоврядування, підвищення ефективності діяльності його органів, якості надаваних ними послуг населенню, авторитету місцевої влади та її представників*.

5. *Вирішення найважливіших проблем місцевого самоврядування*: проведення виборів до місцевих рад, формування іміджу територіального співтовариства або органу місцевого самоврядування, підвищення якості послуг, усунення деформацій у діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення участі населення в підготовці, прийнятті рішень та контролі за їх виконанням і т.ін.

В інструментальному аспекті найефективнішими є такі методи соціологічних досліджень, як масові опитування, моніторинги, методи фокус-груп, проектування соціальних технологій, соціальний експеримент.

2.5. Класичні концепції державного управління

**Виникнення
державно-управлінського
знання**

Зазначимо, що вже міфи народів Стародавнього Світу (Ассирії, Вавилону, Єгипту, Греції, Китаю, Індії) містять у собі зародки ідей необхідності й важливості певного впорядкування і регулювання співжиття людей, без чого воно матиме хаотичний і деструктивний характер. Управлінські мотиви зберігаються і при переході від політеїстичних

вірувань до монотеїстичних релігій, зміст яких слугує своєрідним теоретичним фундаментом, а сукупність – регуляторним механізмом суспільного життя. Цінність держави як філософсько-правової теорії і практики організації політичної влади та управління суспільством визнавала-ся античними філософами **Платоном, Аристотелем, Плутархом**. Будучи прихильниками ідеї держави, вони головне її завдання вбачали у збереженні цілісності суспільства, запобіганні його розпаду на протиборчі частини. Зміст наполегливого пошуку ними досконалих, таких, що базуються на знаннях і людських чеснотах, форм державної організації полягав у тому, що правління освічених і мудрих людей забезпечувало б дотримання законів і соціальну справедливість.

Ранньохристиянські мислителі, обґрунтовуючи істинність вчення Христа, звертали увагу на його важливе значення для утвердження відповідних стереотипів організації суспільного життя. Хоча і в релігійному контексті вони пропонували конструктивні ідеї щодо доцільності організації суспільного життя і соціального регулювання на засадах справедливості, дотримання біблійських заповідей: ідеться фактично про появу певної управлінської парадигми, яка в тогочасних суспільствах з деспотичними формами державного правління і невисоким рівнем розвитку продуктивних сил не могла слугувати світській владі взірцем щодо її вдосконалення. Викладені у працях **Орігена, Блаженного Августина, Фоми Аквінського** ідеї стали теоретичним підґрунтям так званої органічної концепції державного управління і соціального регулювання. Якщо церква усвідомлювала нагальну необхідність удосконалення методів управління своїм внутрішнім життям і екстраполяції її на сферу суспільних відносин (**Уїкліф, Марсилій, Ульям Оккам, Іоан Росселін, Іоан Дунс Скот**), то можновладці залишалися прихильниками абсолютистського централізму з властивими йому засадами силового тиску і неприйнятністю будь-яких обмежень особистої влади.

Визначні представники філософської думки Нового часу (**Г.Гроцій, Т.Гоббс, Б.Спіноза, Д.Локк**) обстоювали ідею верховенства закону, вимогу дотримання правової справедливості, договірну концепцію держави. Первинною ланкою суспільності і державності вони вважали людину, а індивідуальні засади у суспільному житті – фактором боротьби проти корпоративізму та ієрархізму, властивих системі феодальних відносин. Перехід людей з природного стану до стану державного вони пов'язували не лише із суспільним розвитком, а й з історичним поділом праці. Висунути **Д.Локком** ідею поділу влади на окремі гілки – законодавчу, виконавчу і судову – було підтверджено досвідом державного будівництва у різних країнах.

Вагомий внесок у розробку проблем нормативно-правового управління життям суспільства належить видатним французьким філософам XVIII ст. **Ш.Монтеск'є, Ж.-Ж.Руссо, К.Гельвецій**, вчення яких пройняті пафосом гуманізму, просвітництва, боротьби проти абсолютизму, за забезпечення політичної свободи людей, відносне вирівнювання майнового стану громадян. У конкретно-історичному плані їхні ідеї були спрямовані проти феодального ладу, який з утвердженням буржуазно-демократичних принципів соціального управління позбавлявся легітимності.

Новий етап у філософській розробці проблем державного управління пов'язаний з творчістю визначних німецьких філософів **І.Канта і Г.Гегеля**. Великою є заслуга **І.Канта** в послідовному філософському обґрунтуванні і розвитку ліберальної теорії правової держави як ідеальної моделі, якою слід керуватися в практичній організації державного життя. У свою чергу, **Г.Гегель** поділ влади вважав гарантією публічної свободи. Різновиди влади, на його погляд, повинні підпорядковуватися ідеї державної єдності, яка становить сутність внутрішнього суверенітету держави. Викладаючи договірну теорію держави, він водночас надавав першорядного значення конституційним правам і свободам, правовій рівності людей.

Незважаючи на багатовікову історію формування і розвитку, наука управління набуває системного бачення лише в другій половині XIX – на початку XX ст.

Для кінця XIX – першої половини XX століття характерні такі теорії управління.

Науковий менеджмент (**Г.Емерсон, Ф.Тейлор, Г.Форд, Л.Гілбрет, Г.Гант, М.Кук, Ф.Кларк, Ф.Джилберті, Л.Джилберті, Л.Штейн**; 1885-1950-ті рр.) – діє низка наукових шкіл, розроблені методи організації ефективної колективної праці.

Адміністративний менеджмент (**А.Файоль, Л.Урвік, Д.Муні, А.Рейлі, Ч.Барнард**; 1890-1920-ті рр.) – виділено 5 ключових функцій та 14 принципів управління.

Теорія *бюрократії* (**М.Вебер**) – управління розглядається в ракурсі правил і регуляторів діяльності, ієрархії посад, централізації рішень. Як досвідчений теоретик **М.Вебер** розумів, що будь-яка система успішно діятиме лише тоді, коли організація її елементів відповідатиме цілям і структурі системи в цілому. Тому **М.Вебер** до загальних вимог державно-правової організації системи державного управління додав ще таку саму кількість вимог щодо державних службовців. Це такі вимоги: 1. Усі службовці є вільними, і їх рішення вступити на державну службу зумовлюється вільним вибором, а не зовнішнім примусом, але з моменту прийняття рішення щодо вступу на державну службу і підписання контракту з державою вони вже мають діяти відповідно до певних, установлених у формі управлінських процедур, правил. 2. Усі службовці призначаються, а не обираються. 3. Усі службовці призначаються на основі їхніх професійних умінь. 4. Усі державні службовці отримують чітко визначену заробітну плату за виконувану ними роботу, а також мають гарантії щодо їх матеріального забезпечення після виходу на пенсію. 5. Для всіх державних службовців незалежно від їхнього рівня службова посада є єдиним чи, принаймні, основним видом діяльності, що дає змогу ефективно запобігати випадкам перетинання і конфлікту особистих інтересів службовців та державних інтересів. 6. У межах системи державного управління діють правила забезпечення службової кар'єри, в основу яких покладено професійні чесноти службовців, які дають змогу забезпечувати просування по службі найкращих з професійного погляду службовців. 7. Усі без винятку державні службовці є об'єктами внутрішнього контролю, за допомогою якого можна підтримувати належний рівень службової дисципліни, а також забезпечувати ротацию кадрів у разі виявлення фактів невідповідності діяльності тих чи інших посадових осіб (службовців) посаді, яку вони обіймають.

Отже, на думку **М.Вебера**, загальною моделлю найбільш оптимальної організації системи державного управління є бюрократична модель, завдяки якій функціонування системи є точною, оперативною, послідовною, безперервною, логічно обґрунтованою, передбачуваною та мінімально персоналізованою.

М.Вебер виокремив три можливі форми управління, які траплялися в адміністративній практиці. Ними є: а) бюрократичне управління; б) аматорське управління (*avocational administration*); в) колегіальне управління (*collegial administration*). Але порівняно з двома іншими моделями управління бюрократичне найбільше відповідає вимогам, які ставляться в процесі державного управління, коли його об'єктом виступає така надзвичайно складна і багатоступенева система, як суспільство.

Фактично в межах своєї концепції **М.Вебер** намітив основні думки, які поділяють або критикують інші дослідники, чи які, навпаки, ставатимуть головними об'єктами критики. По суті, розробка нових концептуальних підходів до аналізу організації управлінських систем, у тому числі і державного управління, пов'язана з іменами **Ф.Тейлора**, **Л.Гуліка**, **М.Паркер Фуллет**, **Е.Мейо**, **Ч.Бернарда**, **Г.Саймона**, **Д.Валдо** та ін. Запропонована **М.Вебером** модель доволі часто характеризується як класична парадигма державного управління, тоді як протилежна їй модель визначається поняттям “адміністративно-політичний підхід”. Дослівний переклад поняття “*administration-as-Politics approach*” такий: “адміністрування як політика”. Одним з найяскравіших представників цього концептуального підходу є **Д.Валдо**, автор фундаментальної праці в галузі державно-правової теорії “*Адміністративна держава*”.

Розробляючи власну концепцію державного управління, **Д.Валдо** виходив з критики класичної парадигми державно-правової організації управлінського процесу. На його думку, основними рисами цього підходу є п'ять вихідних положень: 1) застосування дихотомії “*політична діяльність – адміністрування*”; 2) концепція генеративного менеджменту; 3) віра в існування універсальних науково обґрунтованих принципів адміністрування; 4) наголос на централізації виконавчої влади; 5) абстрактна віра в демократію.

Однак, як писав **Д.Валдо**, жодне із цих п'яти положень не може бути прийняте як абсолютно достовірне чи навіть таке, що адекватно відображає процес державного управління. Найбільшу увагу у своїй критиці він звертав на перше положення класичної парадигми державного управління.

Він вважає, що повне відмежування політики від управління аж ніяк не відображає реальних відносин, які виникають у процесі функціонування системи державної влади. Важливою складовою нового концептуального підходу до організації системи державного управління є те, що **Д.Валдо** визначав поняття нової теорії державного управління. В її основу було покладено три ідеї: а) більш широкого залучення громадян до процесу державного управління та забезпечення відкритості управлінської системи; б) запровадження елементів децентралізації; в) орієнтація діяльності органів державного управління на потреби та забезпечення інтересів об'єктів управління.

Можемо констатувати, що період кінця XIX – першої половини XX ст. характеризувався значним науковим інтересом до феномену управління, а також широким спектром підходів, які використовували дослідники. Результати здійснених у цей час наукових досліджень створили надійне підґрунтя для науково-практичного розвитку управлінської діяльності.

Концепція людських відносин (**Е.Мейо, Ф.Ретлісбергер, М.Фоллет, К.Левін, Р.Лайкерт, Р.Блейк, Дж.Моутон, А.Маслоу, М.Мескон, І.Альберт, Ф.Хедоурі, Р.Манн, Дж.Адер, К.Арджіріс, Р.Лайкер, Д.Мак-Грегор, Ф.Герцберг, Дж.Каузес, Б.Познер, У.Бенніс, Дж.Хант; 1920-1960-ті рр.**) – людський фактор в управлінні, констатація соціального змісту управління, домінування соціального контексту над економічним.

Концепція “*характеристик лідерства*” (**Ф.Гальтон, К.Берд, Е.Богардус, Р.Стогділл, Г.Мінцберг, О.Тід, К.Юнг; 1940-1960-ті рр.**) – визначення характеристик особистості лідера.

Концепція кількісного менеджменту (**В.Вайдліх, У.Люттербарх, К.Ішакава; 1950-ті рр.**) – дослідження та моделювання операцій управлінського процесу, пошук рішень.

Системний підхід в управлінні (**Л.Берталанфі, К.Кофер, Д.Шендель, Т.Парсон, Р.Мертон, Дж.Форрестер, Л.Гьювік, Н.Месарович, Д.Мако, І.Такахарі; 1950-ті рр.**) – застосування теорії систем до управління.

Домінуючим у цей період був погляд на управління як процес адміністрування та менеджменту, що сприяло розвитку та імплементації відповідних інструментів і принципів побудови людських стосунків. Іншими словами, домінуюча адміністративно-менеджерська природа управління цього періоду відповідно впливала на зміст інструментів, принципів побудови людських стосунків та управлінської культури, які використовувалися в практичній діяльності.

Теорії управління кінця XX ст.

Основними властивостями класичного підходу до організації системи державного управління є:

а) раціональна побудова всіх відносин як усередині системи державного управління, так і між системою управління в цілому та соціальним, економічним та політичним середовищем її оточення;

б) якомога більш чітке розмежування всіх управлінських функцій усередині системи управління;

в) однозначна нормативна регламентація всіх управлінських дій;

г) передбачуваність, імперсональність та можливість кількісної оцінки будь-яких дій управлінських органів чи їх елементів;

д) політична нейтральність системи державного управління, яка, крім іншого, передбачає наявність такої інстанції, яка б визначала для управлінської системи загальні завдання та цілі і тим самим не давала б їй змоги набути ознак самодостатності.

Утім, зміна суспільних відносин і трансформації всередині сучасних систем державного управління зумовили потребу в переосмисленні цих положень і розробці нових державно-правових підходів до організації державного управління в сучасних умовах. Для цього періоду характерні такі концепції і теорії.

Концепція ситуаційного лідерства (**А.Голднер, Дж.Інгер, Е.Фідлер, А.Рейлі, Д.Томпсон, Д.Міллер, П.Фрізен, Г.Герт, С.Мілз, Д.Вудворд, Ф.Лутанс, П.Лоуренс, Е.Хартен, У.Реддін, В.Врум, Ф.Йеттон, П.Херсі, К.Бланшар, Р.Хауз; 1960-ті рр.**) – характеристики лідера змінюються залежно від ситуації, в основу теорії покладено аналіз певних ситуацій і відповідних їм стилів управління.

Теорія обміну та трансформаційного лідерства (**Дж.Грен, Дж.М.Бернс, Г.Юкл; 1970-ті рр.**) – лідерство розглядається як функція групи та процес організації міжособистісних відносин у групі.

Лідерство-служіння (**Р.Грінліф**; 1970-ті рр.) – в основу управління має бути покладене бажання керівників служити людям.

Теорія емоційного лідерства (**Д.Гоулман**; 1995 р.) – в умовах змінного середовища для реалізації та розвитку лідерської ролі необхідно володіти емоційним інтелектом.

Теорія “двигуна лідерства” (**Н.Тичи**; 1997 р.) – досліджуються питання довгострокового лідерства.

Концепція об’єднуючого лідерства (**Дж.Ліпман-Блюмен**; 1997 р.) – стверджується, що сучасний лідер повинен вміти встановлювати зв’язки між своїми бажаннями та цілями, а також бажаннями та цілями інших.

Теорія опосередкованого лідерства (**Р.Фішер, А.Шарп**; 1998 р.) – аналізується проблема мотивації до лідерської поведінки та визначається перелік необхідних якостей.

Теорія розподіленого лідерства (**Д.Бредфорд, А.Коен**; 1998 р.) – розглянуто процес “ес-тафетної” передачі лідерства від одного члена команди до іншого залежно від домінуючої компетенції [8].

С.Кові, характеризуючи розвиток теорії управління, виділяє чотири управлінські парадигми:

Парадигма наукового управління, в основу якої покладено економічну людину та економічну стабільність. Оптимальний стиль управління в такій ситуації визначається як авторитарний.

Парадигма людських відносин визнає поряд із економічною соціальну сутність людини. Оптимальним стилем управління виступає “доброзичливий авторитаризм”.

Парадигма людських ресурсів додає до двох попередніх психологічну сутність людини. Це означає, що “крім потреб в економічній стабільності та соціальній належності, люди відчують потребу в розвитку, вони хочуть ефективно та творчо брати участь у досягненні гідних цілей”. Стиль управління спрямовано на розкриття потенціалу людини.

Принцип-центричне лідерство додає до попередніх розуміння людини як духовної істоти, що потребує постановки цілей, які “повинні надихати та ушляхетнювати, звертатися до вищого “я” кожної людини. Ця парадигма управління людьми базується на системі принципів у формі цінностей, ідей, ідеалів, норм. Основу такого управління становлять віра та довіра.

2.6. Сучасні концепції державного управління

Основні напрями розвитку сучасного державно-управлінського знання

Концепції державного управління, що формуються в межах класичної парадигми, яка має переважно прагматичний характер, у другій половині ХХ ст. доповнюються за рахунок застосування:

– політичного аналізу (**Д.Кеттль та Дж.Феслер, В.Данн, Д.Розенблюм, Р.Кравчук, Р.Клеркін, Дж.Девіс**);

– мотиваційної теорії (**П.Денхардт, Дж.Денхардт, М.Арістіджета**);

– прийняття рішень (**Е.Даунс, Д.Стоун, С.Мейн**);

– теорії регулювання конфліктів та загальних принципів конфліктологічної науки (**Л.Нігро, Е.Келло**);

– управління людськими ресурсами (**Хейс, Р.Кірмі, Дж.Коггбьорн, З.Рівс**);

– аналізу ефективності управлінської діяльності (**Л.Лінн**).

Така ситуація свідчить про зближення державного управління з економікою, політологією, організаційною теорією і дає підстави стверджувати про впровадження елементів наукового осмислення складних соціальних явищ і процесів у межах парадигми неklasичної науки.

Одним з основних елементів нової парадигми стає здатність державного управління регулювати зміни, що відбуваються в суспільстві, тобто забезпечувати умови не тільки для гнучкого реагування на них, а й створювати підґрунтя для їх наукового передбачення та вироблення дієвих механізмів управління суспільними змінами, подолання їх наслідків.

Теоретичним підґрунтям аналізу суспільних процесів виступає традиційний для західної суспільної думки соціологічний підхід, за якого динаміка наукового осмислення соціальних процесів відбувалася на кількох етапах: еволюційному, циклічному, діалектичному та посторієнтованому на розвиток.

Це зумовлює необхідність вироблення нового підходу, за якого теорія державного управління наблизилась би до так званої постмодерної парадигми. Постмодерна парадигма державного управління фактично дає змогу змішувати принципи раціоналізму та релятивізму, намагаючись розвивати ідеї соціальних наук, редукованих до соціальної інженерії. В межах постмодерної парадигми виникають нові способи дослідження проблем державного управління та розвиваються нові підходи у сфері державного управління і державної політики, в яких домінують техніко-інструментальні методи. Ці підходи спрямовані на забезпечення об'єктивності аналізу складних проблем суспільного розвитку та державного управління ним у межах поступового наближення до менеджеризму. Фактично державне управління як наукова форма соціального знання має в такій ситуації активно взаємодіяти з громадянським суспільством, зменшуючи відстань між громадянами та урядом, створюючи в межах теоретичного контексту умови для адаптації історичних підходів до аналізу процесів суспільного розвитку.

У межах єдиної постмодерної парадигми державного управління доцільною є розробка нових концепцій державного управління, в яких мають бути поєднані принципи епістемології, еволюційної теорії, теорії дискурсу. Такий підхід передбачає як підґрунтя політичний плюралізм та соціальну взаємодію між системою державного управління і суспільством, впливаючи на підвищення ефективності конкретних державно-управлінських рішень.

Фактично в другій половині ХХ ст. актуалізується проблематика суспільного розвитку в межах державного управління, що потребує зміни традиційних теоретико-методологічних підходів і навіть парадигм осмислення суспільних процесів. Зсув у державному управлінні від класичної до постмодерної парадигми створює умови для систематизації та подальшого аналізу суспільних феноменів на основі міждисциплінарного підходу з урахуванням специфіки державного управління як самостійної наукової галузі.

Перехід від класичної до постмодерної парадигми

Ситуація, що склалася на сьогодні в теорії державного управління, характеризується поступовим переходом від класичної до постмодерної парадигми. Основним поштовхом для зміни парадигмального контексту є актуальність вироблення адекватних сучасним умовам суспільного розвитку концептів, що визначають оновлене бачення проблем соціального управління. Одним із пріоритетних напрямів теоретичної рефлексії в рамках теорії державного управління стає розширення міждисциплінарності її наповнення та досягнення, коли науковці активно застосовують здобутки таких наукових галузей, як політологія, економіка, різноманітних соціальних теорій тощо. Причому важливим кроком у розвитку нової парадигми державного управління є методологічні пошуки, що здійснюються в різних сферах теоретичного дослідження проблем управління суспільним розвитком, пов'язаних з аналізом соціальних систем та їх властивостей.

Питання сучасної соціальної теорії та природи теорії в соціальному світі досліджується в рамках теорії дії в межах структурного функціоналізму, неофункціоналізму і теорії конфліктів, доповнених теоріями раціонального вибору та символічного інтеракціонізму. Значна увага приділяється також питанням застосування структуралістського варіанта марксизму і постмодерністської теорії. Такий синтетичний характер соціальної теорії, в якій наявні елементи політичної теорії та міждисциплінарної методології, стає характерним і для державного управління.

Мається на увазі аналіз урядових криз, пов'язаних з відсутністю на вищих рівнях політичної та державної влади консенсусу щодо цілей суспільного розвитку. Головною ідеєю стає центральне місце державного управління в системі управління суспільним розвитком, що зумовлює необхідність компенсувати зростання неадекватності політичних лідерів. У цьому контексті пропонується переглянути взаємовідносини між системою державного управління та державної служби і громадянським суспільством, яке вони обслуговують, намагаючись визначити можливості забезпечення системою державного управління конструктивного балансу між змінами та стабільністю суспільства для збереження стійкого розвитку демократії.

Значно розширює межі традиційної парадигми державного управління підхід, за якого доцільно розглядати зв'язок між технологією та міжнародною політикою, що формується під впливом технологій, які мають вирішальне значення, враховуючи темпи технологічних змін у суспільстві.

На основі теорії міжнародних відносин та історичної соціології розробляється складна теорія історичного взаємозв'язку технологій і міжнародної політики, в межах якої отримують-

ся нові результати у сфері аналізу політичної економіки та безпеки, що мають значення для державного управління суспільним розвитком, демонструються можливості міждисциплінарного підходу. Актуальним у цьому контексті виявляється аналіз системних змін, здійснений у межах модерної парадигми (передусім нематеріалістичного розуміння структури), що наближує теоретичне осмислення технологій у державній політиці, державному управлінні, міжнародній політиці до сфери соціального з метою виходу на новий рівень практики управління складними соціальними системами.

У рамках аналізу загальної суспільної проблематики розвиваються концепти соціального відчуження та соціального капіталу, що вказує на виникнення внаслідок змішування або перекидання одного поняття іншим соціальної ізоляції. При цьому, як правило, соціальна ізоляція редукується до проблеми соціального капіталу, що звужує можливості розвитку державної політики, оскільки для певної теоретичної традиції характерна фактична відсутність осмислення процесів, в які включене конкретне соціальне явище. В межах такого підходу уможлиблюється критика політики “рішень”.

Інший підхід ґрунтується на тезі про те, що державне управління переважно спрямоване на управління змінами в гонитві за “суспільно визначеними” суспільними цінностями, намагаючись зберегти відкритість та прозорість. У теорії в цьому разі йдеться про аналіз процесу формування державної політики, суб’єктів державного управління та інститутів громадянського суспільства в аспекті покращення управлінської складової взаємозалежності цих двох систем, питань ролі та обов’язків політичного керівництва та керівників органів державної влади.

Обмеженість застосування класичної парадигми державного управління до сучасних проблем, пов’язаних з динамічними змінами соціального середовища та необхідністю адекватних відповідей на зміни в соціальній системі, потребує іншого теоретичного обґрунтування в теорії державного управління, ніж традиційний прагматизм. Дослідження проблем інституційних змін у рамках теорії організації обґрунтовують синтетичний характер організації, що зумовлює її функціональну структуру, яка може бути рекомбінована, причому останнє залежить від культурних та інституційних ресурсів самої організації. Фактично йдеться про теорію креативного синкретизму, яка розглядається як основа змін, що спирається на феноменологічний підхід у частині пояснення виникнення та закріплення інституційних норм і цінностей у суспільстві, хоча застосування концепції досвіду як основи розуміння соціальних явищ у межах інституціоналізму певною мірою наближує ідеї цієї теорії до прагматизму **Дж.Дьюї**, особливо в аспекті розуміння соціальних норм. У цьому напрямі розвивається критика організаційної теорії, оскільки неупередженість аналізу в її рамках залишає переконливим класичний підхід **П.Бурдье**. Але на практиці виявляється, що цей підхід та організаційна теорія фактично застосовуються фрагментарно, на відміну від сучасних “парадигматичних” проектів як ключових у сучасному управлінні.

З погляду теоретичного осмислення в державному управлінні стабільності соціальних систем та їх розвитку важливою виявляється інституціональна теорія, на основі якої можна виділити конкретні рівні виникнення та трансформації стабільності і, відповідно, визначити конкретні механізми державно-управлінського регулювання процесів суспільного розвитку. Зокрема, досліджуються соціальні інститути як комплекс механізмів, що поєднують три види соціальних розподілів: мікросистеми соціальної взаємодії з мезо- та макрорівнем організації. В основу такого підходу покладено принципи емпіричних досліджень, співвідносності та бінарності, які пов’язуються дослідниками з новими стратегіями стратегічних досліджень механізмів, що ґрунтуються на низці аналітичних методів. Це дає змогу висунути і обґрунтувати дві основні гіпотези: інституційна стабільність (в аспекті здатності гнучко реагувати на зміни) безпосередньо корелює із загальним ступенем структурних зв’язків, що поєднують рівні, їх значущість і представницькі органи реалізації влади; інституційні зміни, що характеризуються великою кількістю зв’язків, визначаються як стабільні з погляду зіставлення значної кількості конкретних форм прояву в певному інституційному просторі.

До класичних досліджень промислової бюрократії **Голднера** застосовується символічний інтеракціонізм з метою розширення межі інституціоналізму та символізму, які розуміються не як антагоністи, а поєднуються в рамках “підходу населених інституцій”, що зосереджує увагу на питаннях локальної і позалокальної включеності та відносин. Такий підхід є конст-

руктивним стосовно розуміння того, що інституції є основою соціальної взаємодії, оскільки на їх основі формуються принципи соціальних взаємодій (“побудова взаємодії”), а також того, що інституції утворюються та розвиваються під впливом соціальної взаємодії. Таким чином, суто теоретичні питання змінюються методологічною проблематикою аналізу суспільних процесів. Така ситуація є типовою для сучасного державного управління, яке активно здійснює розвідки у сфері методології. Хоча й тут утворилося певне проблемне поле, що потребує окремої уваги, оскільки досить чітко в новій парадигмі державного управління виокремлюється напрям, пов’язаний з аналізом соціальних систем і суспільства загалом як цілого, причому його частини поступово отримують статус самостійного предмета теорії державного управління. Слід також враховувати і те, що в сучасному державному управлінні не вироблено єдиної концепції, яка б поєднувала теорію та методологію в межах конкретної парадигми, не розмежовуючи їх за рівнем міждисциплінарної представленості та конкретно-наукової специфіки застосування, що зумовлює збереження певного догматизму в науці.

Альтернативним підходом у цьому разі може бути аналіз соціотехнічних систем, розвиток яких зумовлений виникненням концепції хаосу та катастроф, що встановлюють певні обмеження щодо застосування конкретної методології аналізу складних явищ і процесів, враховуючи динаміку змін у сучасних умовах суспільного буття як граничного стану для наукового пізнання. Для вдосконалення цього підходу пропонується уніфікована система гіпотез, у якій застосовується ентропійна конфігурація, або уніфікована концепція, оскільки системи є або реальними, такими, що можуть сприйматися або ж усвідомлюються на основі редукції до хаосу, на основі чого вони осмислюються та визначаються. З допомогою уніфікованої системи гіпотез робляться спроби осмислити згадані вище системи шляхом дослідження складних систем усіх типів: фізичних, хімічних, біологічних, соціальних, екологічних тощо, не намагаючись піддавати критиці питання правильності або неправильності управління ними.

У межах цього підходу пропонуються 7 принципів побудови уніфікованої системи гіпотез, до яких належать реакція системи, системний зв’язок, адаптація системи, єдність у різноманітті, обмежене різноманіття, преференційні моделі та циклічна послідовність. Сума цих принципів становить певний план циклу життя не єдиної системи, а сукупність відкритих систем, що взаємодіють та можуть бути відображені. Ці принципи вказують на причини об’єднання систем у сукупність, появу хаотичних, катастрофічних, лінійних або пріоритетних взаємодій кожної з них, що базується на їх стабільності, причинах занепаду або колапсу, а також перегрупування їх основних компонентів. Наведені принципи представляються у формі кінцевого / перехідного стану, а уніфікована система гіпотез є фактично сумою принципів, але не одним конкретним принципом, адже вона описує етапи життєвого циклу системи та причини переходу з одного етапу на інший. Важливою в цьому контексті є можливість застосування уніфікованої системи гіпотез до аналізу широкого спектра економічних, політичних, соціальних та організаційно-технічних систем.

Залишається актуальним акцентування уваги на зв’язку державного управління з іншими суспільними науками у сфері не тільки методології досліджень, а й теорії. Встановлення досить чіткої паралелі між розвитком суспільствознавчої теоретичної думки та державного управління зумовлює виникнення поділу на класичну та модерністську теорію державного управління, наближення класичних теорій державного управління до поведінкових та соціально-психологічних теорій. Важливою у розвитку теорії державного управління виявляється компаративістика як провідний методологічний принцип.

Іншим важливим теоретичним принципом дослідження процесів управління суспільним розвитком стає теорія гегемонії, особливо кількісна теорія гегемонії стабільності, яка є основою наукового прогнозування змін внутрішньої і зовнішньої політики держави щодо економічного розвитку, беручи до уваги складову національної безпеки, що набуває актуальності за умов інтеграції та глобалізації. Враховуючи сучасні зміни в міжнародній економічній ситуації та необхідність коригування гегемонічної теорії стабільності, залишається актуальною модернізація методологічного підґрунтя дослідження економічних процесів на всіх рівнях управління державою та суспільством.

Питання рівності суспільства та його станів у межах методології державного управління активно набуває міждисциплінарного характеру, але при цьому все ж провідною залишається

ідея адаптації цієї методології до специфіки державного управління як конкретної практики управління суспільним розвитком, що обґрунтовує пошук нових систем розробки перспективних моделей взаємовідносин суб'єктів державного управління та суб'єктів громадянського суспільства у сфері управління. Результатом аналізу сучасного суспільства на всіх стадіях розвитку є визначення особливості державного управління ним на кожній із стадій.

Кількісні методи, що використовуються не тільки в державному управлінні, а й у державній політиці, управлінні некомерційними організаціями тощо, є основою теорії потенціалу і тестування, вони підвищують роль інформаційно-аналітичних інструментів наукових досліджень у вирішенні складних проблем суспільного розвитку та державного управління ним. Фактично йдеться про потенціал візуалізації, планування та реалізації дослідницьких проєктів, а також можливості аналізу використання кількісних методів у державному управлінні не тільки в теорії, а й на практиці. Дещо виходить за межі такого підходу дослідження проблем застосування кількісних та якісних методів у державному управлінні в напрямі розвитку в методології критичних підходів. Актуальною в цьому контексті є необхідність вироблення єдиної наукової позиції щодо системних досліджень у сфері державного управління на основі застосування широкого спектра методів та методик їх проведення, вироблених іншими науками в процесі реалізації науково-дослідницьких проєктів. Йдеться про можливості використання систематичних методів дослідження для вирішення традиційних проблем державного управління на теоретичному і практичному рівнях.

З погляду теорії та методології державного управління важливим є акцентування уваги на тому, що більшість дослідницьких процедур, пов'язаних з аналізом складних процесів і явищ, є надтеоретичними, що характеризує специфіку не тільки досліджуваного об'єкта або предмета, а й зумовлює конкретний набір методів та їх практичне застосування у виробленні державно-управлінських рішень. Виникає необхідність і доцільність поєднання методології державного управління з методологією соціальних наук, оскільки сучасне державне управління може розглядатися як продукт певних еволюційних процесів, розвиток якого пов'язаний із розвитком інформаційних та комунікативних технологій. Це зумовлює розробку нових дослідницьких підходів (які розвиваються) у межах міждисциплінарного та порівняльного аналізу, що дає можливість запропонувати нові аспекти розуміння і вирішення проблем державного управління – інноватики державного управління.

Ураховуючи складність феномену суспільства як системи та необхідність верифікації теоретичних положень, багато дослідників також звертаються до методології точних наук, намагаючись адаптувати до потреб державного управління методи математичного і статистичного моделювання, динамічного аналізу тощо в різних аспектах та на різних рівнях стану соціальної системи. Наприклад, як основа емпіричного аналізу використовується динамічний аналіз взаємодії між різними категоріями суб'єктів та інститутів. При цьому евристичною основою виявляється інтерактивна поведінка відповідних суб'єктів у межах інституціонального контексту, що дає змогу застосовувати динамічний інституційний аналіз для дослідження формування політики в соціально-економічній сфері (а також в інших сферах вироблення політики), сприяючи досягненню методологічного компромісу в міждисциплінарних дослідженнях, у тому числі компаративних і подоланню розриву між кількісними та якісними підходами.

Дослідження проблем теоретико-методологічного осмислення глобального людського розвитку передбачає застосування багаторівневих статистичних моделей вивчення ефекту цивілізаційних зон та інструментальних факторів впливу на людський потенціал, що є важливим з погляду виявлення потенціалу людського розвитку на рівні країни та суспільства. Такий підхід ґрунтується на показниках людського розвитку ООН – індексах, що синтезують рівень освіченості, тривалості життя та рівня доходів. До цієї групи також додаються показники рівня розвитку політичної демократії, корупції, внутрішніх конфліктів, які оцінюються як інструментальні фактори. Важливим є те, що політична свобода поєднується з громадянським обов'язком, що стає основою регіональних відмінностей в оцінці людського розвитку, а також розуміння того, що цивілізаційні зони та рівень корупції безпосередньо стають дестабілізуючими факторами, оскільки призводять до зсувів у структурі суспільств та деформації суспільно-політичного життя країни.

У процесі моделювання складних соціальних систем можливе застосування методів математичного моделювання в межах математичної кінетичної теорії активних частин, що залишає можливість аналізу математичних моделей із соціального погляду. Здатність такої моделі описувати процес впливу соціальної політики держави та розподіл суспільних благ на загальні тенденції розвитку суспільства є очевидною, навіть незважаючи на наявний у сучасній науці теоретико-методологічний плюралізм.

Ураховуючи методологічний контекст, що утворився в сучасному державному управлінні, можна стверджувати, що пріоритетним напрямом теоретичної рефлексії в науці стає дослідження і аналіз суспільства як єдиного з притаманними йому системними характеристиками. Дослідження суспільних процесів, вирішення проблем управління суспільним розвитком у межах державного управління мають відбуватися на основі поступового відходу від традиційної парадигми та її заміщення новою, що утворюється в межах постмодерного державного управління, зумовлюючи необхідність розробки відповідних теорій, концепцій та підходів. Позбавляючись бюрократичної орієнтації традиційної парадигми, в якій недостатньо відображена соціальна проблематика, нова парадигма державного управління повинна звертатися до сфери постмодерністських досліджень сучасного суспільствознавства, в межах якого державне управління набуває якісно нових рис міждисциплінарної наукової галузі.

Теоретичні розвідки в сучасному державному управлінні спрямовані на встановлення сутності різних феноменів суспільства як фактичної даності, конкретного феномену, що розглядається переважно як специфічний предмет державного управління, до аналізу якого застосовується міждисциплінарна методологія.

Таким чином, виділяються класична модерна та постмодерна парадигми державного управління. Основи розвитку класичної парадигми було закладено ще в працях **В.Вільсона** (1880), який виокремлює державне управління як самостійний напрям управлінської науки. У подальшому (до 1950-х рр.) на основі концепції наукового менеджменту, теорій бюрократії, організації, мотивації, запроваджених у теорію державного управління, класична парадигма орієнтується на вирішення проблем суспільства, взаємовідносин політики і управління, адміністрування та державної служби, федералізму. Крім того, основними складовими класичної парадигми виступають політична теорія і теорії організаційної поведінки та лідерства, економічного аналізу, політичного аналізу, прийняття рішень тощо. Внаслідок цього класична парадигма характеризується практикоорієнтованістю, раціоналістичністю, одновимірністю та лінійністю.

З другої половини 1950-х рр. виникає концепція “нового державного управління” (**Дж.Фредеріксон**), яка стала основою формування модерної парадигми, що орієнтується на аналіз соціальних умов розвитку суспільства, вирішення проблем невизначеності та нестабільності середовища, розробки принципу поділу влади та питань розвитку адміністративної етики. Модерна парадигма державного управління представлена теоріями управління суспільним розвитком, конфліктів, раціонального вибору, міжнародних відносин, гегемонічною теорією, критичною теорією **Ю.Хабермаса**, теорією структуризації **А.Гідденса**. Також важливими є принципи історичної соціології, менеджеризму та інституціоналізму. Модерна парадигма характеризується технологізмом, нелінійністю, індетермінізмом.

Активне застосування в державному управлінні принципів постнекласичної науки (нелінійність, індетермінізм) наприкінці 1970-х рр. започаткувало формування постмодерної парадигми, яка зосереджує увагу на розвитку складних систем та управління ними, проблемах міжсистемної взаємодії, питаннях геополітики та глобального управління. Основою цієї парадигми стала концепція “постмодерного державного управління” (**Ч.Фокс, Х.Міллер**), у межах якої відбувається синтез принципів синергетики, аксіології, універсалізму, соціальної інженерії, структурного функціоналізму **Т.Парсонса**, нефункціоналізму, праксеології, організаційної кібернетики, неолібералізму. Постмодерна парадигма державного управління представлена еволюційною, постіндустріальною теоріями, теоріями дискурсу, символічного інтеракціонізму, хаосу і катастроф, креативного синкретизму, кількісною теорією гегемонії стабільності тощо. Основними характеристиками цієї парадигми є релятивізм, інструменталізм, інноваційність, міждисциплінарність.

2.7. Галузь науки державного управління в Україні

Природа державно-управлінської науки

В Україні, як відомо, галузь науки державного управління офіційно запроваджується Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь” № 1328 від 29 листопада 1997 р. Хоча цьому передували відповідні постанови і накази ВАК України, міністерств освіти, науки і технологій, нарешті визнання державного управління як нової освітньої галузі (закріплено постановою Кабінету Міністрів України № 507 від 24 травня 1997 р.).

Виключно важливим є розуміння природи науки державного управління, оскільки недостатньо чітке усвідомлення та неадекватне її розуміння, зокрема, сутності, внутрішньої структури, методологічних особливостей, історичних умов виникнення та суспільних завдань, які має вирішувати наука державного управління, призводить до значного зниження ефективності і якості наукових, особливо дисертаційних досліджень. Як наслідок дрібнотем’я, низька методологічна культура дослідження та його бюрократизація (формальна відповідність вимогам ВАК та внутрішнім нормативним документам), підміна дослідження реального об’єкта і вирішення дійсної практичної проблеми аналізом текстів інших авторів, дискусією навколо понять тощо. Інший приклад – нарікання з боку представників суміжних, або традиційних наукових дисциплін – економічних, правових, політичних тощо – стосовно “вторгнення” в їх царину. Звідси додаткові експертизи, повторні розгляди, виклики в експертну раду тощо, не беручи до уваги постійне нагадування з боку органів державної влади про необхідність посилення практичної спрямованості наукових досліджень та розробки дієвих рекомендацій.

Можна навести ще багато прикладів, та суть у тому, щоб дотримуватись певних мети, завдань, логіки, методології і технології аналізу, які задаються саме специфікою державно-управлінського підходу, природою науки державного управління.

Отже, наскільки це можливо, спробуємо хоча б у вигляді тез розглянути цю вкрай актуальну проблему.

Зауважимо, що наука державного управління – це сучасний, постнекласичний тип знань, притаманний інформаційно-технологічному суспільству. Якщо в класичній науці суб’єкт пізнання виносився за межі пізнавального процесу і наукової картини світу, а в некласичній допускався як “спостерігач”, то в постнекласичній науці він є активним учасником пізнавального процесу, творцем як наукової картини світу, так і нових реальностей цього світу, які хоч і допускаються його законами, але без втручання людини – її волі, бажання, творчої фантазії, цілепокладання і практичної діяльності – неможливі.

Інакше кажучи, “світ без людини” стає “світом людини”, виступає як її проект. Наука і практика стрімко рухаються назустріч одна одній, перетинаються, взаємно збагачуються і трансформуються в якісно нові форми: практика стає “наукоємкою”, а наука – практичною: проективно-конструктивною, або технологічною як за змістом, так і за способом пізнання, ставлення до світу в цілому. Можна також вважати, що на зміну традиційному, просвітницькому типу знання, яке відповідало на запитання “що” і “чому”, приходять інженерна наука в широкому розумінні, яка вчить тому, “як” досягати певної мети в різних сферах життєдіяльності людини і суспільства – від виробництва до духовних практик.

У сучасній літературі, присвяченій філософським проблем науки і техніки, а також логіці та методології науки, все частіше трапляється термін “технонаука” для позначення методологічних особливостей сучасного етапу розвитку наукового пізнання, зокрема таких нових наукових дисциплін, як теорія інформації, кібернетика, комунікативні, у тому числі PR-технології, нанонаука і нанотехнології, генетика і нано-інженерія, біотехнологія, соціальна технологія та ін. Про “технонауку” йшлося також на XIV Міжнародному конгресі з логіки, методології та філософії науки, який відбувся 19-26 липня 2011 р. (м. Нансі, Франція). Як зазначають учасники цього конгресу **Є.А.Мамчур** та **В.Г.Горохов**, “технонаука – це не технічна наука”, а нова форма організації науки, що інтегрує в собі багато аспектів як природознавства і техніки, так і гуманітарного пізнання”.

У гносеологічному плані можна стверджувати, що з'явився третій, технологічний рівень пізнання, на відміну від емпіричного та теоретичного. Його сутність полягає не тільки в практичному використанні емпіричних і теоретичних знань, а й в особливій формі пізнавального процесу, який здійснюється в інженерній практиці і завершує увесь цикл пізнання.

Доречно зауважити, що в сучасній педагогічній практиці, особливо в середній школі, все ще переважає установка на просвітницький, а не інженерний тип знання. Мало хто з педагогів вчить мистецтву застосування знань на практиці, а тим більше “науці життя”. Як наслідок – байдужість до навчання, “липові” медалісти, невдахи-відмінники, “ботаніки” та ін., або ж, як зазначив в одному із своїх останніх інтерв'ю по телебаченню академік С.Капіца, масова “ідіотизація суспільства”.

На технологічному рівні пізнання, який здійснюється в інженерній практиці, розробляється особлива методологія та здійснюється певна селекція загальнонаукових методів, зокрема моделювання, експерименту, системного підходу, структурно-функціонального аналізу, прогнозування, програмно-цільового підходу тощо. Насамкінець відбувається реорганізація форми проведення наукових досліджень (проекти, гранти та ін.).

Особливістю сучасного етапу розвитку наукового пізнання є взаємозв'язок двох суперечливих тенденцій – технологізації і гуманітаризації науки. Якщо перша пов'язана з перетворенням науки на безпосередню продуктивну силу в епоху НТР, то друга – з усвідомленням місця і ролі науки в системі культури, що актуалізує її (науки) ціннісно-сміслові виміри, наприклад відповідальності вченого і технолога перед суспільством, соціальних, економічних, демографічних, валеологічних та інших гуманітарних наслідків тих чи інших інновацій, меж втручання в природу самої людини внаслідок генно-інженерних експериментів тощо.

Важливими передумовами формування науки державного управління як знання сучасного, постіндустріального типу є перетворення управлінської діяльності в основу суспільного виробництва та вирішальний фактор розвитку суспільства в цілому, а також її професіоналізація та інтелектуалізація. Знання стає основним засобом управління. Тому науковий супровід управління і наукове виробництво необхідних для успішного управління знань стають питаннями конкурентоспроможності як окремих установ і організацій, так і держав.

Ураховуючи зазначене, можна вважати, що наука державного управління репрезентує комплекс знань про технологію та сенс державно-управлінської діяльності. Якщо в першому випадку йдеться про знання найбільш ефективних, оптимальних та раціональних способів і засобів досягнення певних державно-управлінських цілей, то в другому – про їх сенс. Це передбачає відповіді на запитання “навіщо?”, яка “ціна питання?”, у тому числі прийнятих або неприйнятих своєчасно рішень, які їх соціальні наслідки? Взагалі, яке суспільне призначення державного управління і на кого, зрештою, має працювати “державна машина”? Ці та інші ціннісно-сміслові виміри та запитання становлять блок філософсько-світоглядних, аксіологічних та морально-етичних проблем, без вирішення яких теорія і практика державного управління набувають технократичного або бюрократичного характеру. Якщо предметом дослідження галузі науки державного управління є ті чи інші технологічні або аксіологічні виміри, питання та проблеми, що виникають у реальній управлінській практиці, “здаються” суспільством чи виникають як “виклик історії” тощо, то виникає запитання: яке місце в структурі науки державного управління займає класична теорія пізнання з її діалектикою суб'єкта і об'єкта, проблемою істини тощо? Взагалі, хоч як це парадоксально, чи існує в теорії державного управління власне пізнавальний момент? Якщо існує, то в якій формі? Якщо не існує, то чи можна таку теорію вважати наукою? (аргумент тих, хто все ще не визнає державне управління як науку).

Ствердні відповіді на ці запитання передбачають подолання “консервативної сили”, традиційних уявлень про науку, її об'єкт, предмет, засіб, тип суб'єкта, характер теорії тощо. Ключовим моментом у поясненні суті науки державного управління є розуміння її проективно-конструктивної природи. Це означає, що об'єктом пізнання виступає не стільки сам зовнішній об'єкт як частина об'єктивної реальності з її властивостями, закономірностями, законами існування тощо, а дія з ним, яка, по суті, має управлінський зміст, оскільки це: а) цілеспрямований вплив на об'єкт для отримання певного, потрібного суб'єкту ефекта, результату; б) на передній план тут виступає не матеріальна (закон), а ідеальна (мета) причинність. Управління, по суті, –

це дія цільової причинності, реалізація задуму суб'єкта як творця. Управління тим і відрізняється від звичайної, в тому числі виконавської діяльності, що воно детермінується образом, моделлю потрібного майбутнього, а не просто наявними ресурсами і можливостями. За великим рахунком, управління створює нові ресурси і можливості. В екзистенційному плані це означає прорив із сфери неможливого у світ можливого і дійсного, це – самовизначення і самоствердження людини як суб'єкта перед туманним і тривожним майбутнім.

Отже, об'єктом науки державного управління виступає саме управління, а предметом – сам зміст реальної управлінської проблеми, пошук оптимальних шляхів її вирішення, найбільш ефективних способів досягнення управлінських цілей та раціональних засобів, доцільних і прийнятих як у технічному, так і в гуманітарному сенсах.

У науці державного управління предмет дослідження є не стільки “даним”, скільки “заданим”. Метою дослідження виступає вироблення певного проекту, моделі, “механізму”, технологічної (“дорожньої”) карти, “рецептів”, “практичних рекомендацій” тощо, які вирішують певну управлінську проблему. З переходом від теорії до практики, від науки до технології процес пізнання не закінчується, навпаки, він тільки вступає у завершальну і вирішальну фазу. Фактично завершення пізнавального циклу збігається з “останнім актом” науково-технічної творчості, коли предмет стає новоствореним об'єктом і який виявився “життєздатним” (таким, що ефективно працює, відповідає різноплановим критеріям – економічним, соціальним, політичним, гуманітарним).

Стає також зрозумілим, що істина в науці державного управління вже не може розглядатись суто гносеологічно, як адекватне відображення об'єкта в суб'єкті. Це, скоріше, істинний, єдино правильний шлях до об'єкта у плані як його пізнання, так і практичного перетворення, в кінці якого вже не поняття має відповідати своєму об'єкту, а навпаки, об'єкт відповідає своєму поняттю – проекту, конструкту, людському задуму, управлінській меті. В онтологічному плані вказаний шлях, або спосіб пізнання та практичного перетворення об'єкта має законодавчий характер, тобто здійснюється за логікою (об'єктивними законами існування) як самого об'єкта, так і цілями існування суб'єкта, свободою його волевиявлення.

Істина – це результат співтворчості суб'єкта і об'єкта, суб'єкта і суб'єкта, збігу, стику процесів суб'єктивації об'єктивного і об'єктивації суб'єктивного.

Суб'єкт науки державного управління

Розглянемо докладніше питання про суб'єкт науки державного управління і вимоги, яким він має відповідати.

Взагалі, суб'єктом будь-якої діяльності є людина, яка відповідає двом якостям: а) є носієм суб'єктивності (не плутати з суб'єктивізмом), тобто має здатність виробляти і реалізовувати власне ставлення до дійсності; б) має певні здібності, знання, уміння та навички, необхідні для певного виду діяльності.

Управління є універсальною, загально-практичною формою діяльності, яка вимагає від його суб'єкта, крім названого, ще й організаційного таланту, відповідальності, вольових якостей (наполегливості у досягненні цілей, вміння працювати в екстремальних умовах, витримувати перенавантаження тощо), інженерного мислення (здатності знайти вихід з будь-якої кризової ситуації, прийняти оптимальне рішення і т. ін.), насамкінець, мудрості та відкритості для інновацій. (Не випадково, що у своїй теорії ідеальної держави **Платон** стверджував, що управління народжуються і що державна влада повинна належати філософам. Але якби світом правили ідеї, а не інтереси і якби влада діставалася гідним, а не властолюбивим, то, мабуть, давно вже б настав рай на землі).

У галузі науки державного управління суб'єкт пізнання повинен поєднувати в собі якості вченого, інженера і практика. Крім того, бути творчою і високоморальною людиною, керуватися не тільки “інтересами”, а й ідеями суспільного блага, служіння народу, духовними цінностями.

Структура галузі науки “Державне управління”

Структуру галузі науки державного управління можна розглядати як із зовнішнього, формального, так і внутрішнього, змістового боку. У першому випадку йдеться про структуру наявних спеціальностей, затверджених ВАКом і яка є не досконалою, у другому – про внутрішню форму організації самого змісту діяльності в галузі

науки державного управління. Ця внутрішня форма утворює своєрідний методологічний трикутник, сторонами якого є аксіологічний, пізнавальний та технологічний аспекти державно-управлінської наукової діяльності, яким мають відповідати певні блоки спеціальностей. Так, блоки можуть включати такі спеціальності:

- аксіологічний: філософія державного управління; соціологія державного управління; психологія державного управління; етика державної (чи, ширше, публічної) служби тощо;
- пізнавальний: історія державного управління; теорія державного управління; методи і форми (чи методологія) державного управління;
- технологічний: технології державного управління (або ж соціальні технології в державному управлінні; сьогодні це “механізми державного управління”, що значно спрощує суть “техне” як “мистецтва, майстерності, вміння” згідно з античним розумінням цього поняття); державне управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях; організація та управління в державних установах; державна служба та служба в органах місцевого самоврядування.

Кількість таких спеціальностей можна збільшувати або зменшувати залежно від об’єктивних потреб і суб’єктивних можливостей. Але принцип методологічного трикутника має зберігатися.

Ще одне, прикінцеве зауваження стосовно передісторії та історії науки державного управління. Перша сягає корінням сивої давнини: від державно-управлінських ідей і висловлювань **Конфуція, Лао-дзи**, давньоєгипетських жерців, античних філософів – **Сократа, Платона, Аристотеля** та інших – аж до Нового часу, коли з’являється експериментальне природознавство і власне класична наука.

До передісторії можна віднести також геніальні ідеї **Ш.Монтеск’є** та **П.Орлика** стосовно принципу поділу державної влади на три відомі гілки. Але це теж ще не теорія державного управління.

Протягом першої половини ХХ ст. концептуально оформлюються три парадигми державно-управлінської думки: політична, менеджерська і правова, які віддають перевагу одній із гілок влади – законодавчій, виконавчій, судовій. Те, що їх об’єднує, – це загальна, так би мовити “провладна” парадигма мислення, а не власне управлінська, яка б спиралася на загальну теорію організації і управління в природі (універсумі) та суспільстві. Вперше ідею такої теорії висунув вітчизняний філософ **О.О.Богданов** у 1913 р. у своїй знаменитій “Тектології” або “Загальній організаційній науці”. У наступний період ця ідея отримала розвиток з виникненням кібернетики, теорії “порядку із хаосу” **І.Пригожина** і сучасних космогонічних теорій еволюції всесвіту. Проте універсальної теорії організації та управління все ще не існує. Але стало зрозумілим, що в умовах інформаційно-технологічного суспільства та з виникненням проективно-конструктивної парадигми пізнання феномен влади як “вольового відношення” (**Гегель**), або здатності підкорювати волю одних волі інших, є лише частковим і далеко не кращим епіфеноменом організації та управління в суспільстві. Уже сьогодні можна навести безліч прикладів успішних управлінських практик, побудованих не за принципом “панування – підкорення”, а за логікою співробітництва і взаємодопомоги, партнерства, а не конкуренції. Особливо важливо науково осмислювати ці практики і поширювати їх у наш кризовий час і перед глобальними загрозами, які потребують консолідації суспільства і задіяння творчих сил колективного інтелекту.

В інформаційному суспільстві, коли знання стає основним засобом виробництва та управління і коли з’являється глобальна інформаційно-технологічна та комунікативна мережа, підриваються традиційні основи, чи “ресурси” (**Е.Тоффлер**) влади – насилля та гроші. Без перебільшення можна стверджувати, що інформаційно-комунікативні технології – це технічна основа глобальної демократії. Інша справа відповісти на запитання: як скористатися новими можливостями і хто виграє в боротьбі за новий ресурс: влада чи суспільство?

Отже, наука державного управління формується саме в наш час, і її актуальність зростає в процесі трансформації України в інформаційне суспільство та інтеграції в глобальну спільноту.

2.8. Місце та роль галузі науки “Державне управління” в науковому пізнанні та практиці

**Характеристика
сучасного наукового
пізнання та практики**

Структура сучасного наукового пізнання – це знята історія його формування та розвитку в згорнутому вигляді, а також зародкові форми, чи елементи, його майбутньої долі. На сьогодні загально-

прийнятою є класифікація наук за об'єктним принципом, а також відносно практики. Так, розрізняють природничі (механіка, фізика, хімія, біологія тощо), суспільні (економічна теорія, соціологія, право, політологія та ін.) та гуманітарні науки (історія, філософія, етика, психологія, культурологія, аксіологія, герменевтика, філологія тощо).

Особливу групу утворюють практикоорієнтовані науки: технічні, аграрні, медичні, екологія, космонавтика тощо, а також управлінські: кібернетика, теорія систем, інформатика, синергетика та ін. До цього класу наукових дисциплін можна віднести і науку державного управління.

Якщо історія науки свідчить про прискорення темпів її розвитку та еволюцію через внутрішню диференціацію форм і типів знання, то сучасний її стан, образно кажучи, можна порівняти з “великим вибухом”, у тому числі з виникненням нових космічних систем.

І все ж, хоч би якою була наука в минулому і якою вона стане в майбутньому, хоч би як змінювались її предмет, завдання, методологія та відношення до практики, вона все одно залишиться особливою формою пізнавального освоєння людиною світу, що здійснюється за критеріями істинності, об'єктивності, логічної обґрунтованості та доказовості, теоретичності, рефлексивності та історичності.

Як уже згадувалося, особливістю розвитку сучасного наукового пізнання є тенденції до його технологізації та гуманітаризації. Перша виникає як результат перетворення наукових знань на засіб виробництва, а згодом – на засіб будь-якої практичної діяльності, в тому числі управлінської. Друга тенденція пов'язана з революцією у самосвідомості сучасної науки, переосмисленням її місця і ролі в системі культури взагалі, а не тільки стосовно виробництва чи іншої форми практики. Інакше кажучи, сучасна наука осмислює себе як феномен культури, тобто робить предметом свого дослідження не тільки власну діяльність з її безпосередніми цілями, засобами, механізмами тощо, а й свою культурну функцію, визначає свою кінцеву, стратегічну мету і реалізує певні соціально-культурні цінності.

Слід також зазначити, що вказані тенденції сучасного розвитку наукового пізнання не є результатом його іманентної історичної логіки чи закономірностей еволюції. Навпаки, і історія науки, і сучасні особливості її розвитку не можуть бути правильно зрозумілими, якщо абстрагуватися від характеру взаємодії науки і практики та від змісту самої практики, як і від культурно-історичного контексту в цілому.

Згадаємо, що наука історично аж до XVII-XVIII ст., тобто до виникнення науки Нового часу, завойовувала “місце під сонцем” у боротьбі з міфологією і релігією. Цим пояснюється світоглядна, а не практична орієнтація (науки). І лише з виникненням експериментального природознавства і промисловою революцією кінця XVIII – початку XIX ст., коли машини “входять в історію”, починається крутий поворот науки до практики: спочатку виробничої, потім і соціальної.

Під соціальною практикою розуміється цілеспрямована діяльність людей зі зміни самого суспільства: його відносин (економічних, соціальних, політичних, культурних), інститутів, системи влади й управління тощо аж до зміни соціальної психології та культурних цінностей. Земна цивілізація, принаймні, західноєвропейський її тип (на відміну від східного чи азійського), стає на шлях як науково-технічного прогресу, так і соціальних революцій – спочатку буржуазних, потім соціалістичних. Саме потреби соціальної практики зумовили бурхливий розвиток суспільних наук: економічної теорії, соціології, політології, права тощо, аж до соціальної технології та соціальної інженерії сучасності.

Спинимось докладніше на понятті соціальної технології, оскільки це важливо для більш глибокого розуміння як сутності науки державного управління, так і природи суспільного управління взагалі.

Розробка поняття і проблематики соціальної технології набуває значного поширення наприкінці XX ст. як реакція науки на негативні наслідки соціальних експериментів, пов'язаних із безпосереднім застосуванням суспільних наук на практиці, що нерідко оберталось “підгонкою” практики під теорію і політичним насиллям: від “диктатури пролетаріату” до сучасних езультських форм “примусу до миру і демократії”.

Стало очевидним, що між науками про суспільство і практикою має бути якась сполучна ланка на зразок техніки і технічних наук, що опосередковують зв'язок науки (не тільки природознавства) з виробництвом. Такою ланкою і стала соціальна технологія. Настала доба експансії “техне” у соціальну, а згодом – і в духовну сферу життєдіяльності суспільства. Яскравий

приклад – Інтернет. Власне кажучи, технологічна парадигма, або принцип “техне”, сьогодні пронизує майже всі сфери життєдіяльності суспільства.

У сучасних наукових дослідженнях розрізняють три “іпостасі” соціальної технології: як об’єктивно-предметний спосіб організації суспільної діяльності і практики, як особливий, технологічний тип знань (знання “як”) і як діяльність із застосування цих знань, до чого, власне, і зводиться суть соціального управління.

У цьому контексті наука державного управління репрезентує технологічний тип знань і “обслуговує” практику державного управління як різновид соціального управління.

Технологічність знання, і в принципі будь-якого іншого ресурсу, означає його здатність виконувати функцію ефективного засобу реалізації управлінської мети. Технологічність знання – це його функціональна якість, яка забезпечується його предметним характером.

Предметність взагалі – це універсальна якість успішної, результативної діяльності, що характеризує її здатність отримувати той результат, що максимально відповідає поставленій меті. За змістом предметність – це органічний синтез об’єктивних і суб’єктивних чинників, чи детермінант, людської діяльності. Цей синтез реалізується у способі діяльності як внутрішній, необхідній формі зв’язку суб’єкта та об’єкта. Внаслідок повторюваності способів діяльності набуває усталеної форми алгоритму, що характеризує “логіку діяльності” та зумовлює можливість його подальшої “матеріалізації”, точніше, опредметнення у засобах – знаряддях праці, знаннях, вміннях, навичках тощо.

Отже, предметність – це логіка будь-якої результативної діяльності, а технологічний тип знань – це знання про таку логіку.

Місце та роль державно-управлінської науки у науковому пізнанні та практиці

У зв’язку з цих виникає запитання, чи можна вважати науку державного управління прикладною галуззю щодо суспільних наук? Мабуть що не можна, оскільки це зовсім інший тип знання: не об’єктний, а технологічний, це не тільки і не стільки знання сутності чи закону існування

об’єкта (хоча це теж важливо), скільки знання про спосіб його перетворення, зміни. В практиці управління доводиться мати справу з реальними, а не ідеальними об’єктами, не з їх сутністю, а з їх існуванням, не з законами, а механізмами взаємозв’язку як власних елементів об’єкта, так і з іншими об’єктами. Управління передбачає знання “специфічної логіки специфічного предмета”, а це, у свою чергу, вимагає синтезу як наукових, так і ненаукових форм знань – від “здорового глузду” і природної кмітливості до релігії та моралі. Слід зазначити, що технологічний тип знань має управлінську природу і уособлює не традиційний науковий тип раціональності, а саме технологічний. Технологічність є фундаментальним принципом і критерієм сучасного етапу розвитку наукового пізнання та практики.

Загалом державно-управлінський тип наукового знання має відповідати трьом критеріям: істинності, технологічності та аксіологічності. Істинність – це відповідність знання предметному способу управління, що синтезує всі необхідні форми і типи знання для виконання завдань управління, в тому числі знання як про об’єкт, предмет і засоби (ресурси), так і про сам суб’єкт (“пізнай самого себе”: свої можливості, дійсні наміри, світоглядні орієнтації, ціннісні пріоритети, моральні принципи тощо).

Технологічність – відповідність принципам ефективності, оптимальності та раціональності – трьом “кітам”, на яких тримається будь-яка технологія.

Аксіологічність – відповідність знання певним суспільним цінностям: від економічних (рентабельність, прибутковість, конкурентоспроможність тощо) чи правових (законність, справедливність тощо) до духовних (моральних, релігійних, естетичних та ін.).

Наука державного управління – це вид пізнавальної діяльності, опосередкованої управлінською практикою. Державне управління сьогодні – це вид професійної діяльності з регулювання суспільних процесів, який має опосередковуватися наукою державного управління, це – знання, вміння і мистецтво управління такими процесами, суспільним розвитком у цілому.

Отже, місце і роль науки державного управління в системі сучасного наукового пізнання та практики визначається природою цієї нової наукової галузі, яка виникає на стику теорії і практики, характеризується технологічним типом раціональності і перебуває в епіцентрі сучасного, постіндустріального етапу розвитку науки і суспільства.

2.9. Предметно-орієнтована парадигма досліджень державного управління

Предметно-орієнтована парадигма у сфері державного управління

Вдалу спробу виділити *предметно-орієнтовану парадигму у сфері державного управління* шляхом застосування статистичного підходу зроблено в роботах американських учених **З.Лана** та **К.Андерс**, які узагальнили напрями, методи та результати досліджень у сфері державного управління в США за 10 років, що передували оприлюдненню цієї роботи.

Було проаналізовано 9 найбільш впливових та авторитетних наукових журналів (за рейтингом, визначеним на підставі опитувань відомих фахівців США).

На підставі такого аналізу було виділено трирівневу матрицю предметно-орієнтованої парадигми, що відображає основні рівні досліджень у сфері державного управління (рис. 2.2).

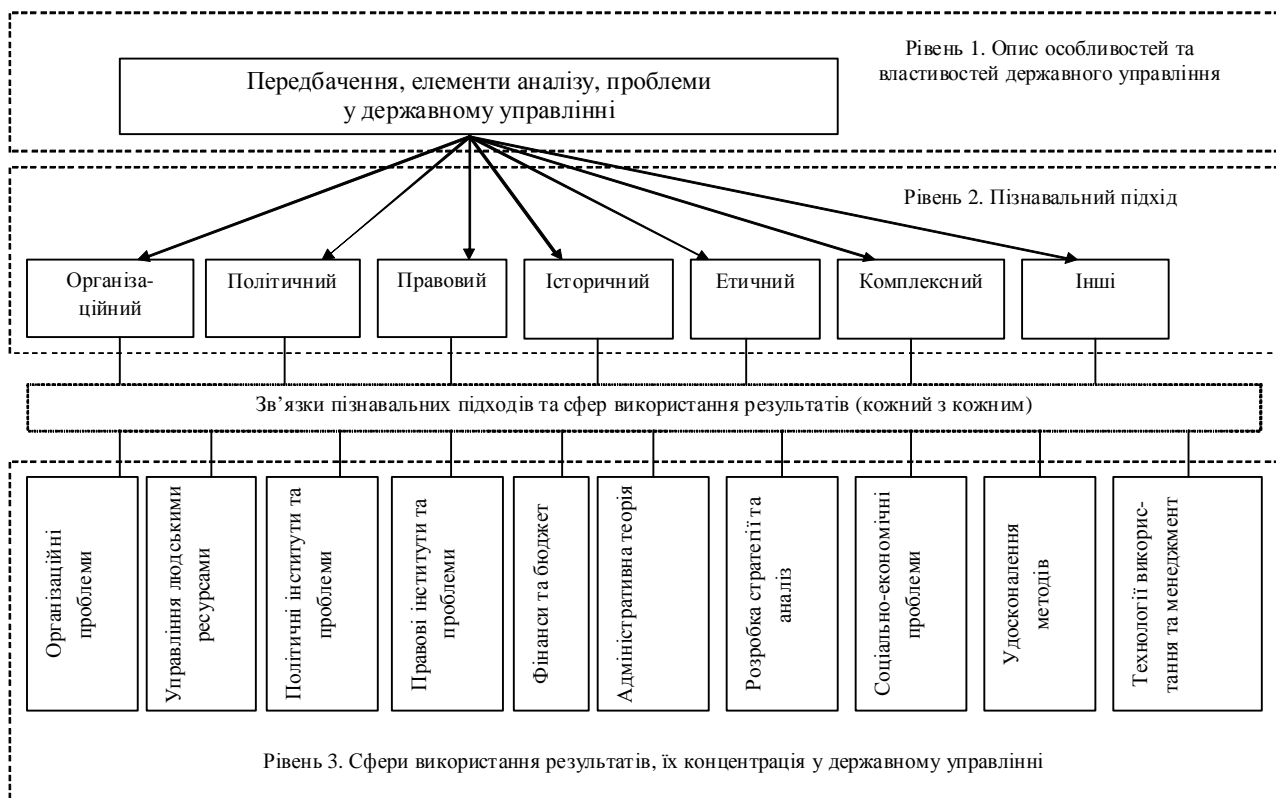


Рис. 2.2. Матриця предметно-орієнтованої парадигми досліджень у сфері державного управління США

Перший, найвищий рівень – це опис особливостей та властивостей державного управління, другий, середній – рівень пізнавальних підходів, третій, нижчий – рівень основних сфер (об'єктів) застосування результатів, їх концентрації.

Перший рівень передбачає припущення, визначення елементів аналізу та основних проблем.

На другому рівні виділені найбільш поширені підходи до досліджень, а саме організаційний (менеджерський), політичний, правовий, етичний, історико-пізнавальний, інтегрований.

Третій рівень включає основні сфери зосередження дослідницьких зусиль, а саме: організаційний менеджмент, управління людськими ресурсами, політичні й правові інститути та процеси, фінанси й бюджет, адміністративну теорію, розробку стратегії та аналізу, соціально-економічні питання, удосконалення методів, технології використання та менеджмент.

Основні напрями досліджень у сфері державного управління США

Для формування *комплексних і професійних програм* становлять інтерес результати, отримані **З.Лан** та **К.Андерс** у процесі досліджень у сфері державного управління США, щодо:

- інтенсивності спрямування досліджень на розробку теорій (32,5%), практичних проблем (49,4%) та інформаційного забезпечення (18,1%);
- інтенсивності досліджень управлінських проблем – загальних (39,7%) та за гілками влади (39,2%), зокрема виконавчої (35,5%), законодавчої (2,8%) та судової (0,9%);
- інтенсивності досліджень за основними сферами використання результатів, а саме: організаційних проблем (30,9%), розвитку та управління людськими ресурсами (16,0%), політичних та правових інституцій і проблем (11,4%), фінансів та бюджету (10,2%), адміністративної теорії (8,8%), розробки стратегії та аналізу (7,4%), соціально-економічних питань (4,2%), удосконалення методів (3,7%);
- співвідношення використання якісних (58,6%), кількісних (40,8%) та інших (0,6%) методів;
- співвідношення використання пізнавальних підходів, зокрема організаційного (52%), політичного (17,6%), правового (6%), історичного (4,2%), етичного (1,6%), комплексного (15,5%), інших (3,1%).

Таке дослідження підказує досить ефективний підхід до формування функціональних і спеціальних частин професійних програм, а саме: шляхом визначення складу навчальних модулів та їх змісту виходячи із сучасної парадигми державного управління та інтенсивності використання певних понять відповідно до її основних рівнів, підрівнів, підходів, галузей концентрації та поширених питань досліджень. При цьому слід враховувати, що розроблення її предмета є суттєвою проблемою становлення нової галузі науки.

Цей складний процес має певні особливості для науки державного управління, орієнтованої на вивчення переважно системних об'єктів різноманітних сфер суспільної діяльності та відповідних комплексних проблем, актуалізованих як соціальне замовлення. Видається, що, на відміну від традиційних дисциплін, для науки державного управління формування предмета має базуватися передусім на систематизації проблематики, зумовленої практикою державного управління.

Принциповим для такої систематизації є застосування не стільки аспектного (дисциплінарного) підходу, скільки міждисциплінарного, методологічна база якого ґрунтується на принципі системності, що передбачає як структурування, ранжування проблем, так і визначення якісних взаємозв'язків між ними.

Наступним етапом розроблення предмета є наукова формалізація отриманого системно упорядкованого емпірично-проблемного поля. Під такою формалізацією слід розуміти формування відповідної системи наукових проблем, які, за визначенням американського вченого К.Поппера, становлять дослідницьку програму наукового напрямку.

Навколо цього проблемного ядра утворюються методологічна оболонка, інструментарні засоби, відбувається становлення дослідницької традиції, що в цілому дає підстави виокремити теоретико-методологічну парадигму певного наукового напрямку, яка, безумовно, становить інтерес для науковців і може бути покладена в основу навчальних програм їх підготовки.

2.10. Практична орієнтація державно-управлінської науки

Визначення практики державного управління

Практика державного управління – це цілеспрямована діяльність у державному управлінні з метою реалізації державної політики з регулювання певних секторів економіки, соціальних та суспільних відносин через надання управлінських та адміністративних послуг органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Практика у сфері державного управління – діяльність, за допомогою якої змінюється та перетворюється суспільство. Вона висвітлює принципи державного управління на конкретно-історичному етапі розвитку через чинні нормативно-правові акти й управлінські рішення гілок влади, виявляє особливості, тенденції та основні чинники функціонування системи державного будівництва.

Тому з урахуванням сучасних уявлень про інститут науки, специфіку об'єкта і предмета досліджень галузь науки “Державне управління” можна визначити основну мету цієї галузі. А саме, цільовою настановою цієї науки має бути передусім удосконалення практики державного

управління, наукова стимуляція активності та адекватності виконання державою своїх функцій демократизації державотворчих процесів. Таким чином, безперервний ефективний науковий супровід процесів державного розвитку (прогнозування, планування, моделювання, експертиза, аналітика, оцінювання тощо) має бути основною метою науки “Державне управління”.

У процесі реалізації економічних та адміністративних реформ актуалізується питання підвищення ефективності науки та її віддачі суспільству у вигляді новітніх технологій, методик, інновацій та концепцій розвитку. Висока динамічність цих процесів вимагає більш досконалого наукового супроводу та експертно-аналітичних розробок, оцінок ризиків і переваг того чи іншого державно-управлінського рішення. Розробка теоретико-методологічних засад інституційного та інфраструктурного розвитку держави, механізмів здійснення реформ, професійність персоналу, його постійна спрямованість на результат є основою розвитку галузі. Якщо визначити структуру практики державного управління, то об’єктом останньої є суспільство та саме державне управління як діяльність. Складність суспільства як об’єкта управління і системи державної влади як суб’єкта управління, які є динамічними, ймовірнісними, багатопараметричними системами, не дає змоги керуватися в державній управлінській діяльності лише накопиченим досвідом та здоровим глуздом і потребує постійного розвитку науки й комплексних досліджень, спрямованих на отримання позитивних практичних результатів.

Держава як організаційна структура відрізняється від інших інституцій вирішенням набагато більш масштабних і різноманітних загальносуспільних проблем, монопольним правом регулювання юридичних соціально-економічних відносин, суверенітетом, унікальністю. Тому слід виходити з необхідності розробки специфічних моделей, класифікацій, типології і систематики, виявлення тенденцій розвитку, закономірностей побудови та функціонування, і це може забезпечити наука “Державне управління”.

Безперечно, успіхи науки багато в чому визначають розвиток сучасного суспільства. Так, у розвинутих країнах світу до 80% приросту ВВП забезпечується за рахунок високих технологій, що базуються на наукових досягненнях. Не менш важливим для захисту життєвих інтересів окремого громадянина, додержання його прав і свобод та суспільства в цілому є фундаментальні дослідження та рекомендації для практичного впровадження досягнень науки “Державне управління”.

Отже, роль цієї науки у сфері практичної діяльності державного управління можна визначити як розробку наукових засад державотворення та розвитку інтелектуального ресурсу з метою формування науково обґрунтованих принципів, інституційно-організованих та підтриманих суспільством методів управління. Таким чином, за своєю сутністю ця наука не може бути відокремлена від практики державного управління і становить з нею єдиний комплекс.

**Завдання науки
щодо вдосконалення
практики державного управління**

Найважливішими завданнями науки “Державне управління” щодо вдосконалення практичної діяльності органів державної влади є такі:

- теоретичне забезпечення державного управління концепціями розвитку та способами реформування за окремими напрямками життєдіяльності суспільства;
- розробка комплексу методів та методології оптимізації державного управління, виявлення тенденцій та закономірностей державотворення;
- постійна актуалізація рекомендацій та оновлення змісту експертних консультацій, що відповідають ситуаційно виправданому розвитку процесів демократичного урядування, місцевого самоврядування, держави і суспільства в цілому;
- науково-методичне забезпечення поступового та планомірного збільшення в органах державної влади та органах місцевого самоврядування кількості підготовлених фахівців з професійною освітою в галузі науки “Державне управління” та інших галузях, професійно спрямованих на діяльність з надання публічних послуг;
- запровадження технологій, методів і принципів європейського досвіду в практику державного управління.

Надання державному управлінню наукового характеру передбачає: широке використання на всіх його рівнях і у сферах наукових досягнень, розроблення нових управлінських техно-

логій та їх впровадження в практику, підвищення рівня забезпечення апарату підтримкою прийняття рішень на базі сучасної управлінської методології та використання засобів інформатизації і комп'ютеризації. З огляду на складність і масштабність проблем державного управління застосування наукових підходів і сучасних методів їх впровадження набувають особливого значення.

Практичні запити та потреби суспільного розвитку, у свою чергу, визначають пріоритети тематичного, інституційного та інфраструктурного розвитку галузі науки “Державне управління”.

Створення галузі науки “Державне управління” в Україні стимулювало розвиток наукових досліджень у цій сфері. Разом з тим об’єктивні трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні на сучасному етапі, складності соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку, світові тенденції, пов’язані з кризовими процесами, все більше зумовлюють потребу в модернізації та забезпеченні високої ефективності наукових розробок. Ефективне державне управління має базуватися і здійснюватися, як переконливо свідчить світовий і вітчизняний досвід, на сучасній науковій основі, розширенні масштабів наукових досліджень та обов’язковому реальному використанні їх результатів у практиці.

Тому однією з ключових проблем сьогодні є доповнення галузі “Державне управління” новими теоретичними положеннями, орієнтирами, підходами та управлінськими технологіями, рекомендаціями щодо інституційного розвитку, модернізації інфраструктури галузі, які є необхідним підґрунтям для забезпечення випереджального характеру наукових досліджень та переведення теоретичних розробок у практичну площину.

Засоби вдосконалення практики державного управління

Галузь науки “Державне управління” розробляє оптимальні способи досягнення цілей державно-управлінської діяльності, оцінює соціальні, економічні, політичні та екологічні наслідки й ризики цієї діяльності, веде пошук ефективних механізмів впровадження результатів наукових досліджень у сферу державного управління, державної служби, практику функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Розглянемо засоби вдосконалення практики державного управління, які може запропонувати наука “Державне управління”:

– створення дієвої системи трансферу результатів експертно-аналітичної роботи в практику через налагоджену системну співпрацю за моделлю: запит на конкретну розробку з державного управління – вироблення наукових рекомендацій;

– організація наукового забезпечення системи професійної підготовки кадрів управлінської сфери;

– науковий супровід діяльності вищих органів державної влади й органів місцевого самоврядування через створення дослідних майданчиків впровадження результатів досліджень у відповідних органах;

– спільна участь у розробках проектів законодавчих актів та впровадження системного підходу у формування нормативно-правової бази органів;

– спільна участь у реалізації діючих пілотних проектів, спрямованих на модернізацію системи охорони здоров’я, освіти, а також програм регіонального розвитку;

– спільні комунікативні заходи щодо обговорення актуальних проблем та шляхів їх вирішення;

– експертне консультування через мережу консультативно-дорадчих органів: дорадчі експертні органи при Президентові України, Громадські ради при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування і т. ін.

Безумовно, поряд із позитивними зрушеннями в напрямі ефективної взаємодії здобутками, співпраця науковців з органами державної влади та органами місцевого самоврядування має суттєві недоліки, зокрема:

– співпраця в умовах демократичної суспільно-політичної системи та євроінтеграційних процесів (формування нових правил і засад економічного та соціального буття, інформаційно-комунікаційних технологій) не орієнтується на пріоритетні напрями розвитку та не забезпечує результативність їх діяльності;

– згадана система не стала органічною складовою державного управління та місцевого самоврядування, невід’ємною ознакою інституту державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, не охоплює всіх службовців та науковців сфери державного управління;

- зміст, організація та форми професійної підготовки і перепідготовки службовців не відповідають сучасній парадигмі державного управління і місцевого самоврядування;
- наукові досягнення галузі не мають випереджального характеру, їм бракує практичної спрямованості, недостатньо використовуються сучасні інформаційно-комунікаційні технології зв'язку з органами влади;
- науково-педагогічні та наукові працівники відмежовані від діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, не мають досвіду практичної діяльності в цих органах;
- співпраця не забезпечена необхідною законодавчою базою, демократичними стандартами чітко окреслених меж спільної діяльності, ефективними механізмами вивчення потреб і оцінки якості управлінських рішень.

Наявні повноваження та функції суб'єктів взаємодії не скоординовані, не забезпечують результативного функціонування як практики державного управління, так і ефективного розвитку науки “Державне управління”. Вплив громадських організацій на спільну діяльність науки і практики державного управління теж фактично відсутній і взагалі не розглядається в найближчій перспективі. Особливості управлінської праці персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування зумовлюють необхідність запровадження інституціональних засад професіоналізації державного управління та місцевого самоврядування, найважливішими складовими якої є прийняття управлінських рішень на науковій базі сучасних досліджень галузі та професійна післядипломна освіта державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в цій галузі.

Тому потребують суттєвого вдосконалення концептуальні основи галузі науки і освіти “Державне управління”, розробка стратегічних засад створення сприятливих організаційних, правових та ресурсних умов активізації наукової діяльності за пріоритетними для практичної діяльності органів державної влади науковими напрямками. Практичні завдання, на вирішення яких буде спрямована галузь, поглиблюватимуть інтеграцію науки з практичною діяльністю органів державного управління та органів місцевого самоврядування, навчальним процесом підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців. Такий “трикутник” дасть можливість сформувати інноваційну інфраструктуру (системну координовану мережу експертно-консультативних інституцій при органах державної влади, спеціальні підрозділи щодо здійснення взаємодії, центри з професійної підготовки та нормативно-правової роботи, комунікативні заходи і т. ін.) ефективного впровадження результатів наукових досліджень у державне управління України.

2.11. Завдання науки в контексті трансформації державного управління в Україні

Матриця державно-управлінської науки

Ураховуючи досвід американських учених **З.Лана** і **К.Андерсен**, чинні паспорти спеціальностей галузі науки “Державне управління” в Україні, власні напрацювання, а також результати аналізу дисертаційних досліджень, українські вчені виділили сучасну парадигму наукових досліджень у галузі науки державного управління, яка має п'ять рівнів: 1) наукові спеціальності (основні напрями досліджень); 2) проблемні сфери; 3) базові наукові підходи; 4) критерії масштабності; 5) методи дослідження (рис. 2.3). Було отримано парадигмальну матрицю, в якій рівні – рядки, а їх ієрархія – стовпці. Це морфологічна структура, яка дає змогу застосувати до її дослідження різні морфологічні методи. Повнота та глибина заповнення клітинок цієї парадигмальної матриці відображає стан розвитку галузі наук “Державне управління”.

Кожна країна має свою модель державного управління, що історично склалася та враховує національні особливості.

Вибір Україною шляху європейської інтеграції зумовлює необхідність орієнтації на впровадження європейської моделі державного управління. У зв'язку з цим виникає потреба в осмисленні моделі управління, властивої країнам Європейського Союзу, і пристосуванні до неї

національної моделі державного управління. Одним із серйозних проявів прагнення України до європейської інтеграції є політична й конституційна реформа, що проводилися в ній.

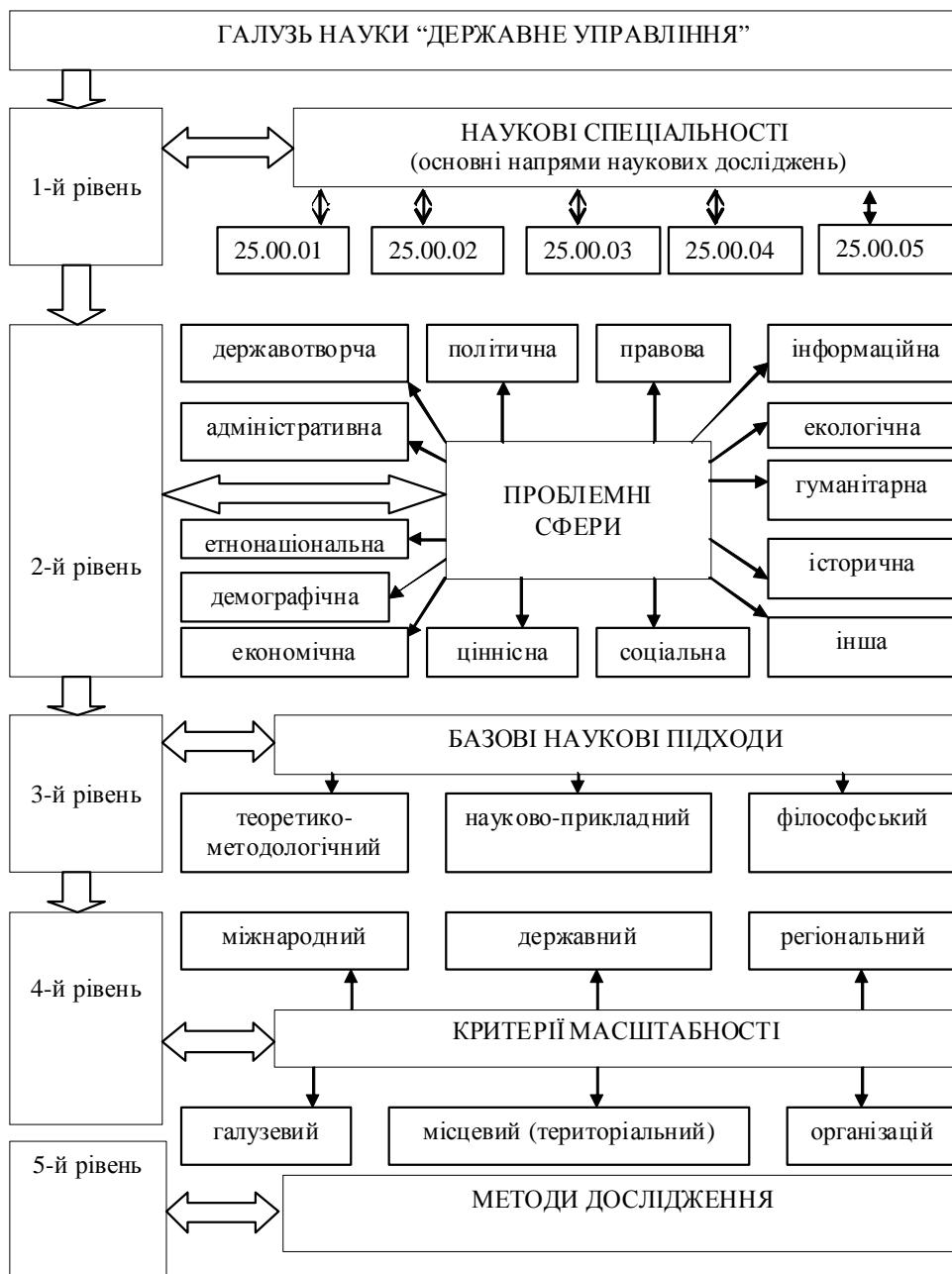


Рис. 2.3. Парадигма наукових досліджень у галузі науки державного управління

Таким чином, відбувається не тільки зовнішня, а й внутрішня зміна моделі державного управління. Це дає підстави розглядати виділення та передбачення можливих шляхів трансформації вітчизняної моделі державного управління як важливе завдання науки державного управління.

Вимоги щодо створення політично і економічно конкурентоспроможної в умовах Європейського Союзу (з достатнім рівнем різноманіття) української системи державного управління є складними для реалізації, оскільки ця система має відповідати європейському законодавству, спрямовувати суспільство на дотримання європейських цінностей, забезпечити реальну рівність України у співдружності європейських країн.

Визначення та обґрунтування необхідного та достатнього рівня різноманіття системи державного управління як у цілому, так і для її складових елементів з урахуванням процесів розвитку країни, є також важливим завданням науки державного управління.

**Принцип забезпечення
випереджального характеру
наукових досліджень
державного управління**

Одним з основних наукових принципів є забезпечення випереджального характеру наукових досліджень, тобто орієнтація досліджень на майбутнє. Саме реалізація цього принципу перетворює науку в необхідну умову ефективної практики. В контексті навчального посібника це означає, що необхідно передбачати та

обґрунтовувати розвиток процесів не тільки державотворення, а й управління ними. Оскільки розвиток суспільства, а отже, й управління ним має динамічний і ситуаційний характер, а процеси в суспільстві мають тенденцію до прискорення, то для системи державного управління як суб'єкта управління цими процесами постійно існує потреба у випереджальному рівні управління. Забезпечення такого рівня управління, постановка цілей, формування засад державної політики, механізмів її реалізації в усіх напрямках суспільної діяльності, передбачення відповідних напрямів, завдань, технологій та необхідних ресурсів є одним із важливих завдань науки державного управління.

Необхідність державно-управлінських впливів завжди пов'язується з виникненням проблемної ситуації у суспільстві або певній його сфері, галузі, окремому виді діяльності. Разом з тим, якщо немає проблеми, то немає потреби і в її вирішенні. В цьому один з проявів об'єктивності управління. Проблема ситуація в соціальних системах породжується діалектикою життя і виникає тоді, коли стає явною необхідність зміни заданих цілей і параметрів діяльності.

**Проблема розвитку
та проблема кризи
державного управління**

Проблема розвитку та проблема кризи є найбільш загальними проявами невідповідностей між цілями та станом держави. Такі невідповідності в цілому виникають у процесі реалізації суб'єкт-об'єктних, суб'єкт-суб'єктних та об'єкт-суб'єктних відносин. Перші з них безпосередньо пов'язані з управлінськими впливами на різноманітні види суспільної діяльності, другі – з управлінськими впливами, спрямованими на вдосконалення самої системи державного управління, а треті – з впливами суспільних відносин та суб'єктів громадянського суспільства на розвиток системи державного управління.

Залежно від масштабу проблеми державного управління можуть бути світовими, міждержавними, національними, міжрегіональними, регіональними, територіальними, а залежно від напрямів справляння управлінських впливів – зовнішніми або внутрішніми.

Отже, ще одним важливим завданням науки державного управління є розвиток методології виявлення і діагностування проблемних ситуацій у процесах державотворення, формування та реалізації державної політики.

За нормального режиму управління, як показує сучасна світова практика, процеси управління в суспільних системах, зокрема процес державного управління, здебільшого набувають характеру стратегічного управління, а в разі кризового управління вони, як зазначає **В.В.Цвєтков**, забезпечуються в рамках чинних законів політичної боротьби, обмеження прав і свобод громадян, а також значного звуження дії механізмів саморегуляції. Відповідно до положень синергетики, з одного боку, системна криза свідчить про вичерпаність ресурсів колишніх джерел розвитку відповідної системи і переважання руйнівних процесів, а, з другого боку, дезорганізація створює нові можливості для нової організації, інтенсивного включення процесу самоорганізації.

Виникнення в Україні починаючи з 2000 р. умов переходу від критичного до нормального режиму управління актуалізувало необхідність визначення довгострокових перспектив держави, постановки обґрунтованих цілей її розвитку, пошуку нових загальнонаціональних ідей, навколо яких має згуртуватися суспільство. Безумовно, однією з найбільш вдалих таких ідей є орієнтація на європейські цінності, вибір курсу на забезпечення відповідних рівня життя і стандартів демократизації суспільства. Визначення та обґрунтування стратегій розвитку держави, регіонів, територій, окремих сфер, галузей, видів суспільної діяльності з орієнтацією та використанням досвіду передових країн світу є важливим завданням науки державного управління.

Існує низка чинників впливу суспільних трансформацій на ефективність і результативність державного управління. За пріоритетністю впливу до основних таких чинників слід віднести: ціннісний, політичний, інноваційний, функціональний, мотиваційний, інформаційний.

**Вплив суспільних трансформацій
на державне управління**

Ціннісний чинник безпосередньо пов'язаний з культурою організації, він є найбільш істотною її ознакою. Це результат відповідної реакції на дві головні проблеми, якими опікується

кожна організація, а саме: на потребу в адаптації і виживання в певному оточенні та на потребу у внутрішній інтеграції. Оскільки європейський вибір України можна розглядати як реакцію держави на потребу в адаптації і виживанні в сучасному світі та у внутрішній інтеграції, то наслідком такого вибору може бути зближення національної культури з європейською.

Найбільш важливою складовою такої культури, безумовно, є *європейські цінності*. Водночас вплив ціннісних орієнтацій, які переважають у культурі більшої спільноти, може набути форми зобов'язань, які певним чином обмежують діяльність меншої організації.

Дослідження впливу ціннісного чинника на процеси державного управління, визначення шляхів та умов приведення останнього у відповідність з європейськими нормами демократії та суспільної культури є також важливим для науки державного управління в Україні.

Політичний чинник пов'язаний, з одного боку, з процесами отримання, утримання, передачі влади, боротьби за неї, а з другого – з розробкою і реалізацією державної політики.

Чинники політичної і аналітичної доцільності та їх співвідношення при прийнятті управлінських рішень заслуговують на особливу увагу. У практиці на рівні державного управління аналітична доцільність, як правило, поступається політичній. Це пов'язано з певними політичною, економічною і соціальною платформами сил, які прийшли до влади. Безумовно, що управлінське рішення, яке не відповідає програмам і ціннісним настановам таких сил, підтримуватися ними не буде.

Аналіз та врахування впливу політичного чинника на процес державного управління, формування та розвиток наукового напрямку аналізу державної політики є важливим і актуальним для науки державного управління.

Інноваційний чинник характеризується двома складовими: здатністю системи державного управління приймати принципово нові, нетрадиційні управлінські рішення з позиції функціонально-технологічного підходу, а також здатністю цієї системи підтримувати інновації, стимулювати їх втілення в життя.

Інноваційний характер державного управління активізують процеси європейської інтеграції, які передбачають прискорення впровадження в українську практику державного управління не тільки сучасних європейських норм і цінностей, а й відповідних наукових, освітніх, технологічних і економічних інновацій.

Розроблення нових сучасних методів і технологій суспільного управління, соціоінженерна підтримка широкого впровадження інновацій у всі сфери, галузі, види суспільної діяльності є важливим завданням науки державного управління.

Функціональний чинник завжди пов'язаний із технологіями управління. Однією з найбільш поширених з них є раціональна модель прийняття рішень, що передбачає: виявлення і діагностування проблеми, формування обмежень і критеріїв для прийняття рішень, виявлення, оцінку альтернатив, вибір найкращої з них. Відомі спроби синтезу й інших моделей прийняття рішень, зокрема правової (акцент ставиться на процесі прийняття рішень, їх відповідальності, правовому аспекті), політичної (акцент ставиться на політичних чинниках впливу на прийняття рішень), соціально-психологічної (акцент ставиться на особистісних і групових чинниках впливу, поведінці). Жодна з цих моделей не забезпечує повноту опису процесу прийняття рішень, тому вважається доцільним їх або комплексне, або ситуативне застосування спільно з моделлю раціонального прийняття рішення.

Важливим завданням науки державного управління є подальше вдосконалення технологій управління, зокрема прийняття управлінських рішень та підвищення їх ефективності і результативності.

Мотиваційний чинник пов'язують із теоріями мотивації, які базуються на аналізі потреб і процесу. Ключовими поняттями теорій мотивації є зусилля, організаційні цілі та індивідуальні потреби. Задоволення потреб працівників є основною метою мотиваційних зусиль. На особливу увагу заслуговує теорія, запропонована **К.Алдерфером**, оскільки вона підтверджується практикою. Вона передбачає три рівні потреб, однаково важливих для людини, а саме: Ж – життєві потреби (фізіологічні і безпека); В – потреби в міжособистісних відносинах; З – потреби в підвищенні поваги і самореалізації.

Завданням науки державного управління є пошук найбільш ефективних підходів та засобів мотивації управлінської праці, зокрема на рівні політико-адміністративного управління та в системах державної служби і служби в органах місцевого самоврядування.

Інформаційний чинник пов'язаний із забезпеченням управлінської праці необхідною та достатньою інформацією. Порушення цієї умови може призвести до невдалих або навіть неправильних управлінських рішень. У практиці державного управління широко використовуються програмні комплекси та комп'ютерні системи, які накопичують і надають управлінцям та службовцям оперативну інформацію про законодавчі та інші нормативно-правові акти, дають можливість отримувати прогнози модельні оцінки з макроекономічних питань, спростити проектування та ін.

На сьогодні йдеться про прискорення інформатизації та комп'ютеризації державного управління в аспекті створення його електронної системи на всіх рівнях: від парламенту і уряду до органів місцевого управління та місцевого самоврядування. Це сприятиме формуванню інформаційних і технологічних умов для подальшої демократизації держави, прозорості діяльності управлінських інституцій, розвитку самоврядування.

В умовах переходу до інформаційного суспільства наукове забезпечення і супровід подальшого розвитку інформатизації системи та окремих складових державного управління, безумовно, є важливим завданням науки державного управління.

Закономірність стабілізаційного взаємозв'язку рівнів суспільного управління

Урахування *закономірності стабілізаційного взаємозв'язку ціннісного, політичного, економічного, соціального та духовного рівнів суспільного управління* гарантує стабільність у суспільстві, так необхідну для розвитку будь-якої держави. На державному рівні *стабілізаційний*

чинник ціннісного рівня виявляється у наявності національної ідеї, історичних коренів, традицій, міжнаціональної, міжрелігійної, міжмовної толерантності, суспільної світоглядної ідентичності. За таких умов будь-які процеси на політичному рівні не зможуть призвести до серйозних збурень у суспільстві, оскільки немає принципових ідеологічних причин для цього, відсутня підтримка населенням політичних сил, що збурюють суспільство. Останні переключуються на змагання за право влади, пропонуючи кращі шляхи економічного розвитку країни.

У свою чергу, *стабілізаційний чинник політичного рівня* виявляється у зважених, прозорих діях влади, які базуються на принципах незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави, а також наявності розвиненого громадянського суспільства, впливових партій і громадських організацій, конструктивної опозиції, незалежних і професійних засобів масової інформації. За таких умов будь-які процеси на економічному рівні не зможуть призвести до економічної кризи, оскільки всі політичні сили або переважна і впливова більшість із них налаштована на досягнення стабільного економічного розвитку країни, запобігання економічним збуренням.

Стабілізаційний чинник економічного рівня виявляється у встановленні в країні стабільної економічної системи, здатної не тільки до подолання можливих економічних криз, а й такої, що починає запобігати цій кризі вже на стадії появи її ознак. За таких умов будь-які процеси на соціальному рівні не зможуть спричинити серйозну і тривалу соціальну або соціально-економічну кризу, оскільки економічні механізми держави достатні для запобігання соціальним збуренням.

Стабілізаційний чинник соціального рівня виявляється через високий середній прожитковий рівень населення, його задоволення наданими соціальними послугами, можливість вільного розвитку особистості в умовах наявності доступних робочих місць різної кваліфікації, можливості здобуття освіти та відпочинку. За таких умов створюється реальна можливість досягнення високого духовного рівня населення і професійного рівня організацій.

Стабілізаційний чинник духовного рівня, у свою чергу, виявляється в досягненні в країні досить високого культурного рівня населення для позитивного сприйняття найбільш прогресивних світових ідей розвитку, розуміння і належної поваги до історичного шляху не тільки свого, а й інших країн і народів, формування національної ідеї, врахування історичного коріння, традицій, переваг, забезпечення міжнаціональної, міжрелігійної, міжмовної толерантності. За таких умов забезпечується стабільність на ціннісному (світоглядному) рівні.

Описане коло взаємозв'язків рівнів суспільного управління комутується в єдину стабілізаційну систему, процеси в якій динамічно повторюються, є істотними, стійкими і необхідними, що дає підстави стверджувати про наявність у такому взаємозв'язку ознак закономірності. Формування умов та механізмів забезпечення суспільної стабільності, зокрема шляхом відповідного державного управління, є найактуальнішим завданням для сучасної науки державного управління в Україні.

У спрощеному розумінні європейська модель державного управління характеризується розгалуженою і дуже розвиненою системою права, коли кваліфікований управлінець, насамперед, повинен мати ґрунтовну юридичну підготовку. Пристосування національного законодавства до дуже розвинутого європейського законодавства, безумовно, внесе певні істотні корективи в підходи до формування управлінського персоналу. По-перше, мається на увазі необхідність значного підвищення його правової і загальної управлінської культури.

По-друге, процес європейської інтеграції, безумовно, буде супроводжуватися збільшенням обсягів управлінської роботи, підвищенням її інтенсивності і, відповідно, необхідністю залучення додаткових та підвищення кваліфікації вже працюючих кадрів. В умовах спочатку трансформації, а в найближчій перспективі – і застосування європейського законодавства різко зростатиме попит на фахівців з юридичною освітою, причому не взагалі, а саме таких, які підготовлені до цієї роботи. Не останню роль у цьому процесі відіграватиме знання іноземних мов, насамперед англійської й тих країн, які надаватимуть Україні допомогу інтегруватися до Європейського Союзу. До цього слід додати необхідність працювати із сучасними стандартами якості, досконало володіти управлінськими та інформаційними технологіями.

Отже, розроблення нових підходів до управління персоналом, формування, розвиток, обґрунтування сучасної державної кадрової політики, зокрема перспектив та можливих реалій державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в умовах суспільних трансформацій, є важливим завданням науки державного управління.

На рис. 2.4 наведено актуальні напрями розвитку науки державного управління в Україні.

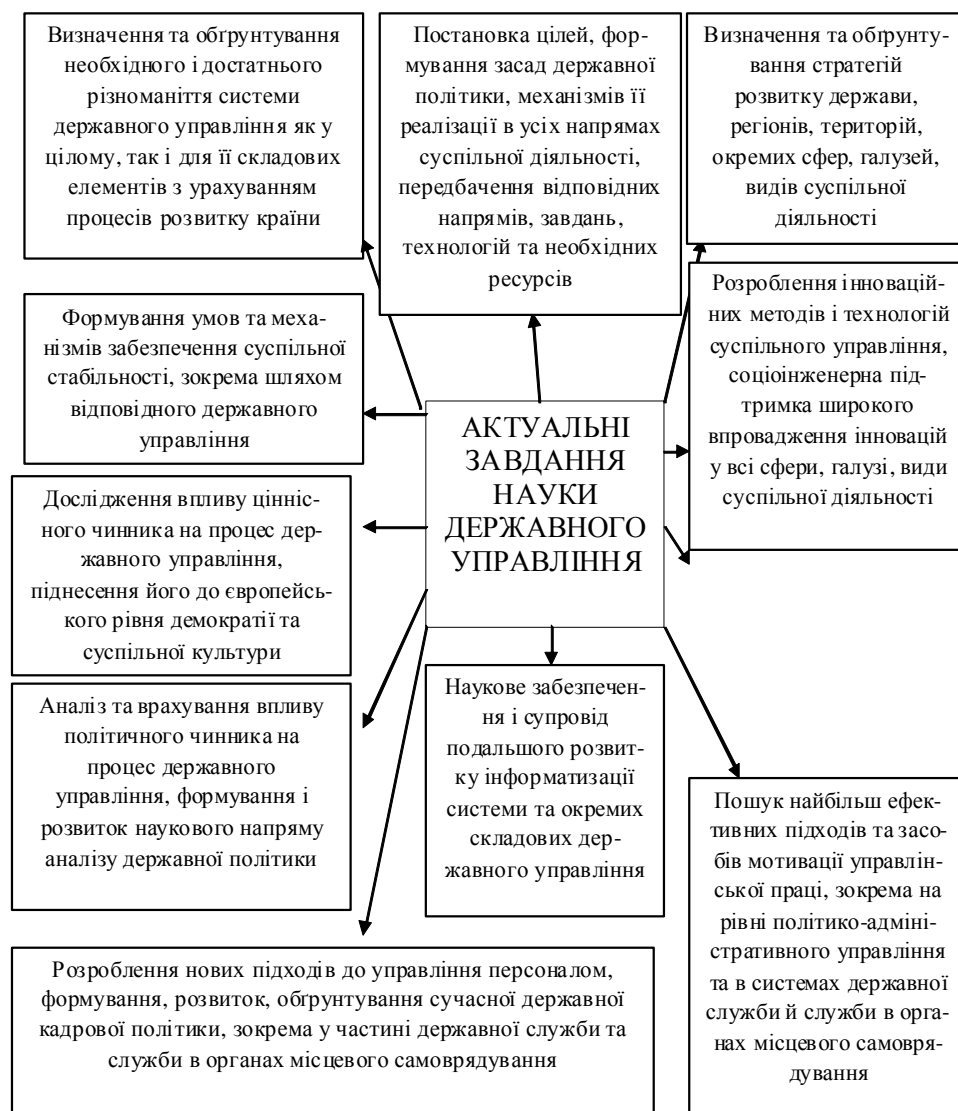


Рис. 2.4. Актуальні напрями - завдання науки державного управління в Україні

Контрольні запитання до розділу

1. Назвіть основні складові елементи міждисциплінарного наукового комплексу державного управління.
2. Обґрунтуйте необхідність постдисциплінарної інтеграції знання у сфері державного управління.
3. Визначте напрями та шляхи інтеграції знання у сфері державного управління.
4. Обґрунтуйте гуманітарну зумовленість державно-управлінського знання.
5. Назвіть сутнісні аспекти гуманітарного контенту державно-управлінського знання.
6. Проаналізуйте практико-технологічну спрямованість гуманітарного знання у сфері державного управління.
7. Назвіть представників школи наукового менеджменту та коротко визначте їх внесок у теорію управління.
8. Визначте суть концепції бюрократії Макса Вебера.
9. Охарактеризуйте особливості класичного підходу щодо організації системи державного управління.
10. Що таке філософія державного управління?
11. Який тип знань репрезентує філософія державного управління?
12. Місце і роль філософії державного управління в теорії і практиці державного управління.
13. Сформулюйте предмет соціології управління.
14. Охарактеризуйте основні напрями соціологічних досліджень управління.
15. Роль соціології в дослідженні проблем місцевого самоврядування.
16. Що відрізняє соціологію управління від державно-управлінської науки?
17. Дайте характеристику соціології державного управління.
18. Наведіть характеристику виникнення державно-управлінського знання.
19. Охарактеризуйте класичні концепції державного управління.
20. Охарактеризуйте основні напрями розвитку сучасного державно-управлінського знання.
21. Які особливості мають сучасні концепції державного управління?
22. Розкрийте тезу, що вдосконалення практики державного управління є основною метою науки “Державне управління”.
23. Які особливості галузі науки державного управління?
24. Історія виникнення та впровадження в Україні галузі науки державного управління.
25. Охарактеризуйте напрями досліджень державного управління в Україні.
26. Які завдання стоять перед державно-управлінською наукою в контексті трансформації його моделі в Україні?
27. У чому особливості предметно-орієнтованої парадигми у сфері державного управління?
28. Основні напрями досліджень у сфері державного управління США.

РОЗДІЛ 3. МЕТОДОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Методологія галузі науки “Державне управління”

Підходи до розуміння методології

Методологію наука розуміє досить неоднозначно. Можна виділити кілька варіантів структурного розуміння методології в сучасній науці.

1. Методологія – це деяка сукупність філософських методів пізнання. У неї входять індуктивний метод **Ф.Бекона**, раціоналістичний метод **Р.Декарта**, діалектичний метод **Сократа**, **Г.Гегеля**, **К.Маркса**, феноменологічний метод **Е.Гуссерля**, системний метод **Л.Берталанфі**, **У.Ешбі**, **Т.Парсонса** тощо. Методологія в цьому випадку підноситься до небес філософської методології, з неї виключається величезний шар конкретних методів і прийомів.

2. Методологія розглядається як система методів пізнання, у тому числі і конкретних. У цьому випадку вона подається у вигляді деякого арсеналу методів діяльності. Недоліки такого підходу в тому, що методологія, з одного боку, звужується до розуміння тільки методів і тільки методів пізнання. Тут виключається методологічна роль принципів, теорій і парадигм. З другого боку, методологія в цій транскрипції стосується тільки пізнавальної діяльності. Насправді діяльність характеризується, принаймні, трьома її різновидами: пізнавальною, практичною і оцінною, які взаємно доповнюють одна одну в реальній життєдіяльності.

3. Методологія розуміється як загальна теорія методів пізнання. Вона частково збігається з теорією пізнання і одночасно виявляється ширше гносеології, оскільки її цікавлять не тільки методи пізнання, а й методи інших форм людської діяльності. Такий підхід зводить методологію до такого гносеологічного утворення, що не може здійснювати регулятивні і творчі функції в науковому пізнанні і практиці.

4. Методологія зводиться до сукупності принципів діяльності, які виступають способом регуляції діяльності, що досить переконливо, але викликає заперечення з погляду обмеження методології однією її складовою – принципами.

5. Методологія являє собою специфічну діяльнісну систему, що включає в себе принципи, категорії, теорії, парадигми і методи, що мають специфічне цільове призначення, пов'язане з реалізацією діяльності. Вона виступає як спосіб діяльності, спосіб організації діяльнісної системи. Цей підхід заслуговує на увагу, оскільки він інтегрує всі основні складові методології.

6. Розгляд методології як певної системи, що поєднує відповідно до основних видів діяльності методологію пізнання, оцінки і практичної діяльності. Такий підхід дає змогу широко трактувати методологію в аспекті діяльності взагалі, але він залишає відкритим питання про структуру кожного діяльнісного виду методології.

7. Розгляд методології як багаторівневого утворення, на верхніх поверхах якого розміщується філософська методологія, далі йде загальнонаукова методологія, а на нижніх поверхах – методологія галузевих видів науки. Зазначимо, що ця ієрархія має системний характер, оскільки всі поверхи її складають цілісний методологічний організм. При цьому галузева методологія повинна постійно підживлюватися філософською і загальнонауковою методологіями.

8. Системно-діяльнісний підхід до методології, відповідно до якого вона досліджує взаємозумовленість, взаємозв'язок і залежність систем знань та систем діяльності. Вона виступає як самодіюча регулятивно-діяльнісна система, орієнтована на створення діяльності як способу наукової діяльності, навчання про структуру, логічну організацію і засіб діяльності. За такого підходу методологія повинна мати досить складну архітектуру.

Системно-діяльнісний підхід до методології ще не достатньо розроблений, але він має гарні перспективи для її розвитку, виділення в ній деяких підсистем, що забезпечують пізнання, комунікацію, рефлексію тощо. Однак сьогодні наука поки ще не володіє таким методологічним потенціалом, щоб сформувати розвинуту внутрішню структуру методології. Однак процеси становлення окремих методологій протікають досить швидко. Складаються методології пізнання, прогнозування, комунікацій, діагностики, оцінювання, моделювання, проектування, контролю, управління, виробництва і споживання.

Приведені вище підходи до розуміння методології не суперечать один одному. Вони являють собою, по суті справи, чорнові начерки різного ступеня наближеності до концепції методології як інтегральної регулятивно-діяльній системи. Методологія як духовно-інструментальна система інтегрує в собі категорії, принципи, норми, цінності, парадигми, теорії і методи в деяку цілісну систему, що має диференціацію за основними видами діяльності і поєднує їх у цілісність. Вона є поліфункціональним утворенням, виступає як спосіб діяльності, спрямований на її організацію і реалізацію.

“Методологія” являє собою такий термін, що обов’язково припускає при вживанні другий термін – “діяльність”. По суті справи, коли ми говоримо слово “методологія”, то завжди маємо на увазі, що йдеться саме про методологію діяльності. Кожний із усього різноманіття видів діяльності не може існувати без своєї методології. У науці нерідко спостерігається звуження методології до одного її виду – методології пізнавальної діяльності.

Оскільки методологія і діяльність взаємозалежні, розглянемо основні підходи до її розуміння. Засоби діяльності, що входять у її структуру, визначають її методологічний зміст. Вони зумовлені метою діяльності як її передбачуваним результатом.

Людська діяльність являє собою багатоструктурне явище. Її можна розглядати з найбільш загальних філософських позицій як з’єднання в собі пізнання, оцінки і практики. При цьому її пізнавальний аспект являє собою одержання або використання знання про об’єкт за допомогою застосування до нього методів пізнання. Що стосується оцінної діяльності, то вона забезпечує необхідну для будь-якої свідомої дії з об’єктом оцінку суті відповідно до деякої шкали оцінювання. Практична ж складова орієнтована на предметно-практичне перетворення об’єкта відповідно до наявних знань і оцінок.

Виділення різновидів методології відповідно до різновидів діяльності не знімає проблему її розуміння, а переводить цю проблему в русло структурного осмислення методології.

Структурно-функціональна характеристика методології

Означена схема дає змогу побачити все різноманіття різновидів методології. Вона може використовуватися як матриця для діагностування ступеня розвиненості реальної методології того або іншого виду діяльності. В наш час існує значний перелік видів діяльності, що слабо забезпечені методологічно. Тут слід назвати, насамперед, аналітичну діяльність, діагностику, проектування. Існують значні складнощі формування методології цінностей і процесів, особливо перехідних і кризових. Серед приватних різновидів методології найбільш інтенсивно розвивається методологія прийняття управлінських рішень, що припускає розробку моделей прийняття державних рішень, закономірності, фактори і принципи. Набирає сили методологія аналітичної діяльності в державному управлінні.

Кожна складова в структурі методології державного управління виконує своє специфічне призначення. Але одночасно відіграє і системоутворюючу роль. Так, принципи визначають відправні точки діяльності, формують загальні напрями діяльності. Категорії задають зміст використовуваних понять, відображення об’єктів і комунікацію між суб’єктами діяльності. Норми виступають у вигляді раціональних вимог до діяльності. Цінності додають особистісну і суспільну значимість державному управлінню. Парадигми забезпечують інтеграцію всіх складових методології та їх реалізацію. Теорії додають обґрунтованість, аргументованість діяльності. Нарешті, методи виступають як механізм діяльності, спосіб її здійснення.

Розглянемо докладніше складові методології державного управління.

Важко переоцінити методологічну роль *понять і категорій*. Однією з серйозних проблем державного управління є відсутність обґрунтованості, строгості і глибини цілого ряду використовуваних понять. У державному управлінні не вистачає всебічного аналізу понять їхнього системного бачення. Звідси випливає, що для державного управління як наукової галузі потрібно розв’язувати проблему формування системи категорій.

Принцип виступає як вихідний теоретичний посил формування знання. Він указує правильний напрям руху пізнавального процесу, виступає основою в оцінюванні, у практиці він визначає напрям і характер перетворення.

З погляду висунутої нами концепції методології як духовно-інструментального комплексу принципи державного управління не є однозначними. Вони являють собою кілька груп принципів:

- принципи пізнання державного управління;

- принципи оцінки державного управління;
- принципи моделювання державного управління;
- принципи проектування державного управління;
- принципи побудови держави;
- принципи реформування держави;
- принципи організації державного управління;
- принципи здійснення державного управління.

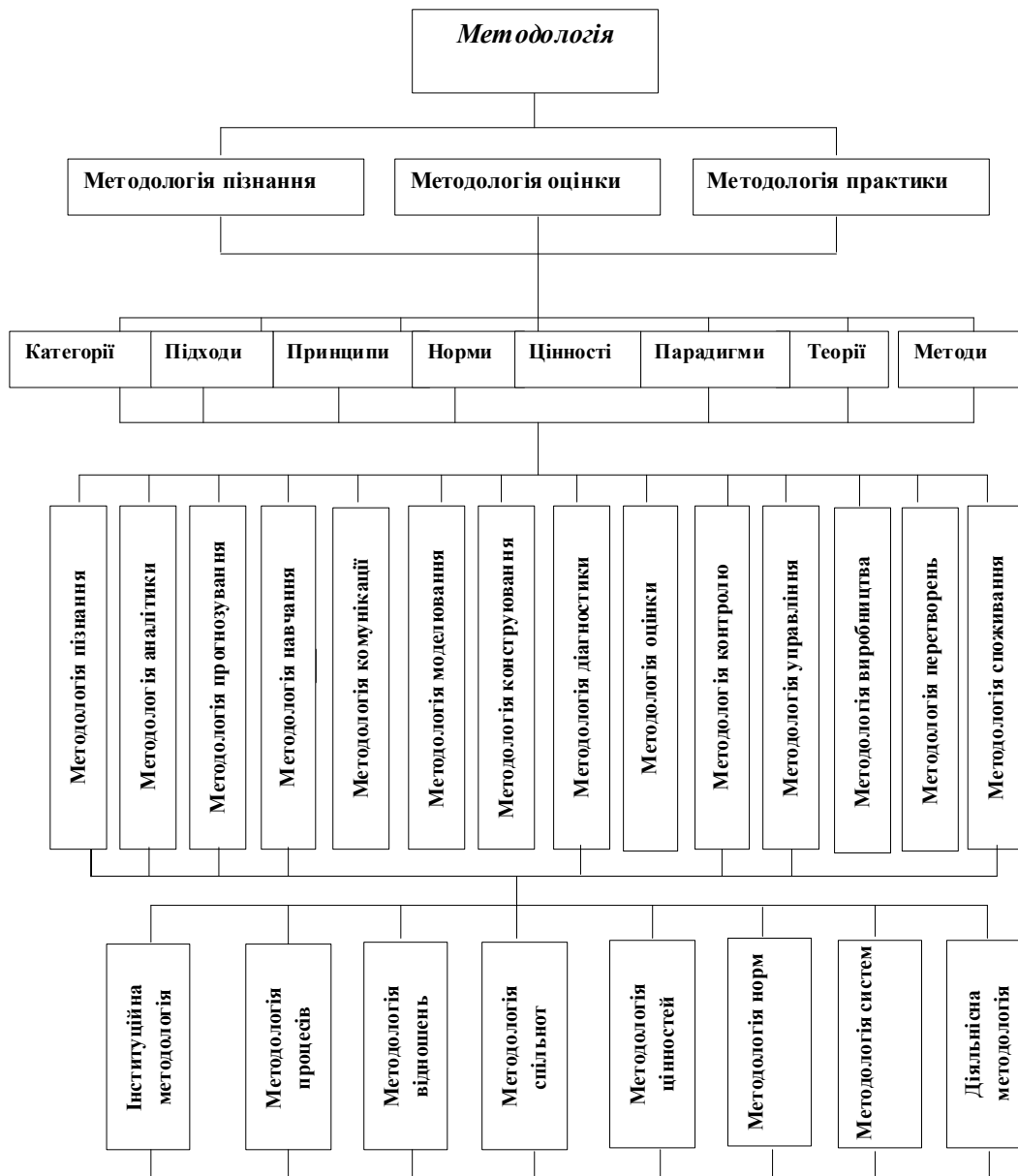


Рис. 3.1. Структура методології

Серед пізнавальних принципів у державному управлінні виділяються не тільки принципи об’єктивності, розвитку, цінності державності, але й принципи експліцитності, системності і контрольованості.

Термін “*підхід*” характеризує методологічний комплекс, з яким суб’єкт пізнання або практики підходить до дослідження або практичного перетворення об’єктів. Під ним розуміється комплекс парадигмальних, синтагматичних і прагматичних структур і механізмів у пізнанні і/або практиці, що характеризує конкуруючі між собою (або такі, що історично змінюють одна одну) стратегії і програми у філософії, науці, політиці або в організації життя і діяльності людей.

Досить часто термін “підхід” узагалі не ідентифікується або розглядається як ідентичний термінові “принцип”. Тільки деякі автори намагалися визначити підхід і виділити його структуру.

На наш погляд, підхід являє собою деякий методологічний комплекс, деякий формат методології, у якому присутні всі складові методології, “спресовані” в деяку цілісність, що сформувалася в результаті її багаторазового й успішного застосування. На відміну від принципу, підхід не тільки декларує принципівість, а й пропонує метод. На відміну від методу, підхід являє собою його обґрунтування, тобто він – слуга методу. Підхід також завжди сам має “слуг”, якими виступають усі інші складові методології, особливо категорії та парадигми. Останні забезпечують його соціальний ареал, тобто поширення його серед тих або інших суб’єктів відповідного виду діяльності. Підхід, що сформувався, безсумнівно, є досягненням, гордістю методології, характеристикою її дієздатності. До таких підходів у державному управлінні відносять системний, ситуативний, синергетичний, психологічний, соціологічний та інші підходи.

Нерідко за підходом стоїть ціла галузь наукового знання з її теоріями, категоріями і методами, що забезпечує її методологічні застосування за допомогою методологічного транзитивного знання з однієї галузі в іншу.

Заслугує на серйозні дослідження проблема *норм у державному управлінні*, складність якої зумовлена молодістю української державності, перехідним типом суспільства, коли втрачені старі норми, а нові не встигли скластися й закріпитися в житті. При цьому в науковому пізнанні відчувається, з одного боку, дефіцит раціональних норм, а з другого – недосконалість і формалізм деяких встановлених норм.

Важливу активну регулятивну роль у методології відіграють *парадигми*. Під парадигмою згідно з **Т.Куном**, який увів цей термін в обіг, розуміється дисциплінарна матриця, тобто те, що “поєднує членів наукового співтовариства, і, навпаки, наукове співтовариство складається з людей, які визнають парадигму. **Т.Кун** пояснює термін “дисциплінарна матриця” так: “...вона “дисциплінарна” тому, що враховує звичайну належність учених-дослідників до визначеної дисципліни; “матриця” – тому, що вона складена з упорядкованих елементів різного роду, причому кожний із них вимагає подальшої специфікації. Усі або більшість розпоряджень з тієї групи, що в первісному тексті називають парадигмою, частиною парадигми або такою, що має парадигмальний характер, є компонентами дисциплінарної матриці. У цій якості вони утворюють єдине ціле і функціонують як єдине ціле”. У неї входять символічні узагальнення, цінності, що мають міждисциплінарний статус, загальноприйняті в даному науковому співтоваристві правила, зразки, моделі розв’язання проблем. У зміст парадигми включаються сукупність теоретичних стандартів, ціннісних критеріїв, світоглядних позицій, методи і принципи досліджень. Таким чином, парадигма, як і інші складові методології, не є рядоположною іншим елементам. Вона створює себе з них же. Парадигма, по суті справи, з погляду синергетики виступає як реальна методологічна структура, що формується в просторі і часі, тобто як аттрактор, що розглядається як мета і стан еволюції, деякі порушення середовища. Парадигма як аттрактор являє собою деяку методологічну структуру, що справляє пульсуючі впливи на діяльність.

Державне управління є мультипарадигмальною галуззю знання. Вона має певну кількість самостійних парадигм, що додають йому не тільки різноманіття значеннєвих контекстів, але й методологічного змісту. Серед них такі парадигми.

– *Практична парадигма*: державне управління – це сфера практичної діяльності, вирішення практичних завдань, що виникають у різних сферах життя суспільства.

– *Інституціональна парадигма*: державне управління являє собою сукупність інститутів, що здійснюють управлінську діяльність.

– *Діяльнісна парадигма*: державне управління являє собою діяльність з управління державою.

– *Нормативно-правова парадигма*: державне управління виступає як нормативно-правова система, що регулює управління державою, її діяльність і впливи на суспільство.

– *Сцієнтистська парадигма*: державне управління є специфічною галуззю наукового знання, що реалізується в діяльності держави.

– *Системна парадигма*: державне управління представляється у вигляді системи, що вимагає системної регуляції.

– *Інструментальна парадигма*: державне управління – це сукупність інструментів управління державою і впливу держави на суспільство.

– *Інноваційна парадигма*: державне управління виступає як найважливіший механізм реалізації інновацій, відновлення всіх сфер суспільства.

– *Патерналістська парадигма*: державне управління – це сфера централізованого розподілу ресурсів.

– *Ліберальна парадигма*: державне управління – це спосіб регулювання відносини між суб'єктами політики.

Наука, згідно з **Т.Куном**, розвивається за допомогою формування, конкуренції і зміни парадигм. За парадигмального підходу до державного управління як галузі наукового знання можна виділити тенденції розвитку методології державного управління.

Перехід від патерналістської до ліберальної парадигми, відповідно до якої змінюються акценти місії держави із соціального захисту кожного громадянина до створення умов для соціально-економічної незалежності індивіда від держави, перетворення його в партнера держави.

Активізація інструментально-прагматичного парадигмального комплексу, що обумовлено процесами реформування державного управління.

Загальне домінування системної парадигми, що має безліч транскрипцій, що часом суперечать одна одній і обумовлених розходженням методологічної культури державних службовців і службовців місцевого самоврядування.

Загострюється потреба в інноваційній, практичній та інституціональній парадигмах, що означає розуміння реформ як реальних інноваційних процесів інституціонального характеру.

Базовою основою методології є метод. Він являє собою важливий компонент діяльності.

Методи державного управління містять у собі не тільки методи пізнавальної діяльності, а й методи оцінки і практичної діяльності. Якщо методи пізнавальної діяльності забезпечують одержання знання, інформації про ті або інші сторони державного управління і місцевого самоврядування, то методи оцінки виступають засобами діагностики ситуації. А методи практики управління виступають способами владного впливу на процеси соціального і державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб. Не розглядаючи все різноманіття методів, виділимо лише основні тенденції їх розвитку.

По-перше, відбувається процес залучення, перевірки й адаптації методів інших наук у державне управління. На методологічному полі державного управління йде інтенсивний добір, стихійні методичні експерименти і пристосування методів з усіх основних галузей знання до потреб державного управління.

По-друге, зростає роль у державному управлінні системної методології, що поєднує пізнання, оцінку і практику. Саме системна методологія стає загальним методологічним ядром виникаючого методологічного комплексу.

По-третє, спостерігається зміна співвідношення між регламентованими методами, близькими до норм та процедур, і креативними методами, що відрізняються творчістю й урахуванням індивідуальності суб'єкта діяльності, що веде до виникнення індивідуальних методологічних ансамблів, що дають змогу вирішувати складні і творчі завдання.

По-четверте, спостерігається загострення потреби в стандартизації й уніфікації методів, у чітких технологіях їх застосування, автоматизації вирішення низки аналітичних, оцінних та інших завдань.

Нарешті звернемо увагу на методологічну функцію теорій державного управління, що не тільки є системами знань, що дають змогу пояснити виникнення і функціонування, передбачити розвиток предметів і явищ дійсності, але й засобами пізнання державного управління. У наш час державне управління як українська національна практика відчуває справжній дефіцит теоретичних побудов. При цьому досить незначні успіхи вітчизняної науки в розробці таких важливих концепцій, як моделі розвитку українського суспільства, держави та її підсистем в умовах реформ, глобалізації, європейської інтеграції, входження в постіндустріальну інформаційну цивілізацію. Разом з тим слід зазначити, що відбувається формування критичної маси ідей по таких проблемах, як функції держави, прийняття управлінських рішень, сутність і специфіка місцевого самоврядування та інші, що не тільки сприяють виникненню пояснюючих теорій, але і значному методологічному ефекту у вигляді моделей, методів і технологій управління.

Місія методології в діяльності людей дуже важлива. Однак її призначення й особливі функції ще не осмислені сучасною наукою, що не дає змоги зрозуміти справжні можливості

методології, робить її явищем сакрального типу. В узагальненому вигляді роль її полягає в тому, що вона забезпечує здійснення діяльності, рух її до кінцевого результату. У зв'язку з цим можна виділити такі її функції, як критична, критеріальна, орієнтаційна, аналітична, евристична, функція фінальності, інструментальна, світоглядна, технологічна і прогностична функції, коротка характеристика яких представлена в приведеній нижче таблиці.

Таблиця 3.1

Функції методології

Назва функцій	Їх характеристика
Критична	Забезпечує критику організації діяльності з погляду неадекватності використовуваної методології результатам діяльності
Критеріальна	Забезпечує перевірку істинності, правильності тих або інших дій. Неодноразово перевірені методології виступають своєрідними гарантіями істини, якщо тільки вони застосовуються коректно
Орієнтаційна	Формує орієнтири, сприяє конкретизації напрямів, змісту і методів діяльності. Методологія знімає невизначеність у процесі діяльності.
Аналітична	Забезпечує аналіз діяльності з погляду її ефективності і результативності. Методологічний аналіз являє собою специфічний різновид аналізу методологічного змісту діяльності
Евристична	Виступає джерелом і інструментом одержання нових ідей. Багато видатних ідей сучасної науки виникли в процесі взаємодії методології і теорії
Фінальності	Забезпечує результативність, фінальність діяльності. Методологічна забезпеченість робить діяльність реальною, спрямованою на цілком визначений результат
Інструментальна	Виступає як інструмент діяльності, дає обґрунтування її методів
Світоглядна	Являє собою методологічний аспект світогляду, бачення дійсності з погляду методів дії
Технологічна	Сприяє технологізації діяльності, забезпечує її операціоналізацію і раціоналізацію
Прогностична	Сприяє передбаченню майбутніх ситуацій у процесі діяльності

Питання специфіки методології державного управління є недостатньо дослідженим. Тільки деякі автори аналізують окремі специфічні методологічні характеристики державного управління як галузі науки. Це характерно для робіт **Г.В.Атаманчука, В.Д.Бакуменка, В.М.Князева, А.Ф.Колодій, Ю.П.Сурміна** та ін.

Теоретичні засади специфіки методології державного управління закладені **М.Вебером** у його теоріях цілераціональної діяльності та раціональної бюрократії. Ці теорії забезпечили нарощування методологічного потенціалу наукових досліджень державного управління, формування ієрархічного, нормативного та системного підходів.

Особливості методології державного управління

Однак найбільш важливою особливістю управління, державного управління та методології державного управління є їх раціональність, яка виявляється в цілераціональній орієнтації та раціональному обґрунтуванні управлінського інструменту та його використанні. Параметри раціональності досить багатоманітні. Раціональність методології державного управління не є чистою раціональністю, вона є раціональністю, яка завжди проходить через узгодження інтересів суб'єктів управління, вона трансформована цінностями, є, по суті, ціннісною раціональністю, особливо на верхніх ешелонах державного управління, де необхідно дати зрозумілу відповідь на такі запитання: які вектори зовнішньополітичного розвитку, яким є бачення бажаного майбутнього, яка ціннісна модель суспільної та державної організації тощо.

Другою базовою особливістю методології наукових досліджень державного управління є її практична орієнтація на отримання не просто знання про державне управління, а отримання такої інформації, яка б давала змогу реалізовувати державно-управлінські функції, насамперед функцію підготовки та прийняття управлінських рішень. Зрозуміло, що державно-управлінська наука повинна бути орієнтованою на практичний результат. Однак саме ця сутнісна її характеристика не цінується. Органічно пов'язана з результативністю ефективність державного управління, яка є ціною управлінського результату.

Недостатньо дослідженою є ще одна характеристика методології наукових досліджень державного управління – це висока її залежність від нормативно-правової системи держави. Будь-яке втручання дослідника в органи державної влади та місцевого самоврядування не мож-

ливе без відповідного дозволу у формі наказу, постанови, рішення цього органу. Особливо це характерно для емпіричних досліджень, які розкривають усі недоліки в діяльності організації. Тому виникають бар'єри для наукових досліджень, подолання яких вимагає вдосконалення законодавства, договірної системи проведення наукових досліджень.

В.М.Князєв акцентує увагу на моделюванні та технологічній орієнтованості методології державного управління. Дійсно, моделювання, під яким розуміється метод наукового дослідження, у якому об'єкт дослідження замінюється певним аналогом, відіграє ключову роль у державному управлінні. Сама природа моделі максимально відповідає природі державного управління.

Моделювання в державному управлінні має значну специфіку порівняно з моделюванням в інших галузях науки. У державному управлінні модель будується для вирішення практичних завдань. Тому тут діють класичні причини розробки моделей, пов'язані зі значною цінністю об'єкта, який того ж втрачає доступність для реалізації ефективних управлінських дій. У зв'язку з домінуванням практичної спрямованості моделі на прийняття й реалізацію управлінських рішень основними завданнями моделювання є: по-перше, концептуальна розробка моделі, обґрунтування її основних характеристик; по-друге, обґрунтування основних статистичних параметрів моделі; по-третє, збирання статистичної інформації; по-четверте, статистична перевірка та уточнення моделі. Після цього можна перевіряти модель в умовах натурального методичного експерименту та використовувати для практичної діяльності.

Саме державно-управлінське пізнання, його методологія мають сильний ціннісний вплив. Цінності являють собою, як правило, предмети людських спрямувань, бажань і одночасно явища, процеси, факти дійсності, які не залишають людину байдужою, вони змушують її діяти певним чином. Цінності починають відіграти все більшу роль у розвитку як соціуму, так і держави.

Поняття "цінності" одне з фундаментальних понять практично всіх соціальних наук. Ним широко користуються філософи, політологи, культурологи, психологи, історики, правознавці тощо. Цінність це форма суспільного буття, особливе суспільне відношення, завдяки якому потреби й інтереси людини переносяться на світ речей, предметів, духовних явищ, додаючи їм певні соціальні властивості, не пов'язані безпосередньо з їх утилітарним призначенням. За допомогою цінності явища дійсності знаходять власне і, як правило, піднесене значення, шляхом їх осмислення в аспекті добра і зла, істини і неістини, краси і потворства, справедливого і несправедливого, допустимого і забороненого тощо.

Цінності характеризуються багатоманіттям функцій, що, з одного боку, дає їм змогу відігравати виключно важливу методологічну роль у пізнанні та практичній діяльності. Найбільш значущими функціями цінностей є: сенсоутворююча, критеріальна, оцінювальна, соціалізаторська, контролююча, зразка, цілепокладання, комунікативна, прогностна, регулятивна, контрольна та інші функції, які ще не достатньо досліджені сучасною наукою.

Серед основних напрямів впливу цінностей на державне управління можна виділити: вплив цінностей на зміст, характер та стиль управлінської діяльності. В державному управлінні широко впроваджується ціннісний підхід, який передбачає побудову системи управління та реалізацію управлінської діяльності на базі деякої системи цінностей. Підкреслимо, що ціннісний підхід є досить суперечливим. Наявність його в державному управлінні позитивно впливає на активність усіх поділяючих їх суб'єктів змін, але сучасне суспільство характеризується багатоманіттям цінностей і не може бути зведено до домінування деякої ціннісної універсалії. Дослідження свідчать про незначну ефективність як ціннісного підходу з домінуванням однієї цінності, так і управління без опори на цінності.

У суспільстві та державі присутні політичні, соціальні, управлінські ідеали, яким суперечить реальний стан суспільства і держави, що характеризуються значними проявами деформацій. Це орієнтує пізнавальний процес на діагностування державно-управлінського організму, побудову технологій, які спроможні забезпечити реалізацію ідеалу, відповідних технологічних змін. Тому методологія державно-управлінського пізнання тісно взаємодіє з методологією практичного державного управління.

**Перспективи розвитку
методології державного управління**

Особливістю та одночасно проблемою методології державного управління є її практична орієнтованість, пов'язаність із побутовим знанням, здоровим глуздом, життєвою раціональністю. Методологія дер-

жавного управління має прикладну орієнтованість на вдосконалення управління державою. Тому вона має за мету два важливих методологічних завдання: розробку моделей та управлінських технологій.

Методологія як така і методологія державного управління в XXI ст. неминуче повинні зазнати кардинальних змін. На це звертають увагу **О.С.Анісімов, В.С.Бакіров, В.В.Ільїн, В.П.Кохановський, М.М.Моїсєєв, О.П.Прохоров** та ін. Основні зміни методології звичайно пов'язують з її гуманізацією, зближенням природознавства і соціально-гуманітарних наук, протилежних концептуально-методологічних підходів, розширенням застосування системного підходу і синергетики, статистично-ймовірних і квантово-релятивістських методів пізнання, поглибленням методологічної рефлексії в самих науках і галузях знання, удосконалюванням методів пізнання, підвищенням концептуального статусу гуманітарних наук, посиленням орієнтації методології на практику. Спостерігаються процеси універсалізації методології, становлення універсології як загальної методологічної дисципліни. Досить чітко визначилася тенденція до відмови від розгляду статичного об'єкта, що складається з елементарних цеглинок, пов'язаних між собою елементарними зв'язками, на користь розгляду об'єкта в динаміці як сукупності нелінійних процесів. Значний методологічний вплив здобуває ідея багатоваріантності розвитку, переоцінюється роль суб'єкта й об'єкта в розвитку у бік більшої значимості суб'єкта, що перестає впливати на природність об'єкта, а сам формує для нього простір змін.

Важливо і те, що відбуватиметься зміна співвідношення між організацією і самоорганізацією в державному управлінні. Методологія державного управління в найближчі роки переїде в центр наукових досліджень. Найімовірніше, що її дослідження підуть за напрямками, що наведені нижче. Насамперед дослідження проводитимуться шляхом пошуків обґрунтованих визначень держави як системи, формування категорійного апарату державного управління із системних позицій. Державне управління як галузь наукового знання ще не має своєї мови, воно користується понятійним апаратом інших наук, слабо адаптованим до своїх власних потреб. Тому створення такої мови набуває винятково важливого значення для його ефективного розвитку.

Відбудуватиметься перетворення державного управління в соціально-інженерну науку, у державний менеджмент, що органічно поєднає методологію наукового пізнання з методологією практичного управління державою. У цьому зв'язку спостерігатиметься зростання уваги дослідників не тільки до одержання наукового знання в цій сфері, а й до втілення його в моделі, проекти і реальну дійсність. Нині назріла необхідність визнання високого наукового статусу соціально-інженерних досліджень у галузі державного управління.

Буде відбуватися подальше збагачення методології державного управління за рахунок адаптації філософської, загальнонаукової і приватно-наукової методології. Державне управління як галузь науки повинна інтегрувати кращі досягнення методології. При цьому тут дуже небезпечним є пряме перенесення методологічного знання без зняття з його специфіки, зумовленої сферою його виникнення, і без насичення специфікою державного управління.

Перспективним видається розвиток філософської методології державного управління, що відстала у своєму розвитку значною мірою тому, що вона виявилася в прикордонній зоні між філософією і державним управлінням.

Найбільш важливими довгостроковими трендами розвитку методологічної суті державного управління є такі.

По-перше, спостерігається прискорення процесів демократизації влади, формування партнерських підходів у прийнятті рішень, розвиток та диверсифікація форм та методів взаємодії з населенням, посилення відкритості влади, участі в ній громадян.

По-друге, посиляться перехід до програмно-цільового управління, яке базується на роботі комплексу узгоджених програм розвитку основних підсистем, побудованих на основі антикризового, сталого розвитку.

По-третє, зростатимуть вимоги суспільства до дієздатності держави, відбудеться відмова від суто ліберальної моделі її функціонування. Це приведе до зростання потреби в ефективних адміністраторах, які володіють сучасним адміністративним менеджментом. Потреба в них загостриться також у зв'язку з тим, що кагорта радянських за походженням адміністраторів підуть на пенсію. Молоде покоління службовців потребуватиме серйозної адміністративної підготовки.

По-четверте, відбудеться мобілізація механізмів так званого “прориву”, тобто стрімкого просування управлінської системи до свого оновлення та оновлення зони управління.

По-п’яте, буде інтенсивно формуватися система державного і муніципального менеджменту.

По-шосте, в управлінні зросте запит на інформаційно-аналітичні комп’ютерні системи, які будуть на основі баз даних регулювати процеси в економіці, транспортній системі, комунальному господарстві й соціальному захисті.

По-сьоме, загостриться потреба у реформуванні адміністративно-територіального устрою на основі сучасних форм співвідношення між централізацією й децентралізацією.

По-восьме, державне управління та місцеве самоврядування будуть швидко перетворюватися в систему надання людям різноманітних соціальних послуг та підвищення їх якості, що забезпечить нарешті переутворення “панів народу” в “слуг народу”.

По-дев’яте, загостриться проблема підвищення соціально-економічного статусу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, вдосконалення оплати їх праці.

По-десяте, посиляться технологізація управління шляхом упровадження технологій прийняття управлінських рішень, комунікації, влади, впливів, організаційної культури, лідерства, мотивації, стилю управління, регуляції конфліктів, соціальної відповідальності, групової динаміки та ділової етики.

Виділені тенденції потребують суттєвого оновлення методології державного управління, системи професійного навчання державних службовців відповідно до чотирисегментної моделі, яка включає формування спроможності до адміністративної, антикризової, інноваційної та публічної діяльності.

3.2. Класична методологія державного управління

Тейлоризм та файолізм як методологічні основи державного управління

У процесі становлення сучасної державності класична наука відіграла винятково важливу роль, у природі якої домінують два принципи: принцип об’єктивності, незалежності ученого від ціннісних установок і принцип прогресу, що розуміється як процес загального поліпшення буття під впливом розуму, що пізнає. При цьому напрацьовані в різних сферах класичної науки знання переносилися у сферу управління і державного управління зокрема. Ідеться насамперед про методологічний зміст наукового менеджменту, в основі якого лежить розроблена американським інженером **Ф.Тейлором** концепція наукової організації виробництва. Йому вдалося поєднати теоретичний і емпіричний підходи у вивченні соціальної організації. Трохи раніше **М.Вебер** сформулював раціональність як основний принцип організації. **Ф.Тейлор** займався вивченням і впровадженням раціональної організації виробництва і трудової діяльності на промислових підприємствах. Тейлоризм як система наукової організації виробництва (праці) ліг в основу нової самостійної наукової дисципліни – наукової організації праці (НОТ). Її вихідні принципи Тейлор виклав у низці робіт, зокрема: “Управління фабрикою”, “Принципи наукового менеджменту” тощо.

Основна заслуга **Ф.Тейлора** полягає в тому, що він наповнив поняття наукового менеджменту його дійсним змістом, що строго відповідає ідеї раціональної організації, а також загальній природі капіталістичного виробництва. Тейлоризм будується на “примусовому співробітництві” робітника і підприємця, що монополізує функцію раціональної організації, тоді як робітник уподібнюється “тварині”, “машині”, “гвинтику” тощо.

Тейлоризм як організація праці є крайнім утіленням механістичного технологічного підходу до організаційної діяльності. Він полягає в єдності правил і законів, виданих адміністрацією, формул і схем організації трудової діяльності, розроблених на основі наукового спостереження, експериментів, хронометражу і матеріальної зацікавленості робітників в отриманні більш високого заробітку.

У тейлоризмі знайшов своє вираження описаний **М.Вебером** загальний дух протестантської етики, що створить основу бізнесу: гроші повинні бути зароблені працею. Саме внаслідок цього підходу до організації праці тейлоризм часто справедливо іменується “машинною системою”, “машинною вижимання поту” і т.ін.

Вплив тейлоризму на державне управління особливо відчутно простежується в різних аспектах раціоналізації діяльності чиновників. Найбільш повним і одночасно деформованим виявилось втілення тейлоризму в державному управлінні в СРСР. Справа в тому, що **В.І.Ленін** як засновник СРСР, незважаючи на його різку критику “звірств тейлоризму”, сам був прихованим шанувальником великого раціоналізатора. Більше того, він прагнув реалізувати ідеї тейлоризму в масштабах усієї держави, розглядаючи її як велику фабрику. Звідси цілком природно, що методологія тейлоризму переносилася на державу, де формувалися відповідний поділ праці і відповідні органи управління.

Значний внесок у теоретичну і практичну розробку питань організації і управління зробив французький інженер, керівник великої гірничодобувної і металургійної компанії **А.Файоль**. Саме він є засновником власне наукового менеджменту, оскільки він заклав основи і принципи організації адміністративної діяльності, без якої не можна уявити державу. Розробки **А.Файоля** (його основна праця називається “Загальний і індустріальний менеджмент”) ввійшли в науку під прапором адміністративної школи і були присвячені аналізу принципів і технологій управління.

Менеджмент як технологічний процес управління **А.Файоль** розглядає як єдиний процес або систему взаємозалежних управлінських дій-функцій. Предметом наукового менеджменту і є власне управлінська діяльність, що, у свою чергу, являє собою особливий, специфічний вид людської діяльності.

А.Файоль сформулював п’ять елементів (або “адміністративних функцій”), сукупність яких утворює адміністративну діяльність. Французький дослідник виділяє функції передбачення, планування, організації, координації і контролю. Управління, на його думку, є основною функцією суб’єктів організації на всіх рівнях, причому міра відповідальності за її виконання тим вища, чим вище місце в організаційній ієрархії.

Технологія організації і управління, за **А.Файодем**, полягає в тому, щоб визначити і створити структуру підприємства і виробництва, розподілити функції кожного учасника виробничого процесу. Подібну організацію він називає “соціальним організмом”, управляти яким – значить вести його до кінцевої мети, витягаючи максимальні можливості з усіх наявних ресурсів.

Розглядаючи управління як одну з функцій соціального організму, **А.Файоль** виділяє шість його форм: “технічної, або технологічної діяльності”; “комерційної діяльності” – закупівля, продаж, обмін; “фінансової діяльності” – пошук капіталу й ефективного його використання; “захисної діяльності” – захист власності й особистості; “бухгалтерської діяльності” – інвентаризація, складання балансових відомостей, ведення статистики, підрахунок витрат і “адміністрування”. Таким чином, адміністрування, адміністративна діяльність, на думку французького дослідника, є одним особливим видом управління.

Пізніше, у післявоєнні роки, зазначені дослідження стимулювали нові наукові пошуки у сфері соціології менеджменту (книги Петерсена і Плоумена “Організація бізнесу і менеджмент” та “Практика менеджменту” відомого американського соціолога **П.Друкера**). Основним дослідницьким завданням став пошуки шляхів того, як зробити менеджмент корисним, ефективним, моральним, науковим і об’єднати в управлінні в одне єдине й органічне ціле науку і мистецтво.

Ч.Барнард (Барнард) своїми ідеями є близьким до групи **Е.Мейо**. У своїх книгах, зокрема “Організація і управління”, **Ч.Барнард** порушує і вирішує принципово важливе питання про ефективність організації. Позиція **Ч.Барнарда** збігається з позицією російського дослідника, основоположника “Загальної організаційної науки (тектології)” **О.О.Богданова**, згідно з якою організоване ціле практично більше своїх частин.

У суспільстві складаються два типи організації: “скалярний”, або “ієрархічний” (коли організація досягається за допомогою підпорядкування частин єдиній центральній владі, що дає змогу знизити загальну кількість системних дисфункцій, хоча б ціною скорочення індивідуальних воель) і “латеральний” (коли організація досягається шляхом угоди – у цьому разі вона не володіє власними формальними засобами запобігання дисфункцій).

Саме встановлення і подальше існування соціальної організації залежить, за **Барнардом**, від рівноваги між “внеском” і “задоволенням”. Перше – сама діяльність індивіда, друге – стимул діяльності. Звідси найперший обов’язок адміністратора – керувати, за термінологією **Бар-**

нарда, “економікою стимулів”. Сам **Ч.Барнард** виділяє й аналізує чотири види “задоволення стимулів”: “матеріальне задоволення” (гроші, речі чи фізичні умови і т.ін.); “особистісне задоволення” (престиж, відмінності й ін.); “бажані умови діяльності” (виробничий комфорт тощо); “духовне задоволення” (гордість майстерністю і т.ін.).

Значну увагу приділяє **Ч.Барнард** формальній і неформальній організації. Він констатує їх нерозривний зв’язок і особливості кожної. Так, неформальна організація відрізняється від формальної невизначеністю. Разом з тим не можна недооцінювати неформальну організацію, що виконує три “позитивні функції” стосовно формальної. По-перше, неформальна організація забезпечує проходження рішень, так само як думок і суджень, що не можуть пройти через формальні канали, не породжуючи проблем в організації і керуванні. По-друге, неформальна організація за певних умов може сприяти забезпеченню стійкості (стабільності) формальної організації. По-третє, неформальна організація в умовах негативного впливу на індивідів формальної організації виконує функцію соціального захисту: вона дає особистості необхідне відчуття самоцінності, незалежності, достоїнства. Цілком правильно **Ч.Барнард** підкреслює, що ці функції неформальної організації здобувають виняткове значення в конфліктних умовах, зокрема у випадках конфлікту між особистістю і формальною організацією.

Ч.Барнард розвиває концепцію “прийнятого авторитету”. Вважаючи накази у формальній організації найважливішим проявом авторитету, **Ч.Барнард** підкреслює, що атрибут його вносять у накази не особами, які віддають накази, а, навпаки, тими, кому накази адресовані. Інакше кажучи, остаточним критерієм авторитету є прийняття чи несхвалення індивідуумами адресованих їм наказів. Щоб накази були прийняті як авторитетні, потрібно дотримуватися таких вимог: по-перше, накази і розпорядження повинні бути зрозумілі; по-друге, мають відповідати меті організації; по-третє, повинні співвідноситися з особистими інтересами адресата і, нарешті, повинні бути здійсненні.

Прийняття авторитету обумовлене ще “зоною індивідуальності”. Це значить, що кожний приймає накази лише у визначених межах, що звужуються, якщо “формальний авторитет” розходиться із здібностями, знаннями, досвідом, моральністю суб’єкта влади. **Ч.Барнард** вводить дуже важливе поняття “авторитету лідерства”, пов’язуючи його з іншим важливим поняттям “моралі організації”. Насправді керівництво, управлінська діяльність обов’язково мають моральний аспект. Моральні атрибути управління, за **Ч.Барнардом**: відповідальність, обов’язок, ділова етика і т.ін. Одна з книг **Ч.Барнарда** так і називається “Елементарні умови ділової моралі”.

Ч.Барнард одним із перших у соціології почав досліджувати управління як комунікативний процес. “Лінії авторитету” – це “канали формального зв’язку”, а адміністратори – це “комунікативні центри”. Організація комунікації (зв’язку) – найважливіше завдання управління. Згідно з ученням **Ч.Барнарда** в організації мають дотримуватися такі вимоги комунікації:

- канали зв’язку повинні бути точно визначені і добре відомі всім членам організації;
- кожна особа в організації має охоплюватися формальними зв’язками у вигляді субординації або суперкоординації з іншими особами;
- лінія зв’язку (комунікації) повинна бути по можливості прямою і короткою (тим менше збоїв в організації);
- комунікативний зв’язок має використовуватися цілком. Обхід складових її ланок призведе до протиріч, помилок і підриву відповідальності;
- компетенція осіб, які утворюють “комунікативні центри”, повинна бути адекватною, однак за складної організації цього досягти важко, звідси необхідно широко використовувати допомогу консультантів, експертів, референтів, помічників і т.ін.;
- неприпустимо переривати комунікацію, адже це неодмінно позначиться на якості управління й організації. Мають бути передбачені заходи, що страхують від можливих перебоїв і зривів;

– кожне повідомлення, передане комунікативними каналами, має бути автентичним.

Ч.Барнард велику увагу приділяє “плануванню організації”. Він розрізняє “стратегічне планування” (по досягненню мети організації), “функціональне планування” (що стосуються збереження системи), “еволюційне планування” (планування майбутніх станів системи за допомогою планування проміжних станів). Кожен план організації має містити в собі (передбача-

ти): ціль, способи її досягнення, вихідні дані, пов'язані із ситуацією, використовувані кошти, резервні кошти на випадок непередбачених обставин, відповідальність за всі види дій.

Методологія школи соціальних систем кібернетики

У школі “соціальних систем” одержала розвиток і концепція управління як “ухвалення рішення”, розроблена американським соціологом **Г.Саймоном**. Для нього організація – це система суб’єктів, які приймають рішення. Відповідно авторитет означає владу, яка приймає рішення, що визначає і спрямовує дії інших людей. Рішення передаються як по вертикалі, так і по горизонталі, тобто, як висловлюється **Г.Саймон**, “латерально по всій організації”. Центральними питаннями ухвалення рішення є якість і ефективність. По першому питанню у зв’язку з тим, що процес прийняття і реалізації рішення неможливо раціоналізувати належною мірою, виникає суспільна потреба в “компенсації обмеженої раціональності індивідів”, що, у свою чергу, призводить до нестачі сервомеханізмів управління (ЕОМ і інших технічних засобів). Що стосується другого питання, то на ефективність завжди негативно впливають конфлікти, а також недосконалі способи “ідентифікації індивідів з організацією”. Таким чином, ефективність управління безпосередньо залежить від оптимальності організації – її удосконалювання є умовою ефективності реалізації управлінських рішень.

Розвиток кібернетики стимулював аналіз суспільства як кібернетичної системи. Поява нового “кібернетичного” світогляду дала змогу розглянути людське суспільство, поведження людей, процеси організації соціального життя з невідомого раніше боку. Показово, що в числі фундаментальних творів “батька кібернетики” **Н.Вінера** значиться “Кібернетика і суспільство”. Ця книга ознаменувала появу *соціальної кібернетики*. У числі пріоритетних проблем цієї школи – її розвиток збігається з поширенням так званої постнекласичної науки – інформаційні процеси в суспільстві і закономірності досить специфічного феномену – “соціальної інформації”, закономірності не менш специфічного явища – “соціального поведження” та ін.

Розглянемо коротко принципи і механізми управління соціальними системами у світлі кібернетичних ідей. Системне поведження, як установлено кібернетикою, управляється за принципом зворотних зв’язків, що можуть бути позитивними і негативними.

Негативні зворотні зв’язки дають можливість блокувати згубні, руйнівні наслідки системного поведження, і в такий спосіб забезпечують стійкість і схоронність суспільства як особливої системи, її гомеостаз. Позитивні зворотні зв’язки, навпаки, підсилюють відхилення від вихідних станів. У зв’язку з цим у суспільстві розвиваються різноманітні процеси, що мають в одних випадках позитивне значення (наприклад нагромадження капіталу), в інших випадках – негативне (наприклад наркоманія). Сучасний американський дослідник **М.Маруяма** називає системні стани, що настають у результаті негативного зворотного зв’язку, “морфостагісом”, а системні процеси, викликані позитивними зворотними зв’язками, – “морфогенезисом”. Виявляється, що всі соціальні (культурні) системи можна поділити на переважно “морфостатичні” і переважно “морфогенетичні”. Сучасними дослідниками (**Дж.Мердала**) установа цікава закономірність: вільні ринкові відносини діють морфостатично в розвинутих країнах (тобто вони стабілізують економіку, справляють на неї позитивний вплив) і, навпаки, діють морфогенетично (тобто розхитують уже наявну нестійкість, підсилюють і без того “слабкі місця”) на економіку і соціальну структуру слаборозвинених країн.

Визнаний класик кібернетики **Ст.Бір** у своїй роботі “Мозок фірми” розглядає два способи організації управління і поведження системи – алгоритмічний і евристичний – і показує, що в складній та надскладній системах, до яких належать людське суспільство, великі виробничі організації тощо, управління має спрямовуватися на евристичні процеси, що забезпечують необхідний динамізм суспільства і діючий (життєвий) союз організації і менеджера. Кібернетика в наш час дає можливість пояснити раніше не зрозумілі суспільні закономірності.

3.3. Системно-синергетична методологія та її можливості

Поняття системної методології

Популярність системної методології нині наскільки велика, що можна перефразувати відомий афоризм видатних фізиків **У.Томсона** і **Е.Резерфорда** відносно науки, яку можна розділити на фізику і

збирання марок. Дійсно, серед усіх видів методології системний аналіз є справжнім королем, а всі інші методи можна з упевненістю віднести до його невиразної прислуги.

Тим або іншим аспектам системної методології присвячені тисячі монографій і статей. Найбільш відомими її дослідниками є **В.Г.Афанасьєв, Т.Гоббс, В.М.Глушков, О.О.Богданов, Л.Берталанфі, І.В.Блауберг, В.О.Карташов, О.Конт, С.О.Кузьмін, Ю.Г.Марков, Р.Мертон, М.Месарович, Т.Парсонс, Л.А.Петрушенко, В.М.Садовський, М.І.Сетров, Г.Спенсер, В.М.Спіцнадель, Ю.П.Сурмін, Я.Такахара, В.С.Тюхтін, У.Черчмен, Ю.І.Черняк, А.І.Уємов, Е.Г.Юдін** та ін.

Системність методології державного управління зумовлена тим, що в основі будь-якого управління і державного особливо лежить ідея порядку, упорядкування, додання системності. Саме ця сутнісна риса державного управління приводить до того, що особливо популярним в управлінні справами держави стає системний підхід.

У цей час досить рельєфно виділяються кілька варіантів розуміння суті системної методології:

- ототожнення її з технологією наукового дослідження. При цьому для самого системного аналізу в цій технології практично немає місця;

- зведення системної методології до системного конструювання. По суті, системно-аналітична діяльність зводиться до системотехнічної діяльності;

- досить вузьке розуміння системної методології, зведення її до однієї з його складових, наприклад до структурно-функціонального аналізу;

- ототожнення системної методології із системним підходом;

- розуміння системної методології як дослідження системних закономірностей;

- у вузькому значенні під системною методологією досить часто розуміють сукупність математичних методів дослідження систем;

- зведення її до сукупності методологічних засобів, які використовуються для підготовки, обґрунтування та розв'язання складних проблем.

Таблиця 3.2

Види системної діяльності і їх характеристика

Види діяльності	Мета діяльності	Засоби діяльності	Зміст діяльності
Системне пізнання	Отримання знання	Знання, методи пізнання	Вивчення об'єкта і його предмета
Системний аналіз	Розуміння проблеми	Інформація, методи її аналізу	Розгляд проблеми за допомогою методів аналізу
Системне моделювання	Створення моделі системи	Методи моделювання	Побудова формальної або натурної моделі системи
Системне конструювання	Створення системи	Методи конструювання	Проектування і опрідмечування системи
Системна діагностика	Діагноз системи	Методи діагностики	З'ясування відхилень від норми в структурі і функціях системи
Системна оцінка	Оцінка системи	Теорія і методи оцінки	Отримання оцінки системи, її значущості

Швидше за все те, що називають системною методологією, являє собою недостатньо інтегрований масив методів і прийомів системної діяльності. У табл. 3.2 дається характеристика основних видів системної діяльності.

Системна методологія являє собою досить складну і строкату сукупність **принципів, підходів і конкретних методів**. Розглянемо її основні складові.

До найважливіших принципів системного аналізу потрібно віднести принципи елементаризму, загального зв'язку, розвитку, цілісності, системності, оптимальності, ієрархії, формалізації, нормативності і цілепокладання. Системна методологія представляється інтегралом цих принципів.

Методологічні підходи в системному аналізі об'єднують сукупність сформованих у практиці пізнання прийомів і способів реалізації системної діяльності. Найбільш важливими серед них виступають системний, структурно-функціональний, конструктивний, комплексний, ситуаційний, інноваційний, цільовий, діяльнісний, морфологічний і програмно-цільовий підходи. Їх характеристика представлена в табл. 3.4.

Принципи системної методології та їх характеристика

Принцип системного аналізу	Характеристика принципів системного аналізу
Елементаризму	Система являє собою сукупність пов'язаних елементарних складових
Загального зв'язку	Система виступає як вияв універсальної взаємодії всіх предметів і явищ
Розвитку	Усі системи перебувають у розвитку, проходять етапи виникнення, становлення, зрілості і низхідного розвитку
Цілісності	Розгляд будь-якого об'єкта, системи з точки зору внутрішньої єдності, окремо від навколишнього середовища
Системності	Розгляд об'єктів як системи, тобто як цілісності, яка не зводиться до сукупності елементів і зв'язків
Оптимальності	Будь-яка система може бути приведена в стан найкращого її функціонування з точки зору деякого критерію
Ієрархії	Система являє собою співвідлегле явище
Формалізації	Будь-яка система з більшою або меншою коректністю може бути представлена формальними моделями, у тому числі формально-логічними, математичними, кібернетичними тощо
Нормативності	Будь-яка система може бути зрозуміла тільки в тому випадку, якщо вона буде порівнюватися з деякою нормативною системою
Ціліпокладання	Будь-яка система прагне до певного переважного для неї стану, виступаючого як мета системи

Характеристика основних підходів системної методології

Назва підходу	Характеристики підходу
Системний підхід	<ol style="list-style-type: none"> 1. Не зведення властивостей цілого до суми властивостей елементів. 2. Поведінка системи визначається як особливостями окремих елементів, так і особливостями її структури. 3. Існує залежність між внутрішніми і зовнішніми функціями системи. 4. Система перебуває у взаємодії із зовнішнім середовищем, володіє відповідним їй внутрішнім середовищем. 5. Система являє собою цілісність, що розвивається
Структурно-функціональний	<ol style="list-style-type: none"> 1. Виявлення структури (або функцій) системи. 2. Встановлення залежності між структурою і функціями системи. 3. Побудова системи відповідно до функцій (або структури)
Конструктивний	<ol style="list-style-type: none"> 1. Реалістичний аналіз проблеми. 2. Аналіз усіх можливих варіантів її розв'язання. 3. Конструювання системи, діяльності із розв'язання проблеми
Комплексний	<ol style="list-style-type: none"> 1. Розгляд усіх сторін, властивостей, різноманіття структур, функцій системи, її зв'язків зі середовищем. 2. Розгляд їх в єдності. 3. З'ясування міри значущості взятих у єдності характеристик системи в її суті
Проблемний	<ol style="list-style-type: none"> 1. Виділення проблеми як суперечності між якими-небудь сторонами об'єкта, що визначають його розвиток. 2. Визначення типу проблеми, її оцінка. 3. Вироблення способів розв'язання проблеми
Ситуативний	<ol style="list-style-type: none"> 1. Виділення проблемного комплексу, що лежить в основі ситуації. 2. Виділення основних характеристик ситуації. 3. Встановлення причин виникнення ситуації та наслідків їх розгортання. 4. Оцінка ситуації, її прогнозування. 5. Розробка програми діяльності в даній ситуації
Інноваційний	<ol style="list-style-type: none"> 1. Констатація проблеми оновлення. 2. Формування моделі ново введеної, що забезпечує розв'язання проблеми. 3. Впровадження нововведення. 4. Управління нововведенням, його освоєння і реалізація
Нормативний	<ol style="list-style-type: none"> 1. Констатація проблеми системи. 2. Встановлення раціональних норм системи. 3. Перетворення системи відповідно до норм
Цільовий	<ol style="list-style-type: none"> 1. Визначення мети системи. 2. Декомпозиція мети на прості складові. 3. Обґрунтування цілей. 4. Побудова "дерева цілей". 5. Оцінка експертами всіх "гілок" "дерева цілей" відносно часу і ресурсів досягнення
Діяльнісний	<ol style="list-style-type: none"> 1. Визначення проблеми. 2. Визначення об'єкта діяльності. 3. Формулювання цілей і завдань діяльності. 4. Визначення суб'єкта діяльності. 5. Формування моделі діяльності. 6. Здійснення діяльності
Морфологічний	<ol style="list-style-type: none"> 1. Максимальне точне визначення проблеми. 2. Знаходження найбільшого числа в межах усіх можливих варіантів розв'язання проблеми. 3. Реалізація системи шляхом комбінування основних структурних елементів або ознак. 4. Застосування методів морфологічного моделювання: систематичного покриття поля; заперечення і конструювання; морфологічного ящика; зіставлення довершеного із дефектним, узагальнення та ін.
Програмно-цільовий	<ol style="list-style-type: none"> 1. Визначення проблеми. 2. Формулювання цілей. 3. Побудова програми досягнення цілей

Найважливішою, якщо не головною складовою методології системного аналізу виступають *методи*. Їх арсенал досить великий. Різноманітні і підходи авторів при їх виділенні. **Ю.І.Черняк** методи системного дослідження поділяє на чотири групи: неформальні, графічні, кількісні і моделювання. **А.В.Ігнат'єва** і **М.М.Максимцов** дають класифікацію методів дослідження систем управління, розділяючи їх на три основні групи: 1) методи, засновані на використанні знань і інтуїції фахівців; 2) методи формалізованого представлення систем і 3) комплексні методи.

Методологічний аналіз свідчить, що системна методологія являє собою досить складний інтелектуальний комплекс. **В.Г.Афанасьєв** відзначав: “Пізнати ціле, цілісну систему – це значить відбити у свідомості людини, у визначених поняттях, категоріях, теоріях його внутрішню природу, його характерні риси, сторони, особливості. Пізнати ціле – значить розкрити:

- його сутність, якісну специфіку, властиві йому системні, інтегральні якості;
- його склад, кількісну і якісну характеристику його частин, компонентів, їх координацію і субординацію, головну з частин, тобто ту основу, на якій насамперед і тримається система;
- їх різноякісність і суперечливість, що є важливим джерелом руху, розвитку цілого;
- його структуру, тобто внутрішню організацію, взаємозв'язок компонентів, установивши при цьому, чому ці компоненти сполучаються, взаємодіють саме так, а не інакше, чому, взаємодіючи, вони утворюють саме це, а не інше ціле;
- його функції, тобто його активність, життєдіяльність, так само як і функції частин, установивши при цьому, як ці останні “працюють” на загальні функції;
- його інтегральні, системні фактори, механізми, що забезпечують цілісність системи, її удосконалювання і розвиток, взаємодію;
- його комунікації із зовнішнім середовищем, у тому числі зв'язок із більш великим цілим, частиною якого воно саме є;
- його історію, початок і джерело виникнення, становлення, тенденції і перспективи розвитку, перетворення в якісно нову цілісну систему.

Проблема кризи системного підходу

Саме таке бачення системи і системного підходу на довгі роки визначило погляди на суспільство і державу. До речі, в більшості дисертаційних досліджень саме цими положеннями обмежується процедура обґрунтування і викладу змісту системного методу. Варто звернути увагу на те, що в цій транскрипції системного підходу відчувається зсув акценту на цілісність, якусь завершеність і однозначність системи, у той час як вона найчастіше є багатолікою, поліструктурною і поліфункціональною. Тому поняття “цілісність”, яке переходить з одного визначення в інше, саме по собі мало що пояснює: цілісність у визначених умовах може бути властивістю окремого елемента або групи елементів; до того ж система в деяких станах (становлення, криза, руйнування) може не мати цю властивість повною мірою. Система, особливо соціальна – це частіше перехід, чим завершений стан. У традиційному й авторитарному суспільстві такий підхід цілком відповідає дійсності стійких, пірамідальних держав, що досить коректно відображалися такою термінологією, як “фундамент”, “базис”, “механізми”, “приводні ремені” тощо. Чим міцнішою, стійкішою і сильнішою у військовому відношенні була така держава, тим довше вона могла існувати в тих історичних умовах. Вступ держави в постіндустріальну інформаційну епоху принципово змінив акцент бачення системи і розуміння її життєздатності. Суспільна система стала розглядатися як споконвічно і завжди перехідна, а держава – як явище, що постійно адаптується й оновлюється.

При цьому перехідність у суспільстві стала масовою набагато раніше появи перехідної методології, що і призвело в 80-90-х рр. до кризи метафізичного розуміння системності і перенесення його на державу. Недостача динаміки, багатоваріантності в системності відчувалася вже при створенні системної методології. Тому **У.Р.Ешбі** ввів в обіг поняття “поле системи”. Поле системи являє собою фазовий простір, що містить усі лінії поведження, знайдені шляхом реєстрації переходів системи з усіх можливих початкових станів при даній сукупності зовнішніх умов. Поняттям “поля” ми будемо користуватися дуже широко. Воно визначає характерне поведження системи, замінюючи точним представленням неясний опис того, як “діє” або “поводиться” система, – опис, що часто удається виразити тільки словами. Крім того, поле представ-

ляє все поведження системи. Це поняття повинне було компенсувати нестачу різноманітного бачення руху систем.

Застосування механістичного моделювання систем приводило до того, що відбувалася втрата їх “життєвої сили”. Реалізація таких моделей на практиці не тільки неминуче омертвляла їх, але й призводила до серйозних помилок, що зводилися до того, що не враховувалася багато-варіантність і динаміка держави як системи та її підсистем. При цьому, що особливо небезпечно для авторитету науки, помилки маскувалися привабливою й авторитетною системною методологією. Від цього застерігав ще **І.Р.Пригожин**, який відмічав, що жоден методологічний принцип не може виключити, наприклад, ризику зайти в глухий кут у ході наукового дослідження. Не є винятком і системний метод, що, як і будь-який метод, має потребу в постійному розвитку й адаптації до виникаючих у суспільстві принципово нових пізнавальних і практичних завдань.

Разом з тим варто підкреслити, що це аж ніяк не означає кінець системного підходу і припинення його використання в пізнанні та практиці. Навпаки, це говорить про невдале його застосування.

Значні перспективи відкриваються в науці перед системним моделюванням, яке включає дві складові. Перша – це представлення моделі об’єкта або процесу як системи з її основними параметрами і характеристиками. Модель тут бачиться як сукупність взаємопов’язаних між собою елементів, яка відзначається структурною організацією і функціональним призначенням. Друга складова системного моделювання полягає в тому, що системність виступає не тільки як спосіб уявлення, але і спосіб вивчення моделі.

Системне моделювання

Системне моделювання є, по суті, сукупністю конкретних різновидів моделювання, найважливішими серед яких виступають:

1. **Атрибутивне моделювання**, спрямоване на систематизацію інформації про властивості об’єктів. При цьому використовуються різного роду класифікації, матриці, таблиці, які дають змогу систематизувати властивості об’єктів, виділити серед них головні і другорядні.

2. **Структурне моделювання**, що забезпечує представлення структури об’єкта або процесу моделювання.

3. **Організаційне моделювання**, яке передбачає вивчення організації системи.

4. **Функціональне моделювання**, що орієнтоване на побудову і дослідження функцій явища, що вивчається.

5. **Структурно-функціональне моделювання**, яке ставить за мету дослідження взаємозв’язку структури і функції об’єкта або процесу, що вивчаються.

6. **Вітальне моделювання**, що спрямоване на уявлення і вивчення тих або інших етапів життєвого шляху системи.

Системне моделювання не обмежується задоволенням простої цікавості до моделі. Воно досить прагматичне і його найважливішим призначенням виступає не просто отримання знань про систему, а її **оптимізація**. По суті, це пошук оптимуму характеристик системи відповідно до деяких критеріїв оптимальності. Тому системне моделювання орієнтоване на пошук у системній моделі оптимальних характеристик з метою перетворення за принципами оптимальності реальних об’єктів практичної діяльності людей.

Синергетична методологія

Подальший розвиток ідеї системності призвів до виникнення принципу, теорії та методу **синергізму**, який сформувався до 80-х рр. ХХ ст., коли системність зазнала перших криз. Синергізм, або мультиплікаційний підхід, відокремився від системного підходу і висувається на передній план серед інших методологічних принципів завдяки тому, що науково-технічна революція і соціальні перетворення підштовхнули дослідження проблеми ефективності. Перед дослідниками й практиками стали дедалі частіше виникати проблеми щодо того, як забезпечити ефективність пізнання або практичної діяльності. Важливо і те, що **синергетика**, на відміну від класичної теорії систем, досліджує нестійкі, перехідні і складні системи.

Згідно з основоположником синергетики **Г.Хагеном**, синергетичний підхід відрізняється від традиційного переходом від дослідження простих систем до складних, від закритих до відкритих, від лінійності до нелінійності, від розгляду рівноваги процесів біля рівноваги до делокалізації і нестабільності, до вивчення того, що відбувається далі від рівноваги.

Настала епоха динамічних, перехідних і нерівноважних систем. Це зумовило кризу детерміністського розуміння систем, що склалася під впливом ментальності промислової цивілізації. Криза системності відразу ж позначилася на різкому спаді публікацій, присвячених тим або іншим аспектам системності. Механістичне розуміння системності перестало відповідати реаліям кінця ХХ – початку ХХІ ст.

Вихід із цієї кризи був забезпечений завдяки виникненню дуже суперечливої філософії постмодернізму, яка на противагу категорії *система* ввела категорію *хаос*. Відбулися значні концептуально-методологічні зрушення і в природознавстві, пов'язані з активним поширенням ідей і методів синергетики – теорії самоорганізації і розвитку складних систем будь-якої природи. Завдяки таким поняттям, як “біфуркація”, “флуктуація”, “хаос”, “нелінійність”, “невизначеність”, “безповоротність” тощо відбувається швидке поживлення системної теорії. Системність знову починає відповідати духу часу, успішно вирішує різні дослідницькі і практичні завдання в різних сферах людської діяльності.

Синергетика досить сильно впливає на стиль мислення ученого. Вона формує принципово нову парадигму пізнання, найважливішими елементами якої виступає відкритість середовища і систем; нелінійність процесів; розвиток через нестійкість, дисипативність (нестационарність); пульсація, ускладнення, деградація і т.ін. структур; а також через структури-атрактори, які є стійкими станами, які ніби притягують до себе всю множину траєкторій системи, що визначаються різними умовами; буферні точки як точки розгалуження можливих шляхів еволюції тощо. **В.В.Василькова** виділяє такі зразки (патерни) синергетики:

– предметом науки є не тільки загальне, повторюване, але і випадкове, індивідуальне, неповторне (не тільки закони, а й події);

– природний порядок всесвіту не є від віку даним, матерія не інертна, їй властиві джерела саморуху і внутрішньої активності;

– математичне знання не є універсальною мовою і стандартом знання – не менш важливіми є якісні “розуміючі” методи;

– детермінізм в описі світу не виключає випадковості – вони узгоджуються і взаємодоповнюють одна одну: якщо в точці біфуркації діє (домінує) випадковість, непередбачуваність, то після вибору шляху розвитку, на етапі більш стійкого існування системи в силу вступає детермінізм;

– розвиток є багатоваріантним і альтернативним як у перспективному, так і в ретроспективному плані, тому можна припустити, що так звані “тупикові проміжні або девіантні шляхи” розвитку можуть бути досконалішими або перспективнішими обраного варіанта розвитку;

– розвиток відбувається через нестійкість, тому не слід побоюватися, а тим більше ігнорувати роль хаосу, флуктуацій у розвитку – хаос не тільки руйнівний, але й конструктивний;

– процес розвитку поєднує в собі дивергентні тенденції (зростання різноманітності) і конвергентні тенденції (згортання різноманітності);

– розвиток світу відбувається за нелінійними законами, тобто не можна зводити його до кумулятивної наступальності, темп і напрям розвитку не заданий однозначно; звідси – нове розуміння проблеми управління складноорганізованими системами: воно повинне орієнтуватися не стільки на бажання керуючого, скільки на власні тенденції розвитку цих систем, а також допускати можливість існування зон (і моментів), вільних від контролю – непередбачуваних.

О.М.Князєва і С.П.Курдюмов, розглядаючи синергетику як філософію надії, дають оцінки її можливостям за такими напрямками:

1) вона може бути використана як основа міждисциплінарного синтезу знання, як основа для діалогу природознавців і гуманітаріїв, для кросдисциплінарної комунікації, діалогу й синтезу науки, діалогу науки і релігії, західного та східного світобачення;

2) вона може забезпечити нову методологію розуміння шляхів еволюції складних соціальних і людиновимірних систем, причин еволюційних криз, загроз катастроф, надійності прогнозів і принципів меж передбачуваності в екології, економіці, соціології, геополітиці;

3) будучи міждисциплінарною, або трансдисциплінарною, за своїм характером, синергетика дає змогу виробити нові підходи до навчання й освіти, до ефективного інформаційного забезпечення різних прошарків суспільства;

4) методологія нелінійного синтезу, заснована на наукових принципах еволюції і коеволюції складних структур світу, може лягти в основу проектування різних шляхів людства в майбутнє.

Нині спостерігається стрімкий розвиток синергетики, її бурхлива експансія навіть на традиційно освоєні сфери науки. Але найголовніше в тому, що синергетика збагатила методологію наукового пізнання.

3.4. Постмодернізм у державному управлінні

Сутність та особливості постмодернізму

Постмодернізм як форма рефлексії виник у результаті осмислення розвитку західного суспільства за останні два-три століття, іменовані Сучасністю. Відповідно для позначення епохи, що змінила Сучасність, поряд із терміном “постмодернізм” використовуються й інші: “постмодерн”, “постсучасність”, “пізня сучасність”. Терміни “постмодернізм” і “постмодерн” більше підходять для культури і мистецтва, тоді як інші мають більш широкий зміст, охоплюючи глобальні суспільні і культурні процеси.

У цілому можна сказати, що в XIX і XX ст. людство йшло від одного розчарування до іншого, марно намагаючись наблизитися до світлого майбутнього. Очевидним стає внутрішня криза парадигми модерну. Всесвітнє панування тих культурних сфер, що визначають і підтримують модерну парадигму, ставиться під сумнів і всебічно переглядається. У наші дні людство відчуває загрозу від:

- науки, що не знає меж у своїй безвідповідальності;
- техніки, що не служить людині, а поневолює її;
- промисловості, що планомірно знищує навколишнє середовище;
- демократії, що діє тільки у формальних юридичних рамках і не здатна забезпечити соціальну справедливість.

Особливості постмодернізму

Для постмодернізму властиві такі особливості:

По-перше, він виступає як ідейний супротивник модернізму, філософського і світоглядного напрямку, що проповідує невтримний розвиток науки і науково-технічного прогресу.

По-друге, він вбачає основну причину трагедій XX ст. у раціоналізмі, позбавленому морального, гуманістичного начала. І в цьому аспекті постмодернізм критикує технологічну парадигму розвитку суспільства як антигуманну, детерміністську, що призводить до трагічних наслідків для суспільства.

По-третє, якщо в методологічному контексті раціоналізм спирається на ідеї системності, цілісності, детермінізму, закономірності, єдності сутності, строгі, кількісні методи досліджень, то постмодернізм проповідує хаос, розпад, перехідність, стихію, плюралізм, релятивізм, додатковість, якісні підходи до осмислення різноманіття прояву сутностей реальності. Для постмодернізму властиво принципово інше розуміння цілісності, коли частина і ціле розглядаються як суверенні і взаємопроникаючі. Важливою особливістю його є і когерентність, тобто синхронізованість, узгодженість подій і процесів. Якщо модерністська технологія строго детерміністична, вибудовує ланцюжки причинно-наслідкових зв'язків, то постмодерністський підхід передбачає інші форми взаємодії: зв'язок станів, кореляцію тощо.

Значний внесок у розвиток уявлень про соціальні технології зробив **К.Мангейм**, німецький філософ і соціолог, один із засновників соціології пізнання. Аналізуючи сучасне йому суспільство, **К.Мангейм** формулює висновок про те, що поява “масових суспільств” і подальший розвиток демократії усе більш піддаються небезпеці встановлення тоталітарного режиму. Показовими є його уявлення, наприклад, про соціальні технології, які дослідник розуміє як сукупність методів, що роблять вплив на поведінку людини і службовців у руках уряду сильними засобами соціального контролю, і полягають у тому, що характер соціального розвитку значною мірою детермінований ступенем досконалості методів соціального управління. Самі ці методи, що дослідник і називає технологіями, не є ні гарними, ні поганими, однак їх досконалість і ефективність обмежують можливості розвитку сучасного суспільства. Основна тен-

денція їх розвитку полягає в посиленні централізації, концентрації влади і механізмів соціального контролю, що зміцнює влада меншості (отже, суперечить принципам демократії) і провокує настання тоталітаризму.

Єдино можливий вихід із зазначеної ситуації, на думку **К.Мангейма**, полягає в прихильності керівників до принципів гуманізму, знання ними основ соціології і управління. Тільки в цьому випадку управлінська еліта виявиться здатною до стимулювання демократичного саморозвитку суспільства за допомогою соціальних технологій.

Дисциплінарне суспільство

М.Фуко, розглядаючи соціальні аспекти влади, увів у наукових обіг поняття дисциплінарного суспільства. Сфера наукового пошуку **М.Фуко** дуже широка, однак у нашому дослідженні буде приділена увага тій частині його досліджень, що присвячена аналізу влади. У роботі “Наглядати і карати” (1975), присвяченій “фізиці влади”, **М.Фуко** одним із перших звернув увагу на зміну природи влади, її трансформацію в напрямі технологізації, що пов’язано із становленням буржуазного, раціоналістичного і демократичного начал у суспільстві.

Розглядаючи розвиток суспільства і пов’язані з ним владні інститути, **М.Фуко** відзначає, що в XVII-XVIII ст. загальними формулами панування стали “дисципліни” – методи, що роблять можливими детальний контроль над діями тіла, постійне підпорядкування його сил, нав’язування останнім відносин корисності-слухняності-корисності. Характерною ознакою суспільства стає ознака дисциплінарності, оскільки дисципліна продукує “слухняні” тіла, вона збільшує сили тіла (з погляду економічної корисності) і зменшує ті ж самі сили (з погляду політичної слухняності). Як пише **М.Фуко**, “уїдливе вивчення деталі й одночасно політичний облік дріб’язків, що служать для контролю над людьми, і їхнього використання, проходять через усе класичне століття, несуть із собою цілу сукупність технік, цілий корпус методів і знання, описів, рецептів і даних. І з цих дрібниць, безсумнівно, народилася людина сучасного гуманізму”.

Суспільство, особливо у сфері здійснення влади, здобуває особливий технологічний характер. Далі **М.Фуко** постулює, що влада – це стратегія, а не надбання, це “механізми, маневри, тактики, техніки, дії”. Це “мережа незмінно напружених, активних відносин”, а не “привілей, яким можна володіти”. Це “сукупний вплив стратегічних позицій” пануючого класу.

Відносини влади у **М.Фуко** “не локалізуються у відносинах між державою і громадянами”, для них характерна “безперервність”, вони “виражаються в незліченних точках зіткнення і вогнищах нестабільності, кожний з яких несе в собі небезпеку... тимчасової зміни співвідношення сил”. При цьому особливо важливо, на думку **М.Фуко**, те, що: а) влада робить знання; б) влада і знання безпосередньо допускають одне одного; в) немає ні відносин влади без відповідного утворення царини знання, ні знання, що не припускає і разом з тим не утворює відносин влади.

Становлення дисциплінарного суспільства, згідно з **М.Фуко**, пов’язано з “розподілом індивідів у просторі” за допомогою наступних методів:

а) відгородження, при цьому “клітинне” розміщення припускає, що “кожному індивідові приділяється своє місце, кожному місцю – свій індивід”;

б) функціонального розміщення;

в) організації простору по рядах і т.д.

Дисципліна встановлює “контроль над діяльністю” за допомогою: а) розподілу робочого часу; б) деталізації дій у часі; в) кореляції тіла і жесту – наприклад, оптимальна поза учня за партою; г) з’ясування зв’язку між тілом і об’єктом дій – наприклад, прийоми бойового мистецтва; д) вичерпного використання робочого часу тощо. Згідно з **М.Фуко** “за допомогою цієї техніки підпорядкування починає утворюватися новий об’єкт... Стаючи мішенню нових механізмів влади, тіло підлягає новим формам пізнання. Це скоріше тіло вправи, чим умоглядної фізики”.

Спираючись на зазначені **М.Фуко** характеристики, дисциплінарне суспільство так само можна назвати технологічним з огляду на нові принципи, закладені в соціальне управління і здійснення влади.

У рамках розробки зазначених контролюючих і дисциплінуючих вправ відбувалося освоєння владою процедур підсумовування і капіталізації часу. Як пише **М.Фуко**, виявляються: “лінійний час, моменти якого приєднуються один до одного і яке спрямоване до стійкої кінцевої точки (час “еволюції”); “соціальний час серійного, спрямованого і кумулятивного типу:

відкриття еволюції як “прогресу”... Макро- і мікрофізика влади уможливили... органічне входження тимчасового, єдиного, безперервного, кумулятивного виміру у відправлення контролю і практики підпорядкувань”.

Головний із висновків, до якого доходить **М.Фуко** в роботі “Наглядати і карати”, полягає в тому, що “влада в ієрархізованому нагляді дисциплін – не річ, якою можна володіти, вона не передається як властивість; вона діє як механізм... Завдяки методам нагляду “фізика” влади – панування над тілом – здійснюється за законами оптики і механіки, за правилами гри просторів, ліній... і не вдається, принаймні в принципі, до надмірності, сили або насильства”.

Через дисципліни виявляється влада Норми, що, на думку **М.Фуко**, приєдналася до раніше існуючої влади Закону, Слова і Тексту, Традиції. Нормативність або технологічність сучасного суспільства стає такою істотною його якістю, як раціоналістичність або індустріалізм.

Усіх зазначених авторів відрізняє гнучкість підходів до аналізу суспільних процесів. Постмодернізм як інтелектуальний напрям розкриває різноманіття і відкритість соціальних структур. Людське суспільство в постмодерністському аналізі здобуває множинний і багатовимірний характер: воно розпадається і складається на взаємозалежні і взаємопереплетені елементи, системи і підсистеми. Суспільство виявилось улаштоване значно складніше і цікавіше, ніж це передбачалося мислителями епохи класичної науки. Це пов’язано як зі зміною самого суспільства, так і зі зміною підходів до його аналізу. Для постмодернізму, у тому числі у сфері соціологічного наукового знання, характерна наявність суперечливих концепцій, що водночас перебувають у відносинах взаємної додатковості. Тому **О.О.Зінов’єва** не можна протиставити **М.Фуко**, а **П.Бурдьє** – **Е.Тоффлеру** так само, як неприпустимо протиставлення концепцій “класичної” соціологічної думки, наприклад, **К.Маркса** і **М.Вебера**.

Питання про структуру і функції соціально-політичної діяльності і поведіння, механізми дій і взаємодій, залишається центральним питанням сучасної західної політології і соціології ХХ ст., починаючи від теоретичних напрацювань **М.Вебера** і **Т.Парсонса** до новітніх розробок **А.Гідденса**, **Н.Лумана**, **Д.Коулмена**, концепції “колективної дії” **М.Олсона** і теорії “комунікативної дії” **Ю.Хабермаса**.

Теорія диференційованих соціальних систем

Німецький соціолог **Н.Луман**, автор оригінальної теорії диференційованих соціальних систем, уперше застосував у соціологічному аналізі системно-теоретичні методи, що застосовувалися раніше тільки в таких галузях знання, як загальна теорія систем, кібернетика, біологія або фізіологія. Його концепція фрагментарно викладена в роботах “Теорія суспільства або соціальна технологія” (1971, у співавторстві з **Ю.Хабермасом**), “Влада” (1975) і довершена в роботі “Соціальні системи”, що була опублікована в 1984 р.

Суть теорії диференційованих соціальних систем полягає в оригінальному трактуванні суспільства не як співтовариства індивідів, а як сукупності комунікацій – подій, що змінюють одна одну в часі. Структура суспільства, таким чином, представлена інститутами, здатними пов’язувати ці події, а принцип структурування полягає в диференціації комунікацій, у яких індивіди відіграють різні соціальні ролі.

Розробляючи теорію диференціації генералізованих засобів комунікації, що лежить в основі диференційованих соціальних систем, **Н.Луман** ставив перед собою завдання створення теорії, здатної охопити весь соціальний універсум і всю його еволюцію. На глибоке переконання **Н.Лумана**, “символічно генералізована комунікація” лежить в основі всього соціального, інакше кажучи, сутність суспільства і природа його еволюції можуть бути розкриті винятково виходячи з розуміння його іманентного комунікативного характеру.

У цій системі влада, гроші, право, релігія, мистецтво, істина або любов є комунікативними кодами, тобто комплексними принципами упорядкування неосяжного соціального світу, що мають бінарну структуру. Кібернетичні “1” або “0” стають основою селекції альтернатив. Генералізація комунікативних засобів полягає в тому, що індивіди починають вибирати, здійснювати акт селекції своїх дій, не пов’язуючи їх із конкретною емпіричною ситуацією.

В економічній системі суспільства комунікативним кодом виступають гроші, у науці – істина, а в політичній сфері комунікативним кодом є влада, що розуміється **Н.Луманом** як “здатність впливати на селективність у прийнятті рішень і здійсненні дій (або бездіяльності) у підлеглих перед особою інших можливостей”. Таким чином, функція влади визначається тим,

що “влада встановлює можливі зчеплення подій абсолютно незалежно від волі підлеглої цій владі людини, що робить ті або інші дії, бажає вона цього чи ні”.

Раціоналістична концепція **Н.Лумана** припускає проникнення математичних, технічних і технологічних принципів у політику і, насамперед, у сферу влади: “Використовувана в природничих науках математична конструкція світу і створювана на її основі автоматична техніка переконують у тому, що висока селективність і контингенція технічних досягнень у жодному разі не допускають випадковості, невизначеності, сваволі або довільності можливих переживань і дій. Навпаки, у цьому разі виявляється усе більш тісна залежність поведінки від строгих умов і обмежень... А в рамках подібної концепції високий раціоналізм сильної влади полягає не в переслідуванні форсованих і проте завжди таких, що залишаються проблематичними гарних цілей, а в тому, що все більше число можливостей піддається все більшому числу обмежень. Раціональність саме і полягає в цьому зв'язку можливостей і обмежень, а аж ніяк не в ступені ефективності владних дій. Підвищення раціональності вимагає все більш абстрактних критеріїв прийняття рішень. Дана обставина і виявляє технічний характер влади і її раціональності. У цьому змісті техніка влади може розумітися як демократія, нормуватися відповідно до її конституційних передумов і знову одержувати своє моральне обґрунтування”. Раціонально-технологічну комунікативну концепцію влади **Н.Лумана** варто вважати основною філософською базою сучасних представлень про сутності демократичного режиму.

**Комунікативна
концепція влади**

Синтетичною концепцією влади варто вважати концепцію німецького філософа і соціолога **Ю.Хабермаса**, який об'єднав у феномені влади комунікативні й адміністративні аспекти. Його представлення про політичну владу зводиться до об'єднання двох її типів: влади, що народжується в процесі комунікації й адміністративно застосовуваної влади. Це зумовлено тим, що “у політичній діяльності перехрещуються два процеси, з одного боку, комунікативна влада може панувати тільки опосередковано, обмежуючи виконавські функції адміністративної, тобто дійсно здійснюваної влади...а з другого, цю функцію суспільна думка може здійснити тільки завдяки організованим через демократичні процедури процесам формування рішень.

Суспільство в уявленнях філософа розколюється на дві глобальні підсистеми: економічну підсистему, бюрократизоване державне управління і так звану приватну життєву сферу (родина, вільні асоціації) і публічну сферу (об'єднання приватних осіб і громадян). Першу сферу варто було б назвати легальним суспільством, у якому засобами саморегуляції виступають гроші і влада. Другу – громадянським суспільством, у якому засобами саморегуляції виступають вільні комунікації. Таким чином, призначення і зміст демократичної правової держави стає зрозумілим у ракурсі інституціоналізації форми комунікацій, необхідної для формування загальної волі.

Демократичні процедури є адміністративно-нормативними технологіями і належать сфері легального суспільства. Однак їх основне завдання полягає в тому, щоб розв'язувати проблему інституціоналізації громадської думки, що формується за допомогою вільних комунікацій. Таким чином, адміністративна влада стає на службу в громадянського суспільства, й удосконалювання технологій державного й адміністративного управління в правовому демократичному режимі можливо тільки в цьому напрямі. Без цієї процедури раціоналізації процес вироблення суспільної волі мав би анархічний характер.

Однак домінування адміністративних аспектів і надмірне розширення сфери легального суспільства призводить до деградації сфери вільних комунікацій і руйнування громадянського суспільства. Саме в такий спосіб відбувалося формування всіх тоталітарних і авторитарних режимів.

Ю.Хабермас розрізняє три основних типи технік: техніки, що дають змогу робити речі, змінювати їх і ними маніпулювати; техніки, що дають можливість визначати поведінку індивідів, пропонувати їм визначені кінцеві цілі й завдання; і техніки, що дозволяють використовувати системи знаків. Таким чином, філософом формується уявлення про типи технологій, притаманних різним сферам суспільства. Перші, технології виробництва і технології підпорядкування, належать легальному, а другі – технології сигніфікації або комунікації – громадянському суспільству.

Оригінальна концепція німецького соціолога дає змогу об'єднати, здавалося б, несумісні положення: раціональне управління і переважно ірраціональну сферу вільних комунікацій, ціле-

спрямований характер технологій державного адміністративного управління і феномен “відкритого”, громадянського суспільства, що може існувати винятково в умовах волі свого розвитку.

У його поданні демократія набуває двоїстого нормативно-технологічного характеру, оскільки в політичній сфері стикаються і перетинаються два протидіючих один одному процеси: процес комунікативного виробництва легітимної влади і процес досягнення легітимації через політичну систему.

Постмодернізм подарував державному управлінню комунікативну функцію та практику, яка має для нього як позитивне, так і негативне значення. Швидкий розвиток PR-технологій у державному управлінні з одного боку, сприяє процесам демократизації влади й управління, а з другого боку, веде до переродження управління в комунікацію без прийняття управлінського рішення, в комунікаційну гру без практичного результату.

Комунікативно-технологічна соціальна концепція **Ю.Хабермаса** припускає технологічну раціоналізацію, формалізацію і інституціоналізацію сфери комунікативно структурованого життєвого світу, що відбувається за допомогою демократичних процедур, що мають цілераціональний характер.

При цьому найважливішим фактором трансформації управління є становлення інформаційного суспільства, для якого, на думку таких його теоретиків, як **Д.Белл, Д.Рісман, А.Тоффлер, З.Бжезинський, Дж.Гелбрейт, А.Турен** та ін. основними категоріями, що характеризують соціальну реальність, є плюралізм, децентрація, невизначеність, фрагментарність, мінливість, контекстуальність. Принципи плюралізму, децентрації, фрагментарності, що є визначальними для постмодернізму, виражаються, насамперед, у твердженні розмаїтості як основного лейтмотиву постіндустріального суспільства.

Таким чином, постмодернізм не можна розглядати тільки як результат кризи класичної науки та її методології. Він об'єднує позитивні та негативні складові. З одного боку, він відкриває напрями вдосконалення державного управління, а з другого – веде до його деформацій, зниження ефективності. Він орієнтує на гуманізацію, демократизацію державного управління, шукає механізми еволюції та балансу, але й виступає ідеологічною основою маніпулювання, дестабілізації, створення та підтримки міфів.

3.5. Принципи державного управління

Поняття принципу державного управління

Принципи як поняття теорії відображають сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам. Принципи – це специфічні поняття, змістом яких є не стільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Вони є результатом узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним началом їх діяльності. Принципи управління характеризуються двома ознаками: а) належністю до пізнаних наукою і практикою позитивних закономірностей; б) зафіксованістю в суспільній свідомості (відповідних поняттях).

На практиці принципами управління керуються згідно з політичними, соціально-економічними та культурними умовами, що склалися в суспільстві. Принципи управління обґрунтовують, роз'яснюють зв'язки як між об'єктом і суб'єктом управління, так і всередині кожного з них. Вони відображають властивості, притаманні управлінській системі в цілому, а також окремим її елементам, явищам, процесам. Принципи відображають зміст і взаємозв'язки основних елементів системи управління. Принципи державного управління динамічні за змістом і формою, вони формуються людьми у зв'язку з конкретними політичними, соціально-економічними і культурними чинниками, відображаючи ступінь творчого використання закономірностей державного управління. Безпосередньо на практиці принципи управління набувають характеру норми, правила, якими керуються в управлінській діяльності. Гнучкість і динамізм принципів державного управління проявляється і в тому, що в кожній конкретній сфері діяльності формуються свої конкретні принципи здійснення управлінських функцій.

В умовах пошуку оптимальної системи публічної адміністрації проблема визначення принципів державного управління є надзвичайно актуальною. Наукове осмислення і теоретичне обґрунтування принципів державного управління виходить з аналізу сутності самого явища. Науковці називають різну кількість таких принципів: **А.Файоль** – 14, **Г.Емерсон** – 12, **Ф.Тейлор** – 10, **М.Вебер** – 7, **Л.Урвік** – 6.

Одним із перших дослідників, хто спробував систематизувати принципи управління, був французький інженер і науковець **А.Файоль**. В основі запровадженої ним системи управління лежала адміністративна доктрина. Виходячи з неї вчений визначив чотирнадцять принципів адміністративної діяльності: 1) поділ праці, 2) повноваження і відповідальність, 3) дисципліна, 4) єдиначальність, 5) єдність керівництва, 6) підпорядкування особистих інтересів загальним, 7) винагорода, 8) централізація, 9) ієрархія (скалярний ланцюг), 10) порядок, 11) справедливість, 12) стабільність штату, 13) ініціатива, 14) корпоративний дух. Ці принципи, доповнені функціями персоналу в організації, визначили спеціалізацію, ієрархію, рамки контролю та засади організаційної структури як основу, на якій формуються організації та здійснюються управлінські завдання.

Г.В.Атаманчук наголошує, що процес виявлення та обґрунтування принципів державного управління має відповідати таким вимогам:

а) відображати не будь-які, а лише найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління;

б) характеризувати лише сталі закономірності, відносини і взаємозв'язки в державному управлінні;

в) охоплювати переважно такі закономірності, відносини і взаємозв'язки, які притаманні державному управлінню як цілісному соціальному явищу, тобто мають загальний, а не частковий характер;

г) відображати специфіку державного управління, його відмінність від інших видів управління.

Отже, поняття “принцип державного управління” покликаний спочатку в науковій, а згодом і в правовій формі відображати закономірності, що об'єктивно існують у державному управлінні та мають особливе значення для його організації і здійснення.

Принципи державного управління – це фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління.

Принципи визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління, напрями й межі прийняття управлінських рішень. Характеризуючи той чи інший принцип, слід урахувувати його взаємозв'язок з іншими принципами, залежність від них. Принципи взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити свою природу, індивідуальність і регулюючі можливості. При цьому кожен принцип має структурно відведене йому місце, що дає підстави зробити висновки – повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу державного управління можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей.

Таким чином, принципи державного управління *повинні*:

– ґрунтуватися на законах розвитку суспільства, його соціальних та економічних законах і законах державного управління;

– відповідати цілям управління, відображати основні якості, зв'язки і відносини управління;

– урахувувати часові та територіальні аспекти процесів державного управління.

Насамперед будемо виходити з *принципу переносу знань та принципу універсальності управління*. Останній проголошує, що існують управлінські функції, спільні для державного та приватного управління. Це дає змогу, аналізуючи низку проблем державного управління в Україні та застосування державно-управлінських технологій, використовувати відповідні напрацювання науки управління, насамперед принципи, наведені нижче.

Класифікація принципів державного управління

Майже всі науковці, які досліджують проблеми теорії та практики управління як явища та зокрема державного управління, розглядають питання класифікації принципів, наводять такі їх групи

(рис. 3.2): соціально-політичні, організаційні, організаційно-політичні, організаційно-технічні, економічні, організаційно-правові, загальносуттєві, видові, загальні, окремі, суспільно-політичні, функціонально-структурні, організаційно-структурні, принципи державно-управлінської діяльності.

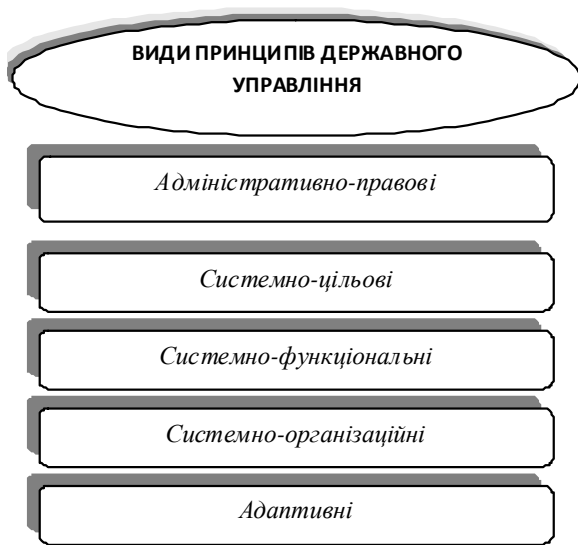


Рис. 3.2. Види принципів державного управління

Адміністративно-правові принципи державного управління:

- відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку;
- публічність правової регламентації;
- відповідність інтересам народу;
- об'єктивність із позицій додержання законів;
- співвідносність влади та державного управління;
- правове регулювання управлінської діяльності.

Системно-цільові принципи державного управління:

- розмежування повноважень між суб'єктами державного управління по горизонталі та вертикалі;
- підпорядкування локальних цілей загальній меті;
- несуперечність цілей одна одній;
- взаємодоповнення цілей;
- послідовність у досягненні всієї сукупності

цілей;

- розподіл цілей за функціями державного управління.

Системно-функціональні принципи державного управління:

- закріплення розподілу функцій правовими нормами;
- сумісність функцій органів державного управління;
- диференціація спеціальних (конкретних) функцій;
- концентрація однакових функцій у відповідних органах;
- комбінування суміжних функцій у межах одного органу;
- відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям.

Системно-організаційні принципи державного управління:

- єдність системи органів державної влади;
- територіально-галузева організація управління;
- багатоманітність організаційних зв'язків;
- відповідність елементів діяльності органів (методів, форм, стадій) їх місцю в ієрархічній

структурі;

- делегування повноважень та відповідальності;
- поєднання єдиноначальності та колегіальності;
- лінійно-функціональна (штабна) побудова структури управління.

Адаптивні принципи державного управління:

- уточнення мети при зміні обставин;
- відповідність елементів системи визначеній меті;
- орієнтація на постійне оновлення;
- встановлення нормативів за елементами системи;
- урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень;
- конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності;
- посилення соціальної захищеності державних службовців.

Характеристика принципів державного управління

Серед найбільш відомих загальноуправлінських принципів такі, що стосуються раціональної організації будь-яких процесів, універсальності управління, цілепокладання та доцільності структури управління.

До основних принципів раціональної організації будь-яких процесів належать: пропорційність (забезпечення ресурсами відповідно до пропускнув спроможності різних робочих місць); безперервність; прямоточність (характеризує оптимальність шляху проходження предмета управлінської праці, інформації); ритмічність (рівномірність виконання процесів у часі); концентрація однорідних предметів праці; гнучкість. До групи цих принципів також слід віднести такі, що стосуються згладжування потреб у ресурсах (паралельності та зниження інтенсивності робіт).

Для систем управління до принципів раціональної організації будь-яких процесів також слід додати цілеспрямованість, комплексність та наукову обґрунтованість (визначення найкращих шляхів та засобів досягнення цілей). З погляду системного управління заслуговує на увагу принцип розподілу на підсистеми, згідно з яким за більш слабкого розвитку зв'язків між підсистемами, ніж в їх межах, розподіл на підсистеми може бути природним та чітким.

Універсальні принципи управління стосуються раціоналізації системи управління персоналом, організації та її структури. Вони були виділені представниками класичної (адміністративної) школи в управлінні **Ф.Тейлором, А.Файодем, Г.Емерсоном, Л.Г'юліком, Л.Урвіком, Р.Фелком, М.Вебером**. Узагальнення та розвиток цих принципів наведено в роботах **С.О'Доннела, В.Кноррінга, Г.Кунца, В.І.Кудіна, Ю.І.Палеха**. Розглянемо найбільш суттєві з них.

Принцип самоорганізації систем використовується при дослідженні реальних найменш вивчених об'єктів і процесів, до яких з повним правом можна віднести й державне управління. Оскільки суспільство є дисипативною системою, то до аналізу його розвитку також може бути застосована синергетична теорія. Під самоорганізацією соціальної системи розуміють зміну її структури за рахунок власних рушійних сил з метою досягнення стану рівноваги та ефективного функціонування. В основу самоорганізації покладено прагнення організацій забезпечити багатоманітність реакцій на зовнішні впливи, необхідну для усвідомленої реалізації досягнення її цілей.

Принцип самоорганізації є одним з двох основних принципів координації в соціальних системах, наряду з принципом управління (вибір координуючого впливу при фіксованій структурі управління). Згідно з останнім, управління на відміну від функціонування, що пов'язане зі збереженням минулого досвіду, передусім, пов'язане з набуттям нового досвіду. Принцип управління – це правила руху до нового стану об'єкта управління, а принцип функціонування – це правила забезпечення необхідного функціонування об'єкта управління в кожному з його станів. На практиці враховуються обидва принципи, які доповнюють один одного і самі по собі не забезпечують розвиток системи.

Найважливішим з погляду досягнення певних станів об'єкта управління є *принцип зворотного зв'язку*, застосування якого дає змогу шляхом аналізу розвитку ситуації (за допомогою функції контролю) скорегувати процес управління з метою досягнення визначених цілей. У державному управлінні цей принцип формулюється як принцип контролю. Однією з основних його форм є узгодження рішень. Іншою його модифікацією є принцип контролю за критичними точками, тобто за фактами, що є критичними для оцінки ступеня виконання планів. Необхідно пам'ятати, що контроль взагалі виправданий лише тоді, коли відхилення від планів піддаються корегуванню.

Принцип ресурсозбереження передбачає загальний підхід, за якого розв'язання проблем, у тому числі управлінських, досягається за мінімальних витрат наявних ресурсів (людських, інформаційних, фінансових, матеріальних, часових). Цей принцип набуває характеру глобального внаслідок значного скорочення природних ресурсів землі на фоні високих темпів зростання чисельності її населення.

Скільки існує управління, стільки й вирішується питання його оптимальності, тобто найкращого вибору у певній ситуації. У цьому і полягає *принцип оптимальності управління*. Для соціальних систем оптимальність управління має зміст найбільш бажаного управління, найкращого з можливих. Це мінімізована, економна діяльність, спрямована на досягнення бажаного результату, нижче порогу якого перебуває сфера неефективного, небажаного. На практиці принцип оптимальності полягає в розробленні та застосуванні нових методик, процедур та управлінських технологій з метою пошуку шляхів і способів підвищення результативності управлінської діяльності.

Принцип релевантності інформації проголошує, що збільшення кількості інформації пропорційно не підвищує якості рішень, тому необхідно виокремлювати релевантну інформацію, що стосується конкретної проблеми, від іншої. Оскільки релевантна інформація є основою рішень, необхідно домагатись її максимальної точності і відповідності проблемі, тобто застосовувати інформаційні фільтри.

У сучасному управлінні використовується *принцип одноразового введення інформації*, суть якого в тому, щоб один раз введена в пам'ять комп'ютера інформація неодноразово використовувалась для вирішення численних завдань управління. Цей принцип сприяє створенню баз даних і знань, розвитку інформаційних технологій, мереж електронних комунікацій.

Принцип соціальної відповідальності припускає, на відміну від юридичної відповідальності, певний рівень добровільного відгуку на соціальні проблеми з боку організацій. Такий відгук перебуває за рамками вимог, визначених законом чи регулюючими органами, або понад цих вимог. Цей принцип ще мало застосовується в Україні і не тільки з вини організацій. Необхідно не зменшувати можливості організацій щодо розв'язання соціальних проблем, а розширювати їх, але не застарілими, а новими підходами й способами підвищення соціальної захищеності працівників.

Важливе місце серед загальноуправлінських принципів належить *групі принципів цілепокладання*.

Принцип єдності цілей, управління та відповідальності фактично є передумовою життєдіяльності будь-якої організаційної системи. Його реалізація в системі державного управління пов'язується з чітким визначенням цілей і функцій органів влади, побудовою їх організаційних структур, розподілом обов'язків, повноважень та відповідальності між ними.

Принцип обмеження цілей передбачає звуження кола проблем, що вирішуються, за рахунок кращого їх розуміння та якісного розв'язання. Він орієнтує на досягнення найбільшої ефективності й результативності в деякій обмеженій сфері, і тільки потім – на перехід до вирішення більш широкого кола проблем. На практиці застосування цього принципу сприяє підвищенню професіоналізму державних управлінців, набуттю досвіду вирішення управлінських проблем, пошукам якомога ефективніших методів та прийомів формування управлінських рішень.

З цим принципом ототожнюють і *принцип вибірковості*, суть якого, на думку американського вченого **Ч.Барнарда**, полягає в необхідності виділяти ті факти, що суттєво впливають на досягнення цілей організації, і ті, що не відіграють суттєвої ролі. Наприклад, доцільно виділяти стратегічні чинники функціонування установ і організацій.

Ще один принцип – *принцип конкретності та вимірюваності цілі* – потребує наявності для кожної цілі певних критеріїв, які б дали змогу оцінити ступінь досягнення цілі. Якщо таких критеріїв немає, то й неможлива реалізація однієї з основних функцій управління – контролю. Тому навіть для неструктурованих проблем, які характерні для соціальних систем, необхідно знаходити більш-менш прийнятні критерії.

Ієрархічний характер побудови організацій та системи управління ними, а також широке застосування програмно-цільового управління, зокрема методів аналітичного програмування та управління проектами, надає особливої актуальності вивченню і реалізації *принципів побудови “дерев цілей”*. Останні являють собою набір правил, які передбачають:

- розгляд різних альтернативних варіантів цілей;
- вилучення неважливих, недостатньо ефективних та незабезпечених достатніми ресурсами заходів;
- перехід до цілей нижчого рівня тільки після завершення якісного опису, розгортання в часі та визначення коефіцієнтів відносної важливості цілей вищого рівня.

Серед загальних принципів доцільної структури управління розглянемо такі: відповідність ланок управління його функціям; мінімізацію кількості сходинок (ланок) в ієрархії управління; зосередження на кожній сходинці всіх необхідних функцій управління; концентрацію функціональних ланок у функціональних вузлах; чітке виділення участі кожної функціональної ланки в єдиному процесі управління; виключення дублювання функцій; мінімізацію потоків команд із кожної ланки управління.

У сучасній практиці управління широко використовується *принцип спеціалізації*, за яким організації та підрозділи відокремлюються за їх особливостями. Це приводить до утворення цільових та функціональних органів.

У процесі формування нових підрозділів доцільно дотримуватися *принципу їх адаптації*, тобто підпорядкування на певний період становлення одній із вищих інстанцій з метою захисту від тиску з боку інших підрозділів.

У роботі організацій також важливим моментом є дотримання *принципу інституційної ідентичності*, суть якого полягає у відповідності формальної та неформальної структур організації як її загальним цілям, так і поточним завданням.

Для послаблення залежності організації від особистісних якостей її членів, як правило, реалізується *принцип формалізації процедур*. Водночас американський учений **Ф.Селзнік** застерігав від поспішної формалізації процедур на стадії утворення організацій, коли відбувається її становлення і є загроза ізоляції керівництва від інших працівників, коли такі контакти найбільш потрібні.

Загальновідомі *принципи ідеальної бюрократичної організації управління*, запропоновані видатним німецьким ученим **М.Вебером**, а саме: діяльність організації поділяється на елементарні операції; формалізуються завдання та обов'язки кожної ланки; залучаються фахівці-експерти на умовах повної відповідальності за ефективне і результативне виконання завдань; організація будується за принципом ієрархії; діяльність організації регулюється системою правил та стандартів, які забезпечують одноманітність виконання кожного завдання виконавцями; функціонування організації відповідно до раціональних стандартів виключає можливість втручання особистих міркувань та емоцій; служба в бюрократичній організації засновується на відповідності кваліфікації займаній посаді; службовці захищені від немотивованого звільнення; існує система просування по службі за умов певної вислуги та успішної діяльності. Більшість із вищезазначених принципів і сьогодні не втратили своєї актуальності та є базовими для системи управління персоналом, зокрема на державному рівні.

У процесах державного управління центральним є людський чинник. Професіоналізм, активність, ініціативність, інноваційність, моральність – ось далеко не повний перелік параметрів та проявів цього чинника. Сьогодні професіоналізм неможливий без знання сучасних принципів управлінської діяльності.

Серед останніх заслуговує на особливу увагу *принцип стратегічного мислення*, який передбачає формування комплексного мислення з елементами:

- орієнтації на довгострокову перспективу успішної діяльності;
- чіткого визначення цілей організації та її пріоритетів;
- урахування сильних і слабких сторін;
- планування дій з урахуванням ризику;
- раціонального розподілу завдань та визначення відповідальності;
- ефективної організації робіт та контролю;
- уміння визначати основні показники досягнення цілей і проводити оцінювання за ними;
- ставлення до персоналу як до ключового ресурсу й основної цінності організації;
- розуміння важливості інформаційного чинника, запровадження моніторингу розвитку ситуацій;
- здатності до змін. Цей принцип є однією з основних передумов упровадження стратегічних підходів в управлінні.

Звернемося до низки відомих *принципів прийняття рішень*, а також відповідних вихідних положень – постулатів, які завжди можуть стати в пригоді при розгляді управлінських ситуацій та підготовці певних рішень, а саме:

- люди значно відрізняються за інтенсивністю й особливостями виявлення волі в їх діях та за засобами розв'язання проблем (принцип індивідуальності);
- важко приймати хороші рішення (принцип хороших рішень);
- замало тільки вміння і бажання, ще повинні бути створені умови (принцип достатніх умов);
- альтернатива може бути предметом, відношенням або дією (принцип різноманіття форм альтернативи);
- процес прийняття рішень має інтуїтивний, заснований на судженнях, або раціональний характер, відповідно і способи прийняття рішень перебувають у діапазоні від спонтанних до високотехнологічних (принцип різноманіття способів прийняття рішень);

- до успіху приводить точний розрахунок, який підкріплений досвідом та інтуїцією (принцип професіоналізму);
- суб'єктивна оцінка ймовірності визначає вибір стратегії прийняття рішень (принцип суб'єктивної ймовірності);
- необхідно приймати рішення з урахуванням усіх чинників, у тому числі небажаних (принцип компромісу);
- у деяких ситуаціях відмова від прийняття рішень є вдалим вибором (принцип своєчасності);
- модель прийняття рішень має бути адекватною ситуації, тобто відповідати структурі та властивостям об'єкта управління, вимогам управлінського завдання, системі цінностей і переваг людини, яка приймає рішення, її професійному рівню (принцип адекватності).

Принцип управління якістю рішень передбачає встановлення стандартів, відкрите спілкування, здійснення й одночасно запобігання надмірному контролю, запровадження наукових підходів, методів мотивації та моделювання. Це один із базових принципів сучасного управління, безпосередньо спрямований на підвищення ефективності управлінських рішень.

На забезпечення достатньої гнучкості управління зорієнтовано *принцип ступеня свободи рішення*, який передбачає ступінь допустимості варіантності певного рішення, що пов'язане системними зв'язками з іншими рішеннями, передусім із рішеннями вищих рівнів управління.

Принцип делегування повноважень широко застосовується в системі державного управління і передбачає передачу обов'язків та повноважень посадовій особі, яка бере на себе відповідальність за їх виконання. Цей принцип забезпечує ефективність управління, якщо рішення приймаються в межах повноважень кожного працівника, а не переадресовуються на вищі організаційні рівні. Ще часто керівники, особливо верхніх рівнів управління, нехтують цим принципом, знижуючи при цьому управлінський потенціал організації.

Щоб керувати, необхідно не тільки добре знати, а й застосовувати на практиці *принципи управління людьми*. Серед останніх доцільно виділити такі:

- підтримка в підлеглих почуття самоповаги; увага до проблем, а не до особистостей;
- заохочування за сумлінне виконання вказівок керівника;
- формулювання зрозумілих та обґрунтованих вимог;
- приведення завдань у відповідність із інтелектуальними та фізичними можливостями виконавця;
- досягнення балансу повноважень та відповідальності виконавця, а також мотивації та вкладу (принцип участі, визначений **Г.Саймоном**);
- підтримка постійних контактів, зворотних зв'язків із підлеглими.

Існують специфічні принципи, які стосуються безпосередньо організації роботи керівника.

Наприклад, *принцип єдиноначальності* передбачає отримання працівником наказів тільки від одного безпосереднього керівника. Чим краще взаємозв'язок підлеглого з керівником, тим менша ймовірність отримання ним суперечливих вказівок і тим глибше почуття персональної відповідальності за результати роботи.

Відповідно до *принципу першого керівника* при організації виконання важливих завдань контроль залишається за першим керівником організації, оскільки тільки він має право і можливість вирішувати або передоручати вирішення будь-якого питання.

За принципом функціональної дефініції чим чіткіше визначені напрями й очікувані результати діяльності, повноваження, посадові та інформаційні зв'язки, тим слід очікувати більший внесок у реалізацію цілей організації.

За скалярним принципом чим чіткіше лінія зв'язку керівника з кожним із підлеглих, тим ефективніше процеси прийняття рішень та комунікації.

Доцільно також навести *принцип лідерства*, за яким той із керівників або орган управління мають більше шансів на успіх і лідерство, хто першим починає використовувати нові наукові досягнення.

Основні принципи державного управління та підходи до їх систематизації ґрунтовно розглянуті в численних роботах сучасних вітчизняних та зарубіжних учених. Наведемо тільки ті з них, які найбільше впливають на прийняття державно-управлінських рішень.

Принцип об'єктивності державного управління зумовлює необхідність дотримуватися в державно-управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливос-

тей суспільних сил. Він потребує вивчення, зокрема при дослідженнях процесу державного управління в Україні, цих закономірностей, ретельного аналізу наявних політичних сил, реального економічного та політичного потенціалу держави, соціального становища більшості населення, а також ведення постійних моніторингових усіх значних процесів, що відбуваються в державі.

Принцип випереджального стану управління передбачає перехід від орієнтації на минуле (планування від досягнутого) до орієнтації на майбутнє. Саме така тенденція притаманна сучасній Україні та відображена в її основних програмних документах. Випереджальний стан у державному управлінні передбачає широке використання його суб'єктами сучасних наукових результатів, пошук оптимальних управлінських рішень, зосередження висококваліфікованих фахівців із відповідним рівнем підготовки у сфері управління, орієнтацію управління на потреби суспільства та перспективи його розвитку.

Принцип демократизму відтворює народовладдя, а саме: визначає роль народу як носія і джерела влади, яку він реалізує як безпосередньо через референдуми та виборчу систему, так і опосередковано через органи державної влади та місцевого самоврядування. Цей принцип передбачає захист основних прав і свобод людини, політичний та ідеологічний плюралізм, владу закону, реалізацію ідеї соціальності.

Принцип поділу влади передбачає поділ системи влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову. Він сприяє створенню системи стримування та противаг у владі та запобіганню встановленню недемократичного режиму, і, як правило, закріплюється в конституціях країн, наприклад, як це маємо в Україні.

Принцип законності передбачає пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад у всіх сферах діяльності держави. Він зумовлює необхідність переважно законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів державного управління. З цим принципом безпосередньо пов'язаний принцип правової захищеності управлінських рішень, тобто їх прийняття на підставі знання чинного законодавства і тільки з урахуванням їх відповідності чинним правовим актам.

Принцип оптимізації управління диктує необхідність скорочення галузевих ієрархічних рівнів управління, зниження регламентуючої ролі державного апарату, яка стримує самостійність та ініціативу організацій, удосконалення структури управління і мотивації праці. Такі заходи, особливо в умовах зростання попиту на управління, що спостерігається в Україні, мають уживатися помірковано виходячи з обґрунтованих структурних перетворень під нові стратегічні цілі держави.

Структурні принципи державного управління – це комплекс принципів, які систематизовані таким чином: структурно-цільові, що відображають закономірності раціональної побудови “дерева цілей” державного управління; структурно-функціональні, що характеризують закономірності та взаємозв'язки побудови функціональної структури державного управління; структурно-організаційні, які пов'язані із закономірностями та взаємозв'язками побудови організаційної структури державного управління; структурно-процесуальні, що дають уявлення про основні закономірності раціонального, ефективного і результативного ведення управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

До загальних принципів державного управління також відносять принцип єдності економіки та політики зі збереженням пріоритету останньої, а також принцип поєднання загальних та локальних інтересів за пріоритету інтересів більш високого рівня.

Взаємозв'язок законів і принципів управління

Принципи управління тісно пов'язані із законами державного управління. Розглянемо це на прикладі таких законів управління:

- єдності системи управління;
- поєднання централізації та децентралізації;
- взаємозалежності об'єкта і суб'єкта управління;
- розподілу управлінської праці;
- відповідності повноважень і відповідальності;
- цілеспрямованості побудови і функціонування системи управління;
- виключної ролі творчої активності людини в організації якісної роботи системи управління.

Для підтвердження гіпотези про взаємозв'язок законів і принципів проведено аналіз відповідності останніх, що сформульовані різними авторами, наведеним законам. Результати подано

в табл. 3.5, в якій розглянуто принципи загальної теорії управління і державного управління. Уся сукупність правил, що пропонується науковцями, розташувалася в розробленій схемі, додержання їх створює умови для реалізації законів. Наприклад, єдність системи управління дійсно стане реальною, коли буде створена взаємопов'язана система узагальнених формальних правил та стандартів стосовно виконання основних та допоміжних функцій, етапів процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, певних процедур з обробки інформації тощо, а також використання методів керування. З цією метою необхідно також здійснювати регулювання всіх процесів, контроль та облік використання ресурсів, організувати ефективні комунікації по вертикалі та горизонталі. Обов'язковим є системний підхід, тобто бачення організації в цілому. Усе це стосується будь-якої системи управління, але для державного управління необхідним є також (додатково) об'єктивність із позиції додержання законів, що формуються законодавчою гілкою влади, правове регулювання діяльності, відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям.

Таке групування принципів побудови та функціонування систем управління є підґрунтям для цілеспрямованого пошуку додаткових правил шляхом аналізу умов, що необхідно створити для ефективної дії законів. Так, до переліку принципів, які пов'язані із законом поєднання централізації та децентралізації, необхідно додати “доцільну самостійність підлеглих”, а стосовно закону взаємозалежності об'єкта і суб'єкта управління – не враховані такі важливі правила, як моніторинг стану справ на об'єкті та участь об'єкта в оцінці якості керуючих впливів.

Таблиця 3.5

Відповідність законів і принципів управління

Закони управління	Принципи управління	Принципи державного управління
1	2	3
Єдність системи управління	– наявність взаємопов'язаної системи узагальнених формальних правил та стандартів; – повний контроль та облік; – регулювання процесів; – єдність дій; – комунікації; – бачення організації в цілому	– об'єктивність із позицій додержання законів; – правове регулювання управлінської діяльності; – відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям; – єдність системи органів державної влади; – встановлення нормативів за елементами системи
Поєднання централізації та децентралізації	– розподіл відповідальності між керівниками та виконавцями; – забезпечення належних умов; – безпосередня участь у роботі груп на всіх етапах як вимога узгодженої роботи; – доцільна самостійність підлеглих	– територіально-галузева організація управління; – делегування повноважень і відповідальності; – поєднання єдиноначальності та колегіальності; – зворотного зв'язку
Взаємозалежність об'єкта і суб'єкта управління	– складання стандартів та графіків; – забезпечення належних умов; – єдиноначальність; – підпорядкованість власних інтересів загальним; – зворотний зв'язок; – корпоративний дух; – лояльність до робітників; – комунікації; – якість особистої роботи; – моніторинг стану справ на об'єкті; – участь об'єкта в оцінці якості керуючого впливу	– відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку; – відповідність інтересам народу; – різноманітність спеціальних (конкретних) функцій; – орієнтація на постійне оновлення; – урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень; – вміння слухати керівників і клієнтів; – публічності; – демократизму
Розподіл управлінської праці	– ієрархічність рівнів управління; – здійснення найму на роботу у суворій відповідності до кваліфікаційних вимог; – науковий професійний добір та навчання працівників; – залучення спеціалістів; – стандартизація операцій; – обов'язкове визначення частки кожного в результатах роботи	– розмежування повноважень між суб'єктами державного управління по горизонталі та вертикалі; – розподіл та закріплення функцій правовими нормами; – сумісність функцій органів державного управління; – комбінування суміжних функцій у межах одного органу; – багатоманітність організаційних зв'язків; – відповідність елементів діяльності органів (методів, форм, стадій) їх місцю в ієрархічній структурі; – лінійно-функціональна (штабна) побудова структури управління
Відповідність повноважень і відповідальності	– повний контроль та облік; – забезпечення належних умов; – стандартизація операцій; – єдиноначальність; – порядок; – якість особистої роботи	– співвідносність влади та державного управління; – делегування повноважень і відповідальності; – конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності

1	2	3
Цілеспрямованість побудови і функціонування системи	<ul style="list-style-type: none"> – чітко сформульовані цілі; – підпорядкованість власних інтересів загальним; – своєчасна реакція на зміни в навколишньому середовищі 	<ul style="list-style-type: none"> – підпорядкування локальних цілей загальній меті; – суперечність цілей; – взаємодоповнення цілей; – послідовність у досягненні всієї сукупності цілей; – розподіл цілей за функціями державного управління; – уточнення мети при зміні обставин; – відповідність елементів системи визначеній меті
Виключна роль творчої активності людини в організації якісної роботи системи управління	<ul style="list-style-type: none"> – застосування заробітної плати як грошового стимулу; – дисципліна; – чесність у справах; – винагорода; – справедливість; – стабільність персоналу; – ініціатива; – атмосфера, яка сприяє розкриттю здібностей робітників; – методи роботи з людьми, які приносять задоволення від роботи; – етика ділової поведінки; – комплексність використання методів керування 	<ul style="list-style-type: none"> – застосування заробітної плати як грошового стимулу; – дисципліна; – чесність у справах; – винагорода; – справедливість; – стабільність персоналу; – ініціатива; – атмосфера, яка сприяє розкриттю здібностей робітників; – методи роботи з людьми, які приносять задоволення від роботи; – етика ділової поведінки; – посилення соціальної та політичної захищеності державних службовців

Аналіз інформації, наведеної у таблиці, свідчить про те, що закони різною мірою “облаштовані” принципами. Найбільша їх кількість розроблена стосовно розподілу управлінської праці. І це закономірно, оскільки недодержання його швидко погіршує роботу системи: перевантаження працівників знижує якість діяльності, відсутність структурного закріплення функцій призводить до їх зникнення тощо. Тому ці питання більш-менш відпрацьовані. Водночас закон відповідності повноважень і відповідальності не забезпечений керівними правилами такою ж мірою. Це можна пояснити дією суб’єктивних факторів: керівник часто намагається отримати більше прав і менше відповідальності, у той же час він не зацікавлений у наділенні правами підлеглого, не розуміючи, що вони необхідні для якісного здійснення обов’язків.

3.6. Методи наукових досліджень державного управління

Поняття наукового методу

Не менш важливим і взаємопов’язаним із питанням визначення об’єкта і предмета теорії державного управління є питання методу науки. Адже запорукою успішного розвитку науки управління є віднайдення методу дослідження, адекватного її предмету, та постійне його вдосконалення. На сучасному етапі розвитку наукової галузі “Державне управління” розробка методів дослідження політико-адміністративних аспектів державотворення набуває особливої актуальності, оскільки рівень розвитку будь-якої науки визначається змістовністю і дієвістю методичного забезпечення. Осмислення досягнень та визначення перспектив подальших досліджень у цій сфері зумовлює необхідність застосування адекватних методичних інструментів.

Науковий метод – це спосіб, підхід, інструмент, прийом, яким користується певна наука для дослідження закономірностей, що становлять її предмет. Це комплекс різноманітних засобів, який дає можливість знайти оптимальний шлях до наукової істини. Під методом теоретичного дослідження розуміється сукупність прийомів досягнення мети, поставленої наукою, чи вирішення конкретного дослідницького завдання, а під методологією – вчення про систему методів, що використовується в певній науці.

Як самостійна галузь наукового знання державне управління виробляє власну систему основних понять, принципів, наукових ідей, гіпотез і методів їх реалізації, що збагачують практичний досвід і відображають загальні закономірності предмета державного управління. Сукупність наукових теорій, доповнених методами досліджень, тобто їх методологією, утворює науку управління.

Загалом наука державного управління спирається як на загальнонаукову методологію, так і на спеціальні методи досліджень, що витікають із соціально-гуманітарного, у своїй кінцевій якості, предмета дослідження. У цілому під загальнонауковою методологією мається на увазі

принципи, способи та засоби, якими здобувається наукове знання. В межах загальнонаукової методології можна відокремити наступні складові елементи: рівні дослідження, власне методи дослідження, методологічні підходи та форми наукового знання.

Характеристика методів наукових досліджень

Виділяють два методи дослідження: емпіричний та теоретичний. *Емпіричний рівень* пізнання характеризує отримання початкового, фактологічного знання безпосередньо з досвіду, завдяки таким методам: спостереження, порівняння, опису, вимірювання, аналогії, експерименту.

Спостереження – один із основних методів отримання первинної інформації про досліджуваний об'єкт. Це – активний, цілеспрямований, систематичний, “споглядально-зосереджений” процес відтворення об'єкта, що спирається переважно на діяльність органів чуття.

Порівняння – метод встановлення елементів тотожності та відмінності між досліджуваними об'єктами. На цьому методі оснований ряд емпіричних наук, наприклад, порівняльні анатомія, ембріологія, лінгвістика тощо.

Опис – переведення чуттєво даної інформації на штучну мову – у знаково-символічну форму, зручну для подальшої раціональної обробки.

Вимірювання – процедура визначення кількісних, числових параметрів і властивостей об'єкта засобом застосування певної одиниці вимірювання або еталону.

Аналогія – висновок за ознакою подібності явищ, процесів, властивостей.

Експеримент – активний вплив на об'єкт шляхом створення штучних або екстремальних умов для вивчення його властивостей і закономірностей у “чистому” вигляді. Експеримент застосовується також для визначення нових і потенційних властивостей об'єкта. Іншим достоїнством експерименту є його повторюваність як критерій загальної наукової значимості та доказовості отриманого знання. За способом реалізації експеримент може бути мисленим або практичним. За сферами реалізації – природничо-науковим, технічним, соціальним (економічним, власне соціальним, політичним, культурним тощо).

На *теоретичному рівні* пізнання здійснюється перехід від явища до сутності, законів та закономірностей існування об'єкта із застосуванням наступних методів: абстрагування; аналіз; синтез; індукція; дедукція; формалізація; ідеалізація; моделювання; сходження від абстрактного до конкретного.

Метод абстрагування передбачає відокремлення певної риси досліджуваного предмета як критерію для систематизації інформації про цей предмет. Найбільш поширена методологічна помилка при застосуванні методу абстрагування полягає в певній підміні понять: замість визначення критерію систематизації риса, що відокремлюється, розглядається як головна, сутнісна риса досліджуваного предмета. Критерієм для такого визначення є позанаукові ознаки “наочності”, “очевидності” тощо. Насправді висновок щодо того, що певна риса предмета є головною, а інша – другорядною має стати *результатом*, а не *передумовою* дослідження.

Метод аналізу передбачає розклад інформації про предмет дослідження на складові елементи. Метод синтезу навпаки, означає зведення розрізнених елементів інформації про предмет дослідження до нової цілісної системи з метою отримання нового знання. Часто метод синтезу застосовується по відношенню до результатів використання методу аналізу.

Методи індукції та дедукції можуть бути об'єднані під спільною назвою методу редукції (зведення). Дедукція означає здійснення загального висновку на підставі часткового факту, зведення цілого до часткового. Якщо у доктора Ватсона палець у крейді (частковий факт), значить він весь день провів у більярдному клубі (загальний висновок), – розмірковував Шерлок Холмс, застосовуючи свій знаменитий “дедуктивний метод”. Індукція, навпаки, означає здійснення часткового висновку із більш загальної посилки, тобто зведення часткового факту до загальної підстави. Перефразуючи Шерлока Холмса, можна сказати: якщо доктор Ватсон провів весь день у більярдному клубі (загальна посилка), то в нього має бути палець у крейді (частковий висновок). Це, так би мовити, “індуктивний метод”, альтернативний “дедуктивному методу” Холмса.

Методи формалізації та ідеалізації теж можуть бути об'єднані під спільною назвою методу теоретичного моделювання. Відрізняються ці методи спрямованістю такого моделювання. Метод формалізації виходить з *того, що є* та здійснює узагальнення фактично наявної

інформації про предмет дослідження. Метод ідеалізації діє зворотним чином: він виходить з того, що має бути та за таким критерієм оцінює фактично наявний стан справ. Розглянемо такий об'єкт дослідження, як група слухачів Академії. Формалізована модель такої групи – середній вік, середній стаж державної служби, середній рівень займаних посад тощо. Ідеалізована модель, навпаки, буде виходити з уявлень викладацького складу про “ідеального слухача” та використовуватися для оцінки фактично наявного положення відповідно до цього ідеалу.

Крім теоретичних моделей (“ідеальний слухач”, “ідеальний керівник”, “ідеальний газ” тощо) існують також і практичні моделі – тобто штучні об'єкти, які заміщують реальні об'єкти, наприклад “штучне серце”, “скляне око”, “макет водія”, “лабораторний пацюк” тощо. Взагалі будь-яка модель – це такий аналог оригіналу, подібність якому в певному пізнавальному чи практичному відношенні є суттєвою, а відмінність другорядною. Усе залежить від мети, завдання і реальних можливостей дослідження.

Отже, **моделювання** – це відносно самостійний та універсальний метод створення та використання моделей, тобто аналогів реальних об'єктів з метою вивчення їх суттєвих з точки зору певного завдання властивостей в умовах обмежених можливостей пізнавальної чи практичної діяльності.

Метод сходження від абстрактного до конкретного означає вимогу розгляду предмета дослідження не ізольовано (абстрактно), а системно, у сукупності його взаємозв'язків з іншими предметами. Це рух пізнання від однобічного, обмеженого знання про об'єкт до синтезу багатьох визначень його. Це спосіб досягнення конкретності істини. Метод абстрагування дійсно спрощує розгляд предмета на початкових етапах дослідження, створює сприятливі умови для набуття об'єктивних знань про цей предмет. Проблема полягає в тому, що хоча абстрактне мислення і є необхідним елементом наукового підходу, але цей елемент не є ні достатнім, ні навіть визначаючим. Наукове мислення в принципі не може зупинитися на абстрактній стадії. У Г.Гегеля є таке есе “Хто мислить абстрактно?”. Там він описує таку уявну ситуацію. Вулицями міста на страту ведуть засудженого злочинця. І натовп на вулицях волає: “Мерзотник!” і т. ін. Лише молода дівчина помітила, що цей злочинець – вродливий парубок і подумала, як же він занепав своє життя. Питання: хто мислить абстрактно – натовп або дівчина? Відповідь: абстрактно мислить натовп. Натовп бачить тільки одну, ізольовану (абстраговану) рису явища – засудженого злочинця. А саме дівчина мислить науково, здійснивши сходження від абстрактного (злочинця) до конкретного (занепащене життя) та розглянувши це явище в усій сукупності його взаємозв'язків.

Методи досліджень інтегруються в методологічні підходи, тобто їх комплекси. В цілому можна відокремити наступні підходи.

Історичний підхід – пізнавальна установка на опис явища в реальному просторі і часі його функціонування та розвитку з урахуванням як унікальних і неповторних, так і всезагальних, необхідних і повторюваних рис і властивостей.

Логічний підхід – побудова теоретичної моделі об'єкта шляхом виокремлення всезагального, необхідного і повторюваного, абстрагуючись від несуттєвого, одиничного та випадкового.

Гіпотетико-дедуктивний метод – створення системи дедуктивно пов'язаних між собою гіпотез, із перевірки яких у кінцевому підсумку робляться висновки як щодо достовірності фактів, так і істинності вихідної, базової гіпотези. Це – опосередкований метод наукового пізнання в умовах його високої теоретизації та неможливості безпосередньої перевірки його абстрактних гіпотез.

Системний підхід – установка на розгляд об'єкта як системи або елемента більш загальної системи, тобто сукупності елементів, які існують у їх єдності та взаємозв'язку і в контексті загальних системних характеристик об'єкта як цілого, які не зводяться до суми властивостей його частин.

Структурно-функціональний підхід – різновид системного підходу, коли функціонування кожного елемента і системи в цілому розглядається з точки зору функціональної єдності, структурної впорядкованості, необхідності та доцільності.

Як останній елемент загальнонаукової методології можна вказати на форми наукового знання. Ці форми такі: **факт, проблема, гіпотеза, ідея, концепція, теорія.**

Факт – подія або (та) інформація (знання) про неї. Науковий факт – факт, апробований на предмет його всезагальності та необхідності: практично, внаслідок його повторюваності або

можливості бути відтвореним, наприклад в експерименті; теоретично – внаслідок його розуміння чи можливості бути інтерпретованим у межах певної наукової системи знань, теорії.

Проблема – знання про незнання або неповне, недостатнє знання про об'єкт. Наукова проблема – це форма “наукового незнання” (**Гельвецій**), а не побутового невігластва, – яке перетворює вирішення будь-якого, навіть дріб'язкового питання на “проблему”. Дійсна, наукова проблема виникає на основі проблемної ситуації, коли нові наукові факти не можуть бути пояснені засобами наявних знань та методів. Так виникає потреба в нових знаннях та методах переходу від незнання до знання.

Гіпотеза – теоретичне припущення високого ступеня ймовірності. Інші вимоги до гіпотези: 1) можливість практичної, дослідної перевірки наслідків припущення; 2) коло явищ, які вона пояснює, має бути якнайширшим; 3) здатність передбачати нові явища; 4) логічна несуперечливість.

Ідея – базове, системоутворююче, евристичне і конструктивне поняття, що формує цілісне уявлення про об'єкт та адекватне розуміння його сутності. Здатність “генерувати” ідеї та втілювати їх у життя – основний показник творчих здібностей суб'єкта.

Концепція – задум, спосіб реалізації ідеї в певній системі знань.

Теорія – систематизована, логічно несуперечлива форма знань, яка відображає сутність об'єкта чи закон його існування. Теорія – результат практичної перевірки гіпотези та реалізації певної ідеї. Наявність теорії характеризує міру розвиненості наукового пізнання. Теоретичність, як і об'єктивність, – один із основних критеріїв наукового знання.

Серйозні ускладнення практичного застосування загальнонаукової методології в соціально-гуманітарній галузі, принципів обмеження такого застосування викликали до життя спроби розроблення специфічної методології гуманітарного дослідження. Такою альтернативною методологією стала *герменевтика*. В буквальному перекладі слово “герменевтика” означає *наука про розуміння* та початково сформувалася як метод літературної критики, насамперед – метод тлумачення текстів. У випадку застосування герменевтики як загальногуманітарної методології дослідження як текст інтерпретується суспільний процес. Вихідний принцип герменевтичної методології полягає ось у чому. Оскільки об'єктивний зміст суспільного процесу є значною мірою фіктивним, його встановлення з епістемологічної точки зору значною мірою знецінюється. Отже, метою дослідження в гуманітарній галузі повинно стати встановлення *об'єктивного сенсу* суспільних процесів – *інтерсуб'єктивного значення* тих чи інших подій, спільного для їх учасників та дослідника.

Технічним засобом такого встановлення виступає *контекстна інтерпретація*. Одним із принципів такої інтерпретації є принцип *герменевтичного кола*: розуміння значень окремих деталей тексту або суспільного процесу неможливе без попереднього розуміння цілого (контексту). Але розуміння цілого досягається через розуміння окремих деталей. Таким чином, герменевтична інтерпретація рухається по спіралі: від тлумачення часткового до тлумачення цілого, а від нього – знову до тлумачення часткового. Згідно з поглядами **В.Дільтея** початкова можливість попереднього розуміння цілого визначається *темпоральністю* – тобто внутрішнім усвідомленням часу, що притаманне кожній людині. Так, наприклад, свічка, яка горить, змінює свою форму, зовнішній вигляд тощо. Але, попри це, ми сприймаємо цю свічку як один і той самий предмет. Ця єдність сприйняття забезпечується саме темпоральністю, відчуттям часу. Подібне явище стосовно емпіричних відчуттів **І.Кант** визначав як “трансцендентальну єдність аперцепції” (сприйняття).

В управлінській науці вирізняють *три групи* найважливіших методів (підходів) дослідження, специфіка яких зумовлена особливою природою державного управління як діяльності публічної адміністрації і пов'язаних із цим різноманітних факторів політичного, економічного, соціально-культурного характеру:

- 1) загальні методи дослідження явищ і процесів управління;
- 2) логічні методи пізнання;
- 3) емпіричні методи дослідження.

Загальні наукові методи

До загальних методів належать:
– метод *діалектики*, що дає можливість розглянути динаміку суспільно-політичних процесів: становлення і розвиток інститутів публічної вла-

ди. Діалектика розглядає явища в розвитку, в органічному зв'язку з політичними, економічними, соціальними, демографічними та іншими процесами, що відбуваються в суспільстві. Саме такий підхід забезпечує виявлення та розв'язання політико-адміністративних проблем, що виникають у суспільстві, розкриває діалектичну єдність та детермінованість загальних політико-економічних процесів з еволюцією публічної адміністрації;

– *інституційний* підхід – через зосередження на структурно-функціональних засадах побудови системи органів публічної влади та формально-правовій характеристиці політичної системи – дає можливість дослідити взаємозалежність і взаємозв'язок між змінами інституційних структур апарату державного управління і змістом державної політики;

– *соціологічний* підхід, який дає можливість досліджувати апарат державного управління з точки зору його ефективності (досягнення бажаних організаційних цілей) і продуктивності (досягнення цілей без зайвих затрат);

– *комплексний* підхід, зважаючи на складність і неоднозначність у методологічному аспекті феномену публічної адміністрації, дає можливість вийти за межі суто адміністративно-управлінської сфери і застосувати методи інших суспільно-гуманітарних наук та наукових знань – політології, юридичної науки, менеджменту, історії, соціології, філософії, психології тощо. Це сприяє більш повному дослідженню предмета науки та суттєвому підкріпленню методів управлінської науки арсеналом і результатами досліджень згаданих наук;

– *історичний* підхід базується на дослідженні системи публічної влади виходячи з історичної парадигми та факторів, що впливають на її розвиток (політичних, економічних, соціальних, культурних тощо) та допомагає відстежувати вплив зовнішнього середовища в часовому просторі на управлінську систему, передбачати та аналізувати її еволюцію, адекватну викликам часу. Грунтуючись на тому, що система інститутів публічної влади у кожен історичний період визначається конкретними суспільно-політичними факторами, притаманними цим періодам, цей метод дає можливість установити переваги та недоліки існуючої сьогодні в Україні структурно-функціональної моделі виконавчої влади, стан її співвідношення і взаємодії з іншими гілками державної влади і місцевим самоврядуванням, окреслити підходи щодо її вдосконалення та оптимізації;

– *культурологічний* підхід дає можливість установити залежність управлінської поведінки суб'єктів державного управління від рівня культури суспільства;

– *біхевіористський* підхід, що сформований під впливом психологічних чинників, розглядає організацію передусім як соціальну систему, в якій формуються і розвиваються відносини, конфлікти й зв'язки, що їх керівник не завжди спроможний зрозуміти й проконтролювати. На відміну від інших підходів, біхевіористський метод фокусує увагу на людському факторі, взаємозв'язках та співпраці державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, наголошуючи на розвитку інтуїції, спонукаючи управлінців та науковців досліджувати нераціональні й раціональні, неформальні й формальні аспекти організаційної поведінки.

Логічні методи пізнання

Другу групу становлять *логічні* методи пізнання:

– *системний* підхід дає можливість розгляду державно-управлінських явищ у сукупності соціальних зв'язків, виявлення цілого та його частин, вивчити окремі складові апарату державного управління в загальній системі організації державної влади. Цей метод зосереджується на організаційно-структурних формах, у яких здійснюється управлінська діяльність, та розглядає організацію як цілісне явище, всі складові якої взаємопов'язані цілями, функціями, принципами, методами, структурами, процесами, кадрами і ресурсним забезпеченням. Цей підхід, що передбачає структурування, ранжування проблем, дав можливість розгляду досліджуваного явища як системи, тобто багатьох взаємозалежних і взаємопов'язаних елементів, що становлять певну цілісність, і на цій основі здійснити пошук та визначити можливості і напрями розвитку управлінської науки;

– *функціональний* підхід, фіксуючи увагу на специфіці змісту управлінської діяльності, є підставою виявлення об'єктивно необхідних на відповідному етапі державотворення функцій державного управління, пошуку оптимальних варіантів їх розподілу в апараті державного управління;

– метод *структурного аналізу*, зважаючи на те, що виконавча влада реалізується через відповідну структуру – систему органів, сприяє розробці науково обґрунтованої методології визначення функцій апарату державного управління та дає можливість різноманітність цих

функцій звести до таких науково обґрунтованих організаційних форм виконавчої влади, які не тільки відповідають різноманітності системи об'єктів управління, а й спроможні забезпечити оптимальність її розвитку;

– *структурно-функціональний* метод через адекватний опис сутності єдності структурного та функціонального аспектів організації апарату державного управління дає можливість обґрунтувати особливості окремих форм виявлення цієї сутності на різних рівнях системи виконавчої влади, в її конкретних підсистемах, ланках і на цій основі запропонувати практичні заходи щодо оптимізації відповідності між структурою і функціями кожного окремого суб'єкта державного управління (органу виконавчої влади);

– метод *аналізу і синтезу* через дослідження елементів логічної структури науки державного управління сприяє узагальненню основних понять, принципів, категорій науки; через розгляд управлінської діяльності з різних позицій дає можливість побудувати об'ємну модель системи публічної адміністрації;

– *порівняльний (компаративний)* метод через вивчення та використання практики публічного управління в інших країнах (передусім розвинутих, демократичних) – дає можливість виявляти тенденції і напрями розвитку публічної адміністрації, її взаємозв'язки з іншими суб'єктами публічної влади та визначити її місце в державному механізмі. Саме таким шляхом можна вести пошук оптимальної моделі виконавчої влади, місцевого самоврядування та апробувати успішні зарубіжні механізми для вирішення тих чи інших управлінських проблем у вітчизняному державотворенні;

– *ситуативний* метод через інтерпретування існуючих напрацювань у сфері політико-управлінської теорії на сучасний стан публічної адміністрації і передбачення можливих змін сприяє розробленню науково обґрунтованої методології оптимізації державного та муніципального управління.

До логічних методів також віднесені інші теоретичні прийоми – індукція і дедукція, моделювання, експеримент, абстрагування, узагальнення і обмеження, сходження від абстрактного до конкретного та ін.

Методи емпіричних досліджень

До третьої групи належать методи *емпіричних досліджень* – сукупність конкретних прийомів, за допомогою яких нагромаджується і систематизується емпіричний матеріал і дані інших близьких наук:

– *аналіз джерельної бази (контент-аналіз)* з проблематики публічної адміністрації українських, зарубіжних і радянських учених дає можливість розглянути соціальну природу та сутність публічного управління і на цих засадах розвинути теоретичні основи державного управління;

– *аналіз документальної бази* (законів, нормативно-правових актів, управлінських документів, статистичних даних тощо) дає можливість визначити недоліки законодавчого та нормотворчого характеру, що негативно впливають на ефективність державного управління, та визначити загальні підходи вдосконалення якості правового забезпечення політико-управлінської діяльності;

– *аналіз та узагальнення практичної діяльності* публічної адміністрації у контексті переходу до нової парадигми місії публічної влади дає змогу встановити найбільш об'єктивні методологічні підходи щодо розмежування і збалансування функцій і повноважень органів державної та муніципальної влади з метою підвищення їх ефективності.

Кожен із названих методів (їх груп) застосовують не ізольовано, а в комплексі, що дає змогу отримати більш повні та всебічні результати наукових досліджень. Використовуючи систему основних понять і методи теоретичних досліджень, управлінська наука виробляє власну методологію для більш повного та об'єктивного практичного вирішення своїх основних завдань.

Державне управління як багатоаспектне явище об'єктивно потребує залучення та поєднання методології багатьох наукових галузей, тобто застосування міждисциплінарних підходів. Адже при вивченні суспільних явищ міждисциплінарний метод зарекомендував себе як найбільш ефективний: коопераційна взаємодія різних соціально-гуманітарних дисциплін збільшує можливості аналізу, звільняючи його від одноманітності, зумовленої абсолютизацією підходів, властивих окремим наукам. Разом з тим важливо уникнути загрози певної методологічної розмитості і забезпечити цілісність стратегії певного дослідження, при цьому слід використати все міждисциплінарне багатство накопиченого методологічного інструментарію.

3.7. Методологія практики державного управління

*Методологічні зміни
практики державного
управління в Україні*

Методологія як певна система знання про метод, під яким зазвичай розуміється сукупність практичних або розумових прийомів, кроків, інструкцій, дотримання яких сприяє досягненню бажаних результатів, виступає основою архітектури діяльності. Вона об'єднує знання принципів, підходів, методів та інструментів діяльності. Тому кардинальне оновлення якого-небудь виду діяльності передбачає відповідні кардинальні зміни її методології.

Не є винятком і державне управління, яке являє собою важливий вид людської діяльності, що забезпечує збереження і розвиток суспільства. Від якості державного управління залежить успішний розвиток практично всіх суспільних підсистем і структур, успіх суспільства, реалізація інтересів і можливостей людей, їхня безпека і майбутнє.

Реформування держави неминує передбачає реформування державного управління, а реформування державного управління передбачає перебудову його методологічної матриці, без чого воно принципово не можливе.

Незважаючи на значні досягнення в дослідженні державного управління з методологічних позицій, слід відзначити наявність недостатньо досліджених питань. Найважливішими серед них є питання про те, якою має бути методологічна матриця державного управління в Україні на сучасному етапі її розвитку. Це питання ускладнюється питанням про співвідношення адміністративного і публічного в державному управлінні. На думку політиків, які позиціонують себе як демократи і прихильники європейського вектора розвитку України, все державне управління має бути публічним, що вимагає від нього європейська орієнтація України, а адміністративне виступає основою для відродження тоталітаризму. Іншу точку зору поділяють практики управління, які вважають, що сучасне державне управління має бути адміністративним із використанням лише елементів публічності, від передозування якої може бути тільки шкода для держави і суспільства. Нарешті, третя точка зору, характерна для самих європейців, теоретиків і практиків європейського державного управління, які публічне та адміністративне розглядають синкретично в певній органічній єдності як публічне адміністрування.

При вирішенні питань проблемного комплексу звернемо увагу на те, що потреба методологічних змін диктується суспільним розвитком. Так, після президентських виборів 2009 р. українське суспільство знову стикнулося з нагальною потребою реформування державного управління, яке показало свою неефективність у процесі природного експерименту попереднього п'ятиріччя. За всієї привабливості європейської моделі державного управління стало зрозуміло, що її неможливо реалізувати в нинішніх умовах України, оскільки суспільству і державі не вистачає двох речей: необхідного рівня економічної, політичної, соціальної, інституціональної та іншої зрілості, а також нормального функціонування системи у цих же аспектах.

Сьогодні потрібно зрозуміти, що європейська модель державного управління є результатом тривалого розвитку європейських держав, постійних наукових пошуків, експериментів і узгодження нововведень із громадянським суспільством. Втілити цю модель в Україні поки що неможливо, як неможливо в родоплеменному суспільстві створити атомну енергетику. До Європи в цьому контексті потрібно досить довго йти шляхом тривалої і цілеспрямованої європеїзації своєї власної суспільної і державної сутності.

Гострою проблемою є затяжні хвороби суспільства і держави, пов'язані з глибокою, системною, транзитивною кризою самих їх основ, що проявляється в нестабільності, проблемах, кризах і конфліктах. На стадії розвитку держави виникають патології, що відрізняються від родових, до захисту від яких система управління не готова. При цьому держава найбільш уражена є корупцією органів та посадових осіб державного управління та посадових осіб місцевого самоврядування, розбалансованістю системи управління, порушенням прав і свобод громадян, підміною управлінської діяльності піарівською грою політиків, неадекватністю управлінської діяльності цілям, завданням, ресурсам, ситуації, інформації, її ціннісними провалами.

Не викликає жодних сумнівів правильність оцінки нинішніх проблем державного управління **Г.В.Атаманчуком**, який відзначає, що в російському суспільстві (в українському ще більшою мірою) утвердилася влада слова – логократія, що призводить до того, що управління

“історично не користується належною увагою та авторитетом. Ним не займаються, його не вивчають і не засвоюють”. Більше того, є значний прошарок людей, які взагалі виступають проти управління, спонукаючи і примушуючи до певної поведінки і діяльності. Вони начебто з добрими намірами проповідують такий стиль життя, за якого практично неможливо жити. У разі масового наслідування їхнім закликам зупиняться всі системи життєдіяльності людей. В Україні спостерігається досить сильна трансформація логократії в логодемократію, а останньої в лохократію, яку слід розшифровувати як владу над “лохами”, які виявляються в умовах демократії розмов позбавленими практично всіх можливостей ділократії, тобто влади справи в умовах ділодемократії, орієнтованої на свободу й активну участь в економічному, соціальному та політичному житті держави.

Звідси випливає висновок про подвійну неадекватність державного управління, що характеризується, з одного боку, європейсько-утопічною неадекватністю, а з другого – неадекватністю управління “станом здоров’я” держави, тобто управління не “лікує” державу, а посилює її хвороби. Тому найважливішим методологічним принципом реформування державного управління є побудова управління таким чином, щоб воно забезпечувало спочатку санацію, а потім і оздоровлення держави, формування деякого ідеалу здорової успішної держави, розвиток її відповідно до ідеалів в аспекті оволодіння передовими світовими, у тому числі і європейськими досягненнями теорії та практики державного управління.

На сучасному етапі розвитку Української держави найбільш гострими є питання санації держави, очищення і навіть заміни її найбільш уражених підсистем; досягнення збалансованості основних ланок, рівнів, підсистем; підвищення активності, відповідальності та адміністративного тону суб’єктів прийняття управлінських рішень та суб’єктів контролю за їх реалізацією.

Вирішення цих завдань неминуче поставить на перший план іншу проблему – вироблення ідеальної моделі державного управління, яка являє собою деякий компроміс між досягненнями передових держав, національним досвідом державного управління та реальними і потенційними ресурсами втілення моделі в практику.

Саме по собі державне управління являє собою єдність кількох складових: **адміністративної діяльності**, орієнтованої на встановлення порядку, норм і відповідного тону управління; **публічного управління**, яке забезпечує участь громадян в управлінні, взаємодію органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянами для обговорення та прийняття управлінських рішень, здійснення процедур контролю, які задовольняють інтереси людей; **електронно-мережевого, інформаційно-технологічного управління**, пов’язаного зі створенням електронного уряду, електронного самоврядування, електронної демократії. Зведення державного управління тільки до однієї складової можна розглядати або як відображення реальної нерозвиненості та деформації управління, або як ціннісно-гносеологічну деформацію його розуміння.

Сучасне повноцінне державне управління характеризується розвитком усіх його складових, їх взаємодією і взаємним доповненням. Головною особливістю методології державного управління в Україні є нерозвиненість усіх його складових і їх підміна певними сурогатами.

Етапи розвитку державного управління

Становить інтерес осмислення методологічних аспектів державного управління в Україні в історичному зрізі. Для цього розглянемо методологічні особливості основних етапів розвитку державного управління взагалі.

Перший етап пов’язаний із виникненням державного управління як деякого тотального управління, коли держава виступала єдиним суб’єктом, примушуючи населення до виконання законів. Таке управління повністю базувалося на політичній владі. Воно являло собою систему впливів органів і чиновників на суспільство. Громадяни тут зобов’язані надавати державі послуги, які забезпечують її управлінські функції, серед яких не останню роль відіграє примус.

Другим етапом становлення сучасного державного управління є відмежування державного управління від політики. Тут починають діяти два суб’єкти управління: суб’єкти політики, які отримують владу після перемоги на виборах у вигляді можливості формулювати цілі та завдання розвитку суспільства та держави, і чиновники, які реалізують поставлені цілі та завдання на основі застосування законів і відповідних адміністративних, публічних і електронних технологій. Державне управління на цьому етапі являє собою складну систему управлінських впливів, які формуються і набувають легітимності завдяки політичній демократії. Тут відбу-

вається доповнення обов'язків громадян перед державою значним комплексом послуг, які надає їм сама держава.

Державне управління тут розвивається через вдосконалення, з одного боку, діяльності політиків шляхом розвитку багатопартійної системи, їх відповідальності перед виборцями, а з другого – діяльності чиновників за допомогою підвищення ефективності технологій адміністрування, публічних та електронних комунікацій, якості державно-управлінських послуг, що забезпечує також скорочення чиновницького апарату.

Третій етап в еволюції державного управління пов'язаний із логічним продовженням розвитку сучасних його характеристик. Для нього властиво додаткове збільшення типів суб'єктів, знаковими серед яких є громадяни та інституції громадянського суспільства як суб'єкти самоврядування.

Найбільш концентровано третій етап розвитку державного управління знаходить прояв у новому публічному адмініструванні в англійських країнах, насамперед у Новій Зеландії, для якого характерні: орієнтація на потреби громадянина і клієнта; цілісний менеджмент якості; необхідність зниження витрат і підвищення результативності; орієнтація управління на кінцевий продукт, а не на ресурси на вході; розмежування стратегічного та оперативного рівнів; розмежування функцій надавача послуги і фінансиста послуг; створення структур управління, близьких за характером до концерну; замовлення на послуги (контракти) структур, які дають послуги з метою реалізації економічних завдань у загальних інтересах; конкуренція на внутрішньому ринку, зовнішній розподіл замовлень і приватизація; великий контроль на відповідність критеріям якості та результативності (контролінг); практика немонітарних стимулів та оплати праці за результатами. Подібна методологічна структура нового публічного управління свідчить про те, що воно сформувалося в результаті послідовного розвитку класичної та посткласичної методології, що базуються на принципах раціональності і результативності, які підпорядковані гуманістичному принципу орієнтації на якість послуг для громадян.

Державне управління на цьому етапі являє собою систему узгоджених один з одним управлінських впливів, взаємодій і самоврядної діяльності. Остання означає перерозподіл управлінської діяльності від чиновників до громадськості, яка нерідко отримує своєрідний “контрольний пакет акцій” в управлінні у вигляді, наприклад, контролюючих процедур. Це створює важливі соціальні умови для скорочення управлінського апарату за допомогою навчання самоврядної діяльності населення.

Принципово важливо підкреслити, що самоврядна діяльність не зводиться до місцевого самоврядування в територіальних громадах, а включає практично відсутній нині самоврядний аспект власне державного управління у вигляді діяльності експертних спільнот, аналітичних центрів, референдумів щодо з'ясування ступеня підтримки громадянами прийнятих управлінських рішень тощо.

Порівняння етапів розвитку державного управління та етапів розвитку наукового знання дає змогу зробити висновок, що перший етап розвитку державності характеризується класичною методологією, другий – посткласичною, а третій – постнекласичною методологією. Це дає змогу розгорнути методологічну характеристику кожного з етапів за такими параметрами, як суб'єкт, об'єкт, сутність, цінності, принципи і технології державного управління.

Державне управління в Україні перебуває на стадії переходу від першого етапу до другого, а перехід до третього етапу бачиться лише в історичній перспективі як стратегічна мета розвитку. Це означає, що в Україні не завершено відділення державного управління від політики, а політики від бізнесу, недостатньо розвинена її громадська самоврядна складова, якість державно-управлінських послуг є невисокою, система управління охоплена тотальною корупцією і має багато інших проблем, які визначають низький рівень її цивілізованості.

Принципово важливою проблемою виступає низька якість діяльності державних службовців і службовців місцевого самоврядування, яка характеризується трьома складовими:

- цінностями як її основними регуляторами;
- культурою, яка виступає у вигляді моделі переконань, цінностей, способів діяльності, зразків поведінки, управлінських стилів і отримує концентроване вираження в професіоналізмі державних службовців, їх компетентності, вмінні управляти;

– технологіями, що являють собою комплекс алгоритмів, операціональних моделей реалізації управлінської діяльності.

Принципово важливим є наявність не тільки розвиненості цих трьох складових, але забезпечення балансу між ними. Цінності повинні орієнтувати державного службовця на служіння народу і державі, але не нації, окремим групам та самому собі. Важливо те, щоб зміцнення державних цінностей супроводжувалося розвитком у суспільстві і державі головної цінності, якою, як показують дослідження **Ф.Фукуями**, виступає довіра. Під довірою він розуміє стан, коли у членів спільноти виникає очікування того, що інші його члени будуть вести себе більш-менш передбачувано, чесно і з увагою до потреб оточуючих, у згоді з деякими загальними нормами.

Таблиця 3.6

Порівняльна характеристика основних етапів розвитку державного управління

	<i>Перший етап</i>	<i>Другий етап</i>	<i>Третій етап</i>
Суб'єкт	Суб'єкти – інститути державного управління, суб'єкти діяльності у державному управлінні (посадові особи, чиновники державного управління)	Суб'єкти – інститути державного управління; суб'єкти, які формують цінності і цілі (політики, депутати); суб'єкти власне державного управління (посадові особи, чиновники); суб'єкти місцевого самоврядування (посадові особи, чиновники місцевого самоврядування); суб'єкти місцевого самоврядування (посадові особи, місцевого самоврядування); громадяни як суб'єкти	Суб'єкти – інститути державного управління; суб'єкти, які формують цінності і цілі (політики, депутати); суб'єкти власне державного управління (посадові особи, чиновники); суб'єкти місцевого самоврядування (посадові особи, чиновники місцевого самоврядування); суб'єкти впливу (ЗМІ, громадська думка); громадяни як суб'єкти
Об'єкт	Функції держави	Функції держави, становлення приватного життя і громадянського суспільства, які не є об'єктом державного управління	Функції держави, державно-управлінські послуги
Сутність	Вплив на основі влади в аспекті реалізації функцій держави	Вплив на основі закону з метою реалізації функцій держави	Вплив і взаємодія на основі закону, пошуку консенсусу і забезпечення підтримки прийняття і просування управлінських рішень у реалізації функцій держави
Цінності	Державні, недовіра до громадян	Державні і цивільні, лояльність до цивільного життя	Державні, цивільні, довіра до громадян
Принципи	Концентрації влади в державі	Відділення державного управління від політики, поділ влади, обмеження сфери державної влади	Єдності влади, гуманізму, субсидіарності, зростання якості державно-управлінських послуг
Технології	Підпорядкування громадян державі, виконання ними своїх обов'язків, законів, оподаткування	Адміністрування, зміцнення законності, контролю, дисципліни, покарань, стимулювання	Антикорупційні, захисту прав людини, підготовки та прийняття управлінських рішень, інформаційно-аналітичні, електронного управління, телекомунікації, тренінги, інтерактивне навчання, взаємодія, моніторинги, самоаудит

Він відзначає, що “недовіра, поширена в суспільстві, накладає на всю його економічну діяльність щось на зразок додаткового мита, яку співтовариствам з високим рівнем довіри платити не доводиться, а суспільство, де панує довіра, здатне організувати роботу людей у більш гнучкому режимі і на більш колективних засадах, воно передає більше відповідальності на низовий рівень. Недовіра перетворює політичну діяльність у виключно конфронтаційну діяльність, а управління робить неможливим. Довіра ж створює виключно сприятливі можливості для підвищення ефективності управління, розвитку самоврядування, полегшення і навіть ліквідації окремих ланок і функцій управлінської системи”.

Державний службовець повинен виступати носієм високої професійної культури, володіти сучасними технологіями державного управління. Однак діяльність державних службовців в Україні характеризується вимиванням цінностей служіння державі і народові, підміною їх національними та індивідуальними цінностями; низьким рівнем їх компетентності в технологіях публічного та електронного управління, відсталим, досить часто авторитарним стилем управ-

лінійна без взяття на себе відповідальності за свої дії, невмінням користуватися консалтингом та аналітичними технологіями.

Методологічні зміни державного управління в Україні в процесі реформ

Подальший розвиток державного управління пов'язаний з освоєнням постнекласичної його методології. При цьому найбільш важливі тенденції представлені в табл. 3.7, яка описує зміст методологічних змін за основними параметрами державного управління, яке в цілому рухається від класичної і посткласичної методологічних матриць до постнекласичної методологічної матриці, яка, з одного боку, є органічним продовженням методології попереднього етапу, а з другого – являє собою якісно інше явище, що заперечує використані раніше методологічні параметри.

Таблиця 3.7

Можливі зміни методології державного управління в Україні у процесі реформування державного управління

Параметри змін	Зміст змін
Суб'єкти	Розширення типів суб'єктів державного управління, звуження сфери дії чиновництва як традиційного суб'єкта, набуття державним управлінням характеристик і складових спільного управління (партнерства) та самоврядування
Цінності	Перехід від тотальної недовіри, контролю та застосування насильства до тотальної довіри, політкоректності та самоконтролю в діяльності всіх суб'єктів державного управління, від класових, національних та інших групових цінностей до цінностей соціальних, державних і особистісних
Принципи	Перехід у державному управлінні від домінування принципів адміністрування, закритості, ієрархії, централізації, більшої владної дистанції до домінування принципів публічності, відкритості, партнерства, децентралізації, незначної владної дистанції
Технології	Рух від домінуючого використання в державному управлінні технологій впливів і дій до домінування технологій погоджень і взаємодій, від відносно незалежних один від одного технологій адміністрування, публічності та електронного управління до їх взаємного погодження

Таким чином, проведений аналіз дає змогу зробити такі **висновки**:

- по-перше, перехід до реформування державного управління в Україні являє собою складний процес трансформації методологічних основ державного управління з подальшим виробленням концепцій, програм і моделей самих реформ;
- по-друге, успішна реалізація державно-управлінських реформ потребує спеціального наукового їх супроводу, основною складовою якого є методологічні пошуки з метою вироблення ефективного інструментарію державно-управлінської діяльності.

3.8. Базові моделі науково обґрунтованого державного управління

Науково обґрунтоване управління

У сучасних стратегіях, політиках, програмах, концепціях на різних рівнях соціального управління все частіше знаходимо словосполучення “науково обґрунтоване управління” та “випереджальне управління”. Якщо в першому з них закладається зміст

логічної обґрунтованості управлінських рішень та дій, що спирається на теоретичні й методологічні здобутки науки управління та суміжних із нею наук (право, політологія, соціологія, економіка, психологія та інших), то в другому фактично мається на увазі управління, що орієнтоване на розвиток та спирається на прогнозно-аналітичні розрахунки.

Важливою особливістю управління в соціальних системах є те, що його основні положення, підходи, моделі, методи поширюються на всі рівні, в тому числі й на державний рівень. Виходячи з цього розглянемо низку моделей, які є базовими з точки зору науково обґрунтованого управління в соціальних системах. Класичною моделлю соціального управління є *модель циклу управління* (рис. 3.3). Незважаючи на її зовнішню простоту, вона має велике методологічне значення. Спробуємо це показати.

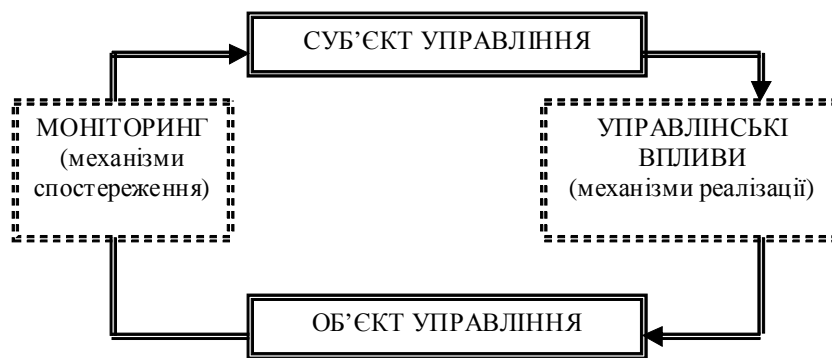


Рис. 3.3. Модель циклу управління

Модель циклу управління

По-перше, *цикли управління* виконуються на всіх рівнях управління в соціальних системах. Більше того, людина, яка становить основу всіх соціальних систем, в різних ситуаціях та у різних рівнях такого управління може бути як його суб'єктом, так і об'єктом. Тобто цикли управління виконуються як у суб'єкт-об'єктних, так і в суб'єкт-суб'єктних відносинах (однорівневих і міжрівневих). Відтак їх безліч. До того ж ці цикли в більшості своїй не синхронізовані між собою в часі та просторі.

По-друге, *процес циклу управління* є таким, що повторюється (цикли змінюються один за іншим), безперервним (завершується один й починається інший цикл), стійким (схема циклу управління не змінюється), необхідним (немає іншого способу цілеспрямованого управління в соціальних системах), тобто таким, що має всі ознаки закономірності. Назвемо останню закономірність циклічності управління в соціальних системах.

По-третє, саме *ця закономірність обумовлює синергетику соціального управління*. Велика кількість та несинхронізованість циклів управління утворює динамічний хаос і перетворює соціальну систему на дисипативну, яка за певних умов незбалансованого невдалого управління може перейти в стан так званого “дивного атратора”, з якого дуже важко виходити. Саме це відбувалося в перші роки незалежності України з країною та було викликано складністю застосування управління в умовах тяжкої та затяжної кризи (політичної, економічної, соціальної, ціннісної). Для певної стабілізації та впорядкування динамічного хаосу управління в соціальних системах необхідною є розробка та реалізація стратегій, політик, національних проєктів, програм розвитку, в яких передбачено орієнтири довгострокових дій різних сфер, галузей, адміністративних територій, територіальних громад і суспільства в цілому. Введення у дію таких стратегій, політик, національних проєктів, програм розвитку дає змогу на певний період синхронізувати динаміку циклів управління, спрямувати різні галузі, сфери, території на узгоджену роботу в напрямі досягнення загальних цілей держави.

Синергетика соціального управління

По-четверте, *цикл управління є базою для формування різних моделей соціального управління*, зокрема моделей державного управління. Такі моделі, зокрема, формуються шляхом розкриття та деталізації блоків циклу управління, насамперед суб'єкта управління та управлінських впливів. Наприклад, у класичній американській моделі державного управління, що взяла за основу модель людини економічної, до суб'єкта управління віднесені органи влади всіх гілок влади та суттєво обмежено застосування правових управлінських впливів. До мінімуму скорочено державний сектор управління. При цьому у суспільстві та управлінні ним діє принцип, відповідно до якого все, що не заборонено законом, дозволено. Водночас у класичній європейській моделі державного управління, що взяла за основу модель людини адміністративної, до суб'єкта управління віднесені органи влади тільки виконавчої гілки влади й дуже розвинена система правових управлінських впливів. Маємо розвинутий державний сектор управління.

По-п'яте, виходячи з циклу управління *достатньо легко пояснити сутність дії закону необхідної різноманітності* (закон **У.Ешбі**). А саме, для ефективного управління суб'єкт уп-

равління повинен мати різноманітність не менше об'єкта управління. Інакше кажучи, суб'єкт управління повинен досконало знати, що відбувається в об'єкті управління, щоб обґрунтовано управляти ним. З огляду на зазначене виникає необхідність збалансування різноманітності суб'єкта та об'єкта управління. Це, як правило, досягається або підвищенням різноманітності суб'єкта управління, або зменшенням різноманітності об'єкта управління. Завжди слід пам'ятати, розробляючи програми та плани, що об'єкт управління безперервно змінюється, як і все суспільство. Тому необхідно орієнтуватися в цих планах і програмах на перспективні технології, як мінімум тотожні терміну дії цих планів і програм.

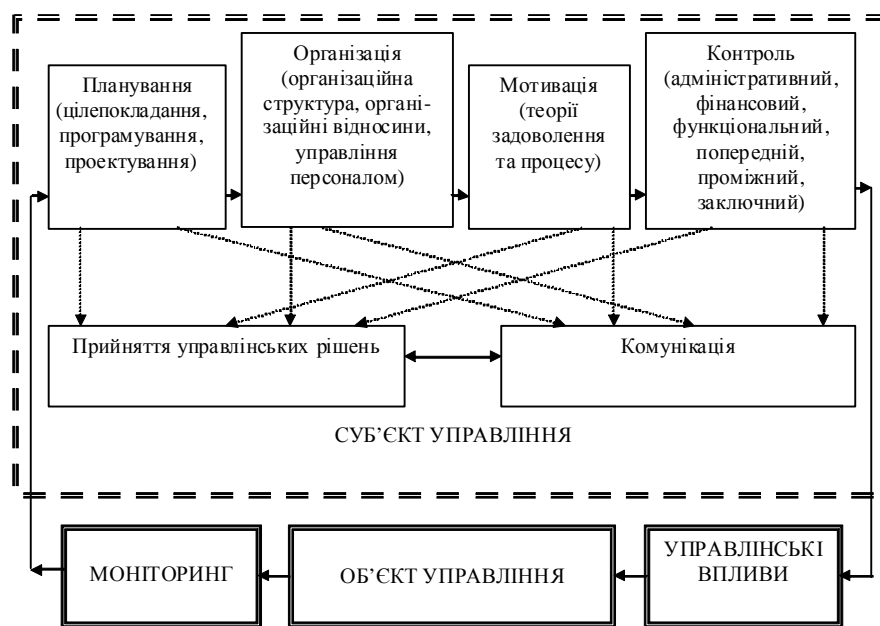
По-шосте, виходячи з циклу управління можна підійти до розгляду питання гуманітаризації (детехнократизму) соціального взагалі та державного управління зокрема. Дійсно, цикл управління відображає філософську проблему, що первинне – буття чи свідомість. Якщо суб'єкт управління діє на матеріалістичних (прагматичних) засадах, то він завжди виходить із реальних завдань і можливостей об'єкта управління. Тобто планує та діє методом малих передбачуваних кроків виходячи “від досягнутого”. На нижчих рівнях державного управління та місцевого самоврядування, наприклад управління містом, районом, територіальними громадами важко представити інше. Якщо суб'єкт управління діє на ідеалістичних (гуманітарних) засадах, то він виходить із власного бачення перспективи об'єкта управління, часто не враховуючи його реальні можливості. Таким чином можна підняти планку очікуваного горизонту державного розвитку. Для державного управління, на нашу думку, це можливо лише в умовах стійкого розвитку та створення великих ресурсних можливостей, а також великого управлінського таланту державних діячів.

Підтвердженням вищезазначеної тези про базовий характер циклу управління для формування інших моделей соціального управління є модель процесу управління, наведена на рис. 3.4. Вона відрізняється від циклу управління тим, що розкриває та деталізує блок суб'єкта управління виходячи із сучасних напрацювань науки менеджменту. Завдяки цьому модель наповнюється великим функціональним змістом.

Підтвердженням вищезазначеної тези про базовий характер циклу управління для формування інших моделей соціального управління є модель процесу управління, наведена на рис. 3.4. Вона відрізняється від циклу управління тим, що розкриває та деталізує блок суб'єкта управління виходячи із сучасних напрацювань науки менеджменту. Завдяки цьому модель наповнюється великим функціональним змістом.

Управлінські функції

Будь-який управлінський процес починається з функції планування, що передбачає цілепокладання, програмування (розробку планів, програм) та проектування (прив'язку ресурсів до планів, програм). На нашу думку, до функції планування мають бути віднесені й функції передбачення та прогнозування, хоча деякі дослідники розглядають ці функції окремо від планування. Покращенню планування може сприяти розгляд будь-якої діяльності як комплексу трьох видів діяльності – основної, управлінської та забезпечуючої (відтворювальної).



Тоді спочатку планується основна діяльність, а потім цей план доповнюється потребами в управлінській (планування розробки правових актів, стандартів, регламентів, організаційних структур і заходів з управління тощо) та забезпечуючій (фінанси, кадри, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення) діяльності. Це відповідає реальній практиці управління.

Особливе місце в функції планування займає цілепокладання. Визначення цілей є найважливішим етапом у циклі процесу

Рис. 3.4. Модель процесу управління

управління. Усі інші функції та дії спрямовані тільки на забезпечення досягнення визначених цілей. Саме тому цілі не можуть бути не завищеними, оскільки тоді вони не будуть досяжними у повному обсязі, не заниженими, бо тоді відбувається штучне гальмування розвитку об'єкта управління. У першому випадку може спостерігатися підрив авторитету влади через невиконання обіцянок, а в другому – через неналежну діяльність або бездіяльність.

Наступним етапом реалізації циклу процесу управління є *функція організації*. Вона передбачає матеріалізацію програм і планів, тобто їх закріплення за певними організаційними структурами, структурними підрозділами та персоналом, а також початок реалізації.

Функція мотивації спрямована на підвищення ефективності процесу управління за рахунок, з одного боку, стимулювання зацікавленості персоналу до праці, а з другого – врахування найкращим чином розумових можливостей працівників. На сьогодні доведено, що мотивація набагато менше впливає на результат, ніж цілепокладання.

Алгоритмічна модель процесу управління

Функція контролю завершує процес управління. Вона може мати форму адміністративну (перевірка строків виконання планів і завдань), фінансову (відповідність реальних фінансових витрат запланованим та чинному законодавству у цій сфері), функціональну (перевірка повноти та якості виконання планів і завдань). Остання все ще не знайшла свого повного втілення в роботі органів державної влади та управління, а також органів місцевого самоврядування. Причиною є складність запровадження цієї форми контролю, фактично побудованої на самоконтролі керівників владних структур та структурних підрозділів. Взагалі ефективність контролю залежить від ставлення до нього керівників – перших осіб органів та організацій.

Як показано на рис. 3.4, *прийняття управлінських рішень та комунікація є управлінськими функціями* – процесами, що пов'язують усі інші. Наприклад, можуть бути прийнятими рішення з цілепокладання, з програмування (розробка програм, планів, проектів), з проектування, з визначення організаційних структур та організаційних відносин, з управління персоналом, з мотивації персоналу, з різних видів та етапів контролю тощо.

Цілепокладання

З позиції об'єктивізації управління суб'єкт управління, безумовно, повинен добре знати об'єкт управління та ситуацію, в якій він перебуває. Ці знання, насамперед, стосуються об'єктивно обумовлених процесів та явищ – законів та закономірностей функціонування й розвитку соціальних систем. Якщо закони можна визначити й описати, то закономірності здебільшого проявляються шляхом виявлення тенденцій та визначення принципів.

Звернемося до *алгоритмічної моделі*, сформованої виходячи з логіки процесу управління (рис. 3.5).

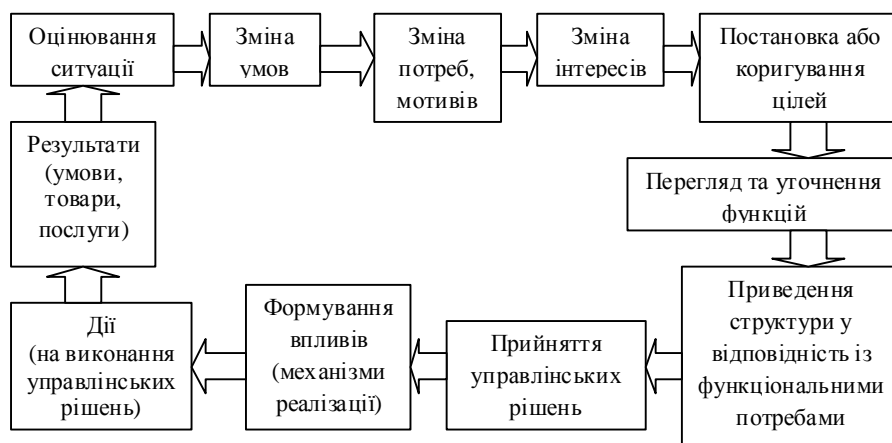


Рис. 3.5. Алгоритмічна модель на засадах логіки процесу управління

Точкою відліку (моментом початку) такого процесу завжди є зміна умов функціонування або розвитку об'єкта управління. Така зміна, якщо вона оцінюється як достатньо суттєва, приводить до зміни проблемної ситуації, що, у свою чергу, ставить на порядок денний питання про прийняття нового управлінського рішення. Останнє, у трактуванні сучасного менеджменту,

розглядається як частина управлінського процесу з етапами: виявлення та діагностування проблемної ситуації; визначення критеріїв та обмежень; розробки альтернатив; оцінювання альтернатив; вибору найкращої з них або такої, що в цілому задовольняє цілі управління (за *принципом обмеженої раціональності управлінських рішень*, сформульованим **Г. Саймоном**).

На першому етапі цього управлінського процесу йдеться про оцінювання нової ситуації для об'єкта управління (як внутрішньої, так і зовнішньої) як наслідок *зміни умов його функціонування або розвитку*. Така зміна призводить до зміни потреб і мотивів об'єкта управління. Наприклад, поява нових технологій потребує переобладнання об'єктів виробництва, торгівлі, транспорту, зв'язку, освітньої та наукової систем тощо. Відтак, можна сформулювати принцип зумовленості потреб і мотивів об'єкта управління умовами, що склалися в ньому або докола нього. Виникають нові завдання управління.

Процес постановки або коригування цілей

Зміна потреб і мотивів, у свою чергу, призводить до виникнення нових або перегляду та коригування чинних інтересів об'єкта управління. Продовжуючи логічний методологічний ланцюг, можна сформулювати принцип обумовленості інтересів об'єкта управління його потребами та мотивами.

На підставі та для задоволення інтересів об'єкта управління суб'єктом управління формулюються нові цілі функціонування або розвитку об'єкта управління на певний період (термін) – довгостроковий, середньостроковий або короткостроковий. Вибір такого періоду залежить від рівня (чим вищий рівень, тим, як правило, більший період) та характеру управління (стратегічне, тактичне, оперативне). На підставі цього уявляється доцільним продовжити логічний методологічний ланцюг принципом обумовленості цілей об'єкта управління його інтересами.

Процес постановки або коригування цілей є найбільш складним та відповідальним елементом управління й здійснюється суб'єктом управління виходячи з проблемної ситуації в об'єкті управління. З одного боку, він залежить від повноти, об'єктивності, достовірності та адекватності оцінки ситуації, що склалася для об'єкта управління, а з другого – пов'язаний із структуруванням цілей з метою їх подрібнення та конкретизації. *Структурування цілей* передбачає побудову дерева цілей, тобто виділення ієрархії цілей, а також визначення їх пріоритетності.

Як уже зазначалося, у процесі постановки цілей важливо як не завищити, так і не занижити їх. Останнє призводить до зменшення ефективності функціонування та штучного гальмування розвитку об'єкта управління. Завищення цілей призводить до недостатнього ресурсного забезпечення та невиконання цільових зобов'язань, що, наприклад, на різних рівнях управління державою та в місцевому самоврядуванні може призвести до підриву авторитету влади. До аналогічних наслідків може призвести невдале визначення пріоритетності цілей.

Саме незавищення й незаниження цілей, що становить сутність принципу адекватності цілей проблемній ситуації, що склалася в об'єкті управління, робить їх постановку досить складним завданням для управлінців. Наслідки порушення цього принципу значною мірою проявляються на вищому рівні соціального управління й зменшуються по їх ієрархії згори донизу. виправити помилки та обмежити наслідки невдалої постановки цілей неможливо. Їх можна лише зменшити шляхом своєчасного коригування або зміни цілей. Чим пізніше відбудеться це коригування, тим відчутнішими будуть негативні наслідки. Останні можуть бути політичними, економічними, соціальними, гуманітарними, екологічними, правовими, інституціональними, організаційними, а також пов'язаними з невикористаною втратою часу.

Цілі – це очікувані результати стану об'єкта управління, орієнтири його функціонування та розвитку на певний період. Щоб перейти в цей стан, слід діяти, функціонувати певним чином. Тому за визначеними цілями суб'єкт управління планує та організовує певні дії, функції для реалізації їх об'єктом управління. Маємо *принцип обумовленості функцій та дій* об'єкта управління його цілями. Але функції, як визначав видатний німецький філософ і поет Гете, – це перетворення призначення в дії. А дії ці мають виконувати певні організаційні структури. Тобто відбувається матеріалізація задуманого, прив'язка програм, планів, завдань до конкретних організацій, що будуть їх реалізовувати у своїй діяльності. Таким чином, вималювався певний *методологічний ланцюг*: цілі → функції → структури, який нагадує нам ще про два принципи. По-перше, це загальновідомий принцип відповідності форми та змісту, або, в авторському трак-

туванні, обумовленості структури об'єкта управління його функціями. По-друге, це *принцип*, сформульований американським ученим **О.Чандлером**, "*стратегія визначає структуру*", або, за нашим трактуванням, обумовленості структури об'єкта управління його стратегічними цілями (місією). При зміні стратегії розвитку об'єкта управління необхідно привести у відповідність її його структуру.

Схема методологічного супроводу циклу процесу управління

У процесі діяльності об'єкта управління при досягненні нових цілей, реалізації стратегій, політик, програм, проектів він змінюється, змінюються умови його функціонування та розвитку. Цикл процесу управління замкнувся. У даному разі йдеться про *принцип обумовленості зміни умов* функціонування або розвитку

об'єкта управління, з одного боку, його діяльністю, а з другого – зовнішнім впливом інших структурних елементів відкритої соціальної системи.

Якщо знову виникає *проблемна ситуація* невідповідності бажаного за нових умов та реального стану об'єкта управління, то запускається новий цикл управління.

У процесі опису послідовності циклу процесу управління в соціальній системі було зазначено низку *принципів обумовленості*:

- потреб і мотивів об'єкта управління умовами, що склалися в ньому або довкола нього;
- інтересів об'єкта управління його потребами та мотивами;
- цілей об'єкта управління його інтересами;
- структури об'єкта управління його функціями;
- структури об'єкта управління його стратегічними цілями (місією);
- зміни умов функціонування або розвитку об'єкта управління, з одного боку, його діяльністю, а з другого – зовнішнім впливом інших структурних елементів відкритої соціальної системи.

На підставі послідовності застосування цих принципів можна синтезувати *схему методологічного супроводу* циклу процесу управління в соціальній системі, як це показано на рис. 3.6. Цю методологічну схему слід розглядати як проекцію науково-методологічного забезпечення на цикл процесу управління.

Принципи обумовленості

На підставі послідовності застосування цих принципів можна синтезувати *схему методологічного супроводу* циклу процесу управління в соціальній системі, як це показано на рис. 3.6. Цю методологічну схему слід розглядати як проекцію науково-методологічного забезпечення на цикл процесу управління.

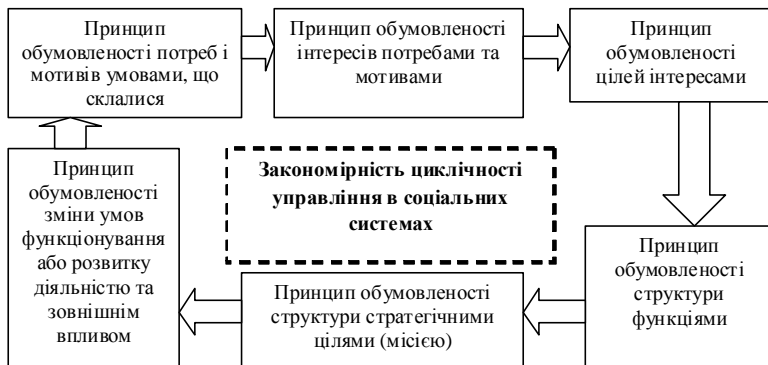


Рис. 3.6. Схема методологічного супроводу циклу процесу управління в соціальній системі

Комплексне врахування в системі державного управління в Україні вищенаведених закономірностей, принципів та чинників вибору є запорукою досягнення поставлених цілей, прийняття науково обґрунтованих і ефективних державно-управлінських рішень, наближення науки до практики державотворення й тим самим реального запровадження принципу випереджального управління.

Враховуючи безперервність розвитку суспільства і держави, зміну й посилення геополітичної ролі України у світовому розвитку, запровадження

процесу наближення й входження до Європейського Союзу, тенденції глобалізації процесів світового розвитку, трансформацію в постіндустріальне суспільство інформації та знань, об'єктивність процесів сталого розвитку, орієнтацію на нові системи міжнародної безпеки, виникає необхідність продовжувати дослідження з виявлення нових закономірностей державотворення в Україні та у світі, визначення відповідних принципів, постулатів, а також чинників вибору та доведення їх до практичного застосування.

Насамперед ці завдання покладаються на сучасну науку державного управління. Очікується подальший розвиток її теорії адекватно суспільно значущим змінам.

3.9. Поширені підходи в державному управлінні

Підходи науки та практики управління

Розглянемо низку поширених *підходів науки та практики управління*, необхідність урахування яких у сучасній державно-управлінській діяльності є необхідним і доцільним, оскільки вони складають основу управлінського мислення. Серед них:

- органічне поєднання та застосування системного та ситуативного підходів;
- розгляд соціальних систем як сукупності суб'єкта та об'єкта управління, а управління в них як безперервного процесу, управлінські цикли якого складаються із стандартного набору певних функцій управління;
- надання управлінню соціальними системами, передусім державному управлінню, характеру стратегічного, що враховує актуальні проблеми світового розвитку та реалізується із застосуванням певних політик;
- розвиток управлінських технологій шляхом типізації найбільш характерних процедур і операцій;
- необхідність дотримання та удосконалення управлінської культури та ін.

Системний підхід у соціальному управлінні виходить із розгляду організацій як комплексних відкритих соціальних систем, які складаються із сукупності взаємозалежних підсистем, серед яких найважливішими є люди, структура, завдання та технології, що зорієнтовані на досягнення певних цілей. Він базується на загальній теорії систем, теорії багаторівневих (ієрархічних) систем та концепції структурно-функціонального аналізу. Як зазначив американський учений Т.Парсонс, рівновага соціальних систем забезпечується реалізацією чотирьох функціональних імперативів, а саме: функції досягнення цілей; адаптації системи до зовнішнього середовища; інтеграції всіх її компонентів; регулювання прихованих у ній напруг.

На думку **Ф.Капра**, *системне мислення* потребує більш уважного розгляду процесів. Вивчення будь-якої системи передбачає створення її моделі, яка дає змогу аналізувати поведінку в певному діапазоні умов. Так, державне управління прийнято розглядати як систему в сукупності двох підсистем: суб'єкта управління та об'єкта управління. Управлінські функції здійснюються будь-якими суб'єктами (органами державної влади та управління) при управлінні будь-якими об'єктами (суспільні об'єкти, явища, процеси), причому останні виконують головну функцію відтворення суспільного життя і з огляду на це є визначальними по відношенню до державних органів.

Системний підхід орієнтує дослідження щодо державного управління на розкриття цілісності об'єкта та механізмів, що забезпечують її, виявлення різноманітних типів зв'язків у ньому та зведення їх в єдину теоретичну картину. Здійснювані суб'єктом управління державно-управлінські впливи Г.Атаманчук характеризує як суспільну потребу, інтерес і ціль в управлінні, що усвідомлені суб'єктом управління, юридично нормативно висловлені та практично здійснені в його рішеннях та діях. Ці впливи дуже різноманітні за своєю природою, спрямованістю, термінами та ступенем впливу, наприклад ідеї, концепції, технологічні послідовності дій, способи реалізації управлінських рішень.

Сьогодні в державному управлінні відбувається успішне *становлення та поширення системної філософії*, поєднання застосування положень багатьох наук у межах філософської концепції теорії систем. Основним результатом цього є переорієнтація думок і світогляду управлінців та науковців на системний підхід, що дає змогу класифікувати системне мислення як нову парадигму. Центральними ідеями останньої є *упорядкована цілісність, самостабілізація, самоорганізація та ієрархізація*.

Ситуативний підхід виходить із можливості застосування різних методів управління залежно від їх ефективності в конкретній ситуації. Методологія ситуативного підходу базується, передусім, на правильній інтерпретації ситуації (виділенні параметрів) та професійному володінні засобами управління, що дає змогу застосовувати певні методи та прийоми у прив'язці до конкретних ситуацій, передбачати їх імовірні наслідки, адекватно та ефективно реагувати на зміни ситуацій та отримані результати управління. На думку американських учених **Г.Кун-**

ца та С.О'Доннела, ситуативний підхід допомагає зрозуміти, як найбільш ефективно досягти цілей за умов, що склалися. Ситуативний підхід безпосередньо пов'язаний із ситуативним управлінням, яке передбачає застосування наборів стандартних рішень, рекомендацій та сценаріїв у певних ситуаціях. Дуже важливою обставиною є розгляд ситуативного підходу як безпосередньої сполучної ланки між сучасним станом науки управління та її майбутнім, що значною мірою створює умови її розвитку. З цього погляду такий підхід є однією з основоположних ідей сучасного управлінського мислення.

Ситуативний підхід зумовлює врахування при здійсненні державного управління особливостей та умов кожної країни. Наприклад, у сучасній Україні, маємо, з одного боку, високий освітній рівень населення і, зокрема, управлінців та державних службовців, високий науковий та економічний потенціал, традиційне рівняння на найбільш розвинуті країни Заходу, передусім європейські, а з другого – країна ще перебуває у стані виходу з політичної та економічної кризи, управління здійснюється в умовах обмеження стратегічних ресурсів, спостерігаються порівняно низький рівень життя, непривабливість управлінської праці для перспективної молоді, тенденція скорочення реальних, забезпечених достатньою заробітною платою робочих місць з інтелектуальним характером праці, достатньо високий рівень інфляції.

Розглянемо інші наукові положення, що знайшли широке використання в науці та практиці державного управління.

Загального визнання набув *розгляд управління як безперервного циклічного процесу*, управлінські цикли якого складаються із стандартного набору певних функцій управління, кожна з яких теж являє собою процес. З появою ґрунтовної роботи американських учених **М.Мескона**, **М.Альберта** та **Ф.Хедоурі** найбільшого визнання на сьогодні набуло виділення в процесі управління чотирьох узагальнених функцій управління: планування, організації, мотивації та контролю, а також двох пов'язаних їх процесів (функцій), а саме: комунікації та прийняття рішень. Прикладами інших функцій управління, що (а інколи й зараз) розглядалися в роботах класиків науки управління **Л.Урвіка**, **Л.Г'юліка**, **Г.Мінсберга**, **Д.Гарсона** та **С.Овермана**, є такі: дослідження, добір персоналу, керівництво, регулювання, координація, оцінка, представництво, ліцензування, збирання інформації, ведення переговорів, звітування, складання бюджету та інші, а прикладом іншого пов'язуючого процесу є рівновага як механізм стабілізації організації.

Державна стратегія та державна політика

Одним із найважливіших завдань управлінської діяльності є *планування цілей розвитку*, що передбачає пошук оптимального набору траєкторій руху керованої системи (у просторі фазових станів розвитку діяльності), зорієнтованих на досягнення певних довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних обмежень. Таке планування отримало назву стратегічного.

Водночас завжди слід пам'ятати, що *стратегічне планування* не розв'язує проблеми розриву між стратегією та можливостями. Ця обставина, наприклад, не дозволяє Україні за умов втрати нею значного економічного потенціалу в стислий строк вийти на рівень розвитку передових країн Європи. Серед відомих альтернатив стратегій організацій такі: обмежене зростання, повільне зростання, швидке зростання, скорочення, злиття.

Для будь-якої організації її призначення, загальні цілі та обрана стратегія не повинні перешкоджати впровадженню нових ідей та розв'язанню складних проблем. В сучасній Україні як один із пріоритетів її стратегії обрано *інноваційно-інвестиційний шлях* економічного та соціального розвитку.

Державна стратегія нерозривно пов'язана з *державною політикою* як засобом її реалізації. *Державна стратегія* визначає курс держави на розподіл обмежених ресурсів для досягнення визначених довгострокових цілей (5 та більше років), а *державна політика* визначає загальні середньострокові орієнтири (1-5 років) для дій та прийняття рішень, які полегшують досягнення стратегічних цілей. Стратегічний план – це фактично управлінське рішення щодо реалізації стратегії та політики відповідних суб'єктів управління. *Оперативне та тактичне (поточне) планування* зосереджується на реалізації стратегічних планів та розподілі ресурсів, зокрема бюджету.

За визначенням американських учених **Т.Сааті** та **К.Кернса**, *політики* – це санкціоновані засоби досягнення цілей, які надаються шляхом загальноприйнятих процедур прийняття рішень.

Канадському вченому **Л.Палу** належить визначення державної політики як наряду дій або утримання від них, обраних державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем. Коли проблема чітко окреслена, визначені основні завдання щодо її вирішення, а також необхідні для цього ресурси і засоби, тобто коли існує конкретний план дій, він стає політикою. Найголовнішим результатом оцінювання політики є її успіх у досягненні визначених цілей.

Управлінська культура

Важливою складовою сучасного управління є *управлінська культура*, основними елементами якої є метод і стиль управлінської діяльності. Управлінська культура проявляється через комплекс уявлень про систему цінностей і цілі організації, в ставленні до справи, в правилах і нормах ділової поведінки, і, як наслідок, у характері та змісті управлінських рішень і відповідних управлінських впливів. Одним із проявів сучасного стилю управління на державному рівні є реалізація функції зв'язків з громадськістю, тобто інформування останньої про свою діяльність та з'ясування оцінки нею цієї діяльності. Іншим прикладом є надання управлінню демократичного характеру.

Основні тенденції подальшого розвитку державного управління нерозривно пов'язані з актуальними проблемами світового розвитку (рис. 3.7). За цих умов необхідно посилити міждержавне співробітництво в межах світового співтовариства на фоні поміркованого, раціонального державного управління в кожній країні.

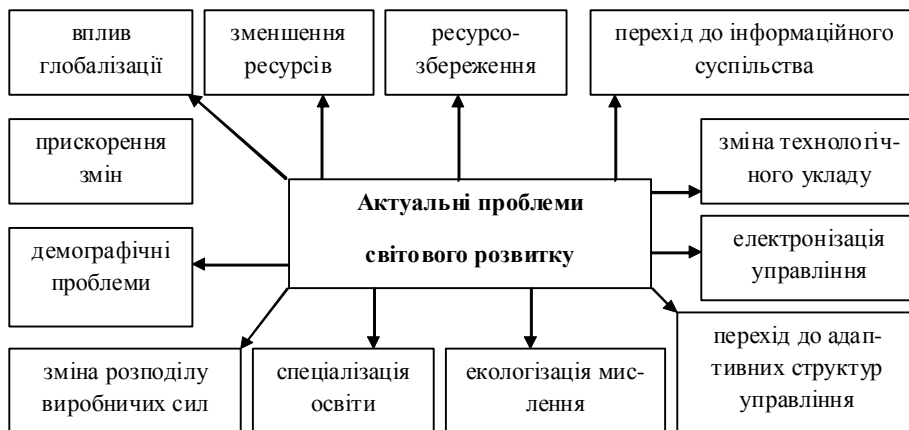


Рис. 3.7. Актуальні проблеми світового розвитку

Високий ступінь різноманітності, складність сучасних проблем суспільного розвитку, що безпосередньо пов'язані з існуванням та можливістю розвитку людства, потребує постійного вдосконалення діючих та пошуку нових підходів, способів і засобів їх вирішення. Такі проблеми загострюються протиріччями розвитку суспільства, масштабами впливу діяльності людства на навколишній світ, знач-

ною нерівномірністю розвитку країн і регіонів та призводять до суттєвих негативних наслідків, серед яких локальні війни і міжнародний тероризм, техногенні, демографічні, екологічні й гуманітарні катастрофи, виснаження світових ресурсів, зубожіння значної частини населення планети та ін. На сьогодні розв'язання більшості з таких проблем можливе лише шляхом міжнародної співпраці й пошуку нових підходів. Для виживання людства необхідно думати не тільки системно, але й міждисциплінарно.

Моделі-підходи до управління суспільним розвитком

Саме з цих позицій розглянемо кілька новітніх *моделей-підходів управління суспільним розвитком*, серед яких можна зазначити синергетичний, глобалізаційний, що охоплює ціннісний, екологічний, консенсусний та інтеграційний, інформаційно-інноваційний, корпоративний та соціальний підходи, нове державне управління. Застосування цих моделей-підходів у процесах управління завжди посилюється засобами системного та ситуативного підходів, а також управління якістю.

За *синергетичного підходу* суспільство розглядається як дисипативна система, рух (напрямок та швидкість) якої до певних стійких станів (атракторів) визначається її можливостями самоорганізації, якістю систем управління, що обирають шляхи подальшого розвитку на переломних моментах (точках біфуркації). Саме тому ефективний суспільний розвиток можливий лише за умов успішного, високопрофесійного управління. Синергетика розглядає майбутнє як паліативний простір можливостей, а сучасне – як напружений процес вибору.

Поширення синергетичної парадигми стало одним із потужних чинників подолання межі між природознавством та суспільствознавством і побудови універсальної еволюційної картини світу.

Глобалізаційний підхід передбачає посилення взаємозв'язку та взаємозалежності різноманітних явищ і процесів у світі, що вимагає врахування їх наслідків, та базується на поєднанні кількох принципів, дуже важливих для сучасного суспільного розвитку, а саме:

- зростання пріоритету загальнолюдських цінностей та ідеалів у системі орієнтирів взаємовідносин між країнами та народами (ціннісний підхід);
- забезпечення збереження природних ресурсів, формування суспільства стійкого розвитку, в якому оптимально з точки зору людини поєднувалися б економічні, екологічні та соціальні чинники (екологічний підхід);
- прагнення до мирного розв'язання будь-яких світових (міжнаціональних, регіональних, локальних) конфліктів, обмеження поширення ядерної та іншої зброї масового ураження (консенсусний підхід);
- інтеграція держав, їх економіки та культури, співробітництво країн та народів (інтеграційний підхід).

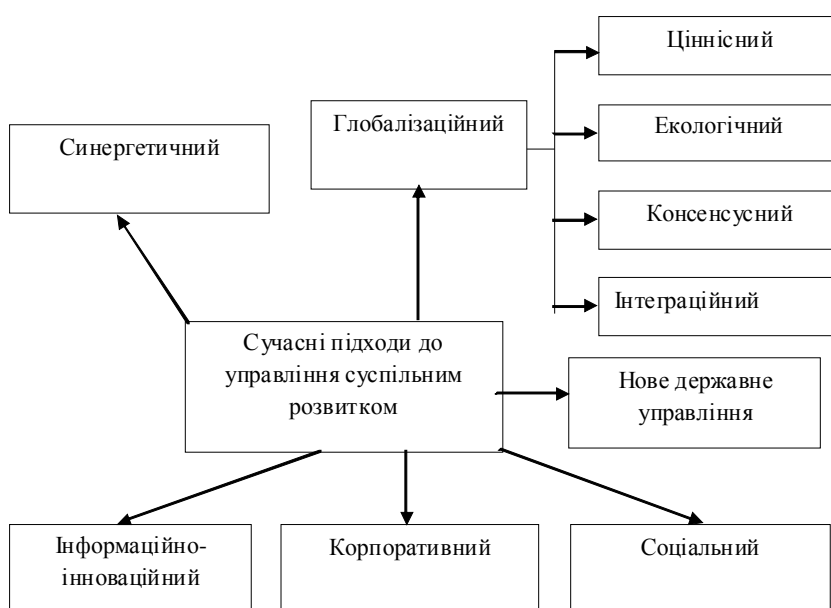


Рис. 3.8. Сучасні підходи до управління суспільним розвитком

Інформаційно-інноваційний підхід до управління суспільним розвитком виходить з реальної ситуації переходу до постіндустріального суспільства послуг та знань, а в подальшій перспективі, у міру зростання частки інформаційних послуг, до його найбільш розвиненої стадії – інформаційного суспільства. За висловом відомого американського соціолога Д.Белла, це перетворення нової інтелектуальної технології в ключовий інструмент аналізу та теорії прийняття рішень. У постіндустріальному суспільстві національні інформаційні ресурси, безумовно, є найбільшим джерелом багатства.

Реалізація інноваційної моделі розвитку країни передбачає необхідність зростання та підвищення ефективності регуляторної функції держави стосовно науки, технологій та інформації. Участь держави в організації науково-технологічної та інноваційної діяльності посилюється у міру зростання науково-технічного потенціалу країни та підвищення його ролі і внеску в розвиток суспільства. Серед пріоритетів більшості передових країн у тій чи іншій формі можна зустріти і розробку нових матеріалів, і дослідження проблем енергетики та збереження природного середовища, і розробку та впровадження новітніх інформаційних технологій.

Корпоративний підхід є перспективним варіантом сучасної суспільної доктрини. Він розуміється як спосіб організації суспільного життя таким чином, що не тільки центр ініціює розвиток, а й органи місцевої влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, господарські суб'єкти, безпосередньо територіальні громади, населення активно залучаються до суспільного життя. Такий підхід заснований на принципах спільного володіння та розпорядження корпоративною власністю, реального місцевого самоуправління, договірних відносин між центральною та місцевою владою, соціального партнерства, відродження духовності та культури, делегування центром на місця прав розпорядження ресурсами.

Соціальний підхід виходить з того, що не політика та економіка є головною метою розвитку суспільства й умовою підтримки його рівноваги, а постійне підвищення якості життя його членів, безперервне удосконалення способу їх життя. Виходячи з цього розвинені країни прийшли до побудови соціальних держав, формування соціально орієнтованих ринків, до соціального партнерства. Такий шлях обрала й Україна.

Модель-підхід “нове державне управління” – це інноваційний підхід при проведенні адміністративних реформ у розвинених країнах Заходу з акцентом на результат і такими ознаками, визначеними американським ученим **Д.Бостоном**: наголос не на формулюванні державної політики, а на управлінні, управлінських навичках; перехід від контролю за ресурсами, процедурами й правилами до кількісних індикаторів кінцевих результатів і продуктивності; спрощення управлінського контролю в поєднанні з розвитком нових механізмів моніторингу та підзвітності; спрощення складних бюрократичних процедур; перевага контрактам і конкурентності в громадських послугах; копіювання певних управлінських методів приватного сектору, зокрема підписання короткотермінових трудових угод та угод, що залежать від результатів виконаної роботи, розробка стратегічних планів і прийняття комплексного плану завдань організації, впровадження системи оплати, що залежить від результатів роботи; розвиток управлінських інформаційних систем і більша турбота про підтримання репутації організації; перевага матеріальних стимулів; наголос на скороченні витрат, управлінського штату й підвищенні ефективності роботи.

При розгляді зазначених моделей-підходів у поєднанні із системним, ситуативним, синергетичним та якісним підходами фактично йдеться про *інноваційну методологічну парадигму* сучасного суспільного управління, яка зосереджує суспільну діяльність на інноваційних процесах і технологіях розвитку та відсуває на другий план історично-формаційну парадигму. Реалізація зазначених підходів у суспільній практиці, насамперед, проявляється в комунікативній та управлінській діяльності різностатусних та різнорівневих суб’єктів суспільного управління, серед яких найбільш суттєву роль відіграють суб’єкти політичного управління державою, суб’єкти державного управління та суб’єкти громадянського суспільства.

3.10. Методи державного управління

Визначення методів державного управління

Методи у широкому філософському розумінні визначаються як способи досягнення цілей, певним чином упорядкована діяльність, як інструменти (прийоми) приведення в дію об’єктивних закономірностей співіснування явищ, способів їх використання.

Методи являють собою важливу складову процесу державного управління. Наявність прогресивних методів та їх вміле використання є передумовою ефективності державного управління. Особлива роль методів управління полягає в тому, щоб створити умови для чіткої організації процесу державного управління, використання сучасної техніки і прогресивних технологій для організації управлінського процесу, забезпечити його максимальну ефективність.

Методи проявляються у формах управління, через взаємодію суб’єктів та об’єктів управління, через зв’язки між ними. Існує безпосередній зв’язок методів державного управління з державно-владними повноваженнями, що відповідають функціям державного управління. Методи державного управління мають низку особливостей: а) їх реалізація здійснюється в процесі державного управління; б) вони виражають керівний вплив суб’єктів управління; в) використовуються суб’єктами управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції; г) мають форму і зовнішнє вираження.

Методи державного управління – систематизовані способи владного впливу державних органів на процеси суспільного і державного розвитку, діяльність державних структур і конкретних посадових осіб, що приводять до вирішення поставлених управлінських завдань на основі знання певних принципів державного управління. Зміст поняття “методи державного управління” впливає із суті і змісту державного управління і належить до основних категорій теорії державного управління.

Методи державного управління безпосередньо пов'язані з практичною реалізацією державної влади, її керуючим впливом на об'єкти державного управління відповідно до інтересів і волі держави, із забезпеченням реалізації цілей і функцій державного управління, оскільки в них містяться механізми встановлення взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом державного управління, реалізації компетенції суб'єктів державного управління відповідно до їх владно-управлінських повноважень. У механізмах державного управління важливе значення надається методам, що стимулюють, активізують та спрямовують на досягнення поставлених цілей. Методи управління показують, яким чином держава вирішує завдання у сфері управління. Методи державного управління є похідними від політичного режиму держави.

Методи управління безперервно розвиваються й удосконалюються відповідно до розвитку виробничих сил і суспільних відносин, господарської практики, пошуку шляхів подолання протиріч, що виникають на основі економічних експериментів. Теорія і практика державного будівництва накопичила різноманітні методи управління, які застосовуються, по-перше, залежно від конкретної економічної ситуації, по-друге, від субординації між суб'єктом і об'єктом управління, тобто рівня рішень, які приймаються, починаючи від уряду аж до окремого підрозділу підприємства; по-третє, від мотивів і характеру впливу суб'єкта на об'єкт управління (матеріальна, владна, соціально-психологічна мотивація тощо).

Різноманітність конкретно використовуваних у державному управлінні засобів (методів) реалізації завдань і функцій державних органів роблять актуальною проблему їх класифікації. У зв'язку з тим, що конкретних прийомів, які застосовуються для впливу на керовані об'єкти, дуже багато, проблема класифікації методів полягає у визначенні критеріїв, ґрунтуючись на яких можна звести ці прийоми до однорідних груп.

Класифікація методів державного управління

Існують різноманітні варіанти класифікацій методів державного управління. Так, **Ю.М.Козлов** поділяє їх на дві групи: поза-економічного (прямого) й економічного (непрямого) впливу; **О.Є.Лунев** – на чотири: морально-політичні, економічні, організаційні, адміністративно-директивні; **Г.В.Атаманчук** – також на чотири: морально-ідеологічні, соціально-політичні, економічні, адміністративні; **А.В.Васильєв** виділяє методи стимулюючого й імперативно-владного впливу. Існують й інші підходи, серед яких вирізняють методи одноосібні, колегіальні, колективні, комбіновані тощо. Наведені підходи до класифікації методів мають на меті розмежувати й згрупувати засоби, прийоми, способи впливу на свідомість і поведінку людей у процесі державного управління.

Методи державного управління – складна система засобів, інструментів і прийомів, які якісно різняться. У процесі їх класифікації необхідно виходити з того, що таке складне явище не може базуватися лише на якомусь одному критерії. Тільки сукупність класифікаційних засад дасть змогу всебічно, на науковій основі скласти уявлення про методи як наукову категорію та інструмент практичного управління. Та чи інша класифікація методів державного управління може мати наукову і практичну цінність, якщо вироблені не тільки чіткі критерії їх розподілу, але й подано чіткий аналіз змісту, структури і форми вираження кожної групи методів управління і на цій основі вироблено теоретико-методологічне, сутнісне розуміння характеру управлінського впливу, достатньо точно визначені шляхи їх удосконалення.

Найчастіше використовується підхід щодо розмежування таких загальних груп методів, як методи переконання і методи примусу, а також прямого і непрямого (опосередкованого) впливу. При цьому останні групи можуть бути певним чином прирівняні до так званих адміністративних і економічних методів управління.

Адміністративні методи (інша назва – організаційно-розпорядчі) зорієнтовані на такі мотиви поведінки, як усвідомлена необхідність дисципліни праці, почуття обов'язку, відповідальності, прагнення людини працювати в певній організації, розуміння можливості адміністративного покарання тощо. Цим методам притаманний прямий характер впливу: будь-який регламентуючий чи адміністративний акт підлягає обов'язковому виконанню. Адміністративні методи повинні відповідати правовим нормам, що діють на певному рівні управління, а також актам вищестоящих органів управління.

Економічні методи мають непрямий характер управлінського впливу: не можна розраховувати на автоматичну дію цих методів, досить важко визначити їх вплив на кінцевий результат.

Важливе значення в управлінні відіграють *соціальні чи соціально-психологічні методи управління*. Ці методи, у свою чергу, ґрунтуються на використанні соціального механізму, що діє в колективі (соціальні потреби, система взаємовідносин у колективі, неформальні групи тощо).

Методи управління можуть бути об'єднані у відповідні групи залежно від засад, на яких ґрунтуються класифікаційні підходи, наприклад за ознакою функціонального змісту, характеру управлінського впливу, місця, рівня об'єкта управління тощо. Кожна з цих засад дає відповідний зріз технології державного управління, що представлена певним набором його методів, об'єднаних єдністю їх змісту і форми. Залежно від цих та інших складових обґрунтованими класифікаційними критеріями сучасних методів державного управління вважаються *адміністративно-управлінські дії в основних сферах управлінської діяльності*, які здійснюються за допомогою відповідних механізмів активізації. Вони включають різноманітні за функціональним змістом, спрямованістю, організаційними формами, характером впливу методи і прийоми (процедури).

Виходячи із запропонованого підходу методи державного управління систематизуються так:

а) за *функціональним змістом* методи управління розглядають із позицій відображення вимог законів управління, специфіки державно-управлінських відносин, принципів управління, об'єктивних закономірностей, у розкритті яких реалізується метод. За цим підходом можна визначити такі групи методів: *адміністративні (організаційно-розпорядчі), економічні, правові, соціально-психологічні*. До кожної з цих груп входять конкретні методи управління, зображені на рис. 3.9;

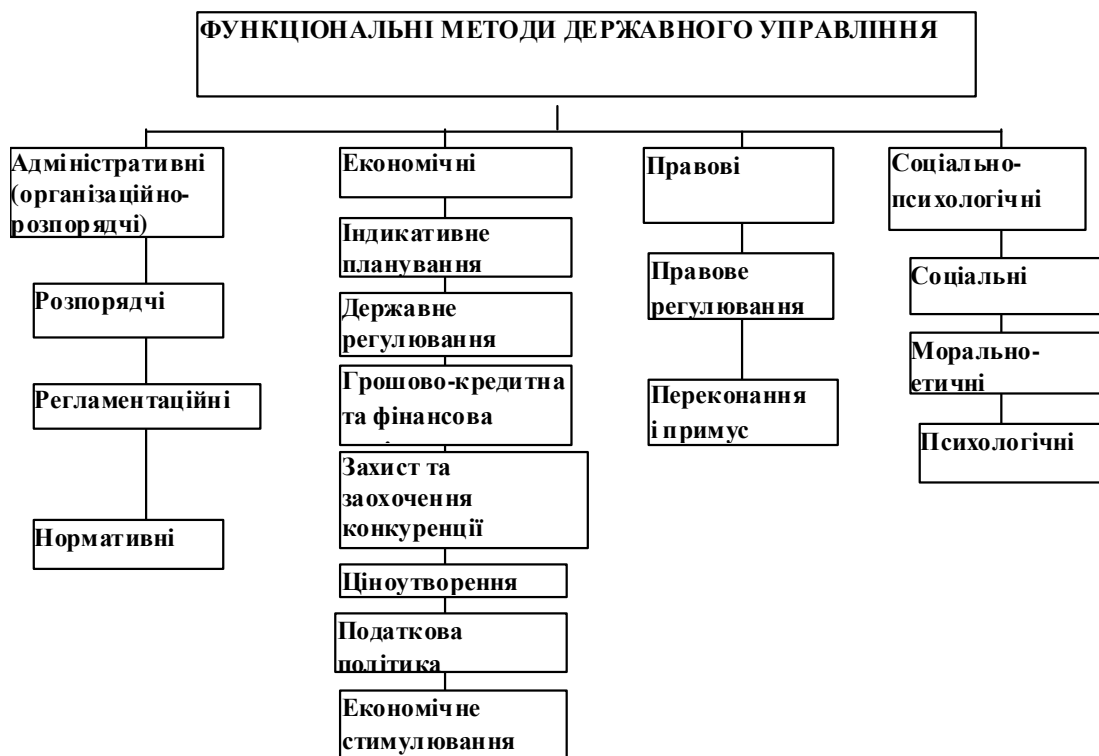


Рис. 3.9. Функціональні методи державного управління

б) за *спрямованістю впливу* методи управління розглядаються залежно від джерела (чи рівня) керівного впливу та за об'єктом управління. Відповідно розрізняють три групи методів: *орієнтовані на загальнодержавний рівень; орієнтовані на різноманітні структури (галузі, сфери, регіони, установи, організації тощо); орієнтовані на окремих працівників;*

в) за *організаційними формами* методи управління реалізуються у різних видах:

– тип впливу (*акт, норма, стандарт*); спосіб здійснення впливу (*одноособовий, колективний, колегіальний*);

– часова характеристика впливу (*разові і періодичні, тактичні та стратегічні, коротко-термінові й довготермінові*);

– особливості впливу (*виправляти результати або запобігати їм, активно втручатися чи вичікувати*);

г) *за характером управлінського впливу* методи бувають *прямої чи непрямой дії*. До першої групи належать методи *адміністративного регулювання, публічного адміністрування*, що передбачають досягнення конкретного результату. Непрямий вплив (*демократизація, реформування, оптимізація, управління, оподаткування* тощо) передбачає створення сукупності умов для досягнення кінцевих результатів;

г) *за механізмом впливу на людину, її свідомість і поведінку: позитивні (стимулювання) та негативні (примус)*. При цьому слід зазначити, що сучасна філософія державного управління в основу впливу на людей покладає не примус, а позитивні регулятори, побудовані на врахуванні психологічних особливостей людини. Застосування стимулюючої методики вимагає неабиякого вміння, наполегливості, розуміння людської природи та розвинутих здібностей спонукати виконавців до більшої інтенсивності, досягнення оптимальних результатів праці.

Методи державного управління можна поділити на дві категорії: *загальні та спеціальні*.

Загальні методи державного управління

Загальні методи державного управління, або методи функціонування органів державної влади – це методи, за допомогою яких здійснюється державне управління, тобто розробляються, приймаються і реалізуються державно-владні рішення, здійснюється правова і організаційна державно-управлінська діяльність. Загальні методи державного управління поділяють на дві групи – прямого адміністративного і непрямого регулюючого впливу з боку органів державної влади на відповідні об'єкти управління. До першої групи належать методи правового регулювання, переконання, примушення тощо, до другої – виховання, стимулювання, демократизації управління, розміщення державних замовлень, маніпуляції тощо.

З метою приведення суспільних відносин, що складаються у сфері державного управління, у відповідність із вимогами і дозволами, що містяться в нормах права, застосовуються методи правового регулювання. За їх посередництвом органи виконавчої влади та їх посадові особи здійснюють управлінські дії у сфері державного управління, легітимність яких забезпечується можливостями застосування владної сили держави. Суб'єкти державного управління наділені державно-владними повноваженнями і виступають від імені держави.

Правове регулювання – метод державного управління, суттю якого є юридичний вплив на соціально-правову сферу та її окремі елементи у процесі впорядкування суспільних відносин, основним учасником якого є державна влада. Правове регулювання в системі виконавчої влади складається із двох груп методів: а) правового регламентування – видання нормативно-правових актів з метою встановлення загальноприйнятих умов упорядкованості суспільних відносин у сфері державного управління; б) розпорядчо-юридичних дій – правового регулювання поточної управлінської діяльності.

Правове регулювання організаційних відносин, пов'язаних із використанням державних повноважень органами виконавчої влади чи окремими посадовими особами, здійснюється відповідно до норм адміністративного права. Майнові і трудові відносини, що виникають у процесі управління, регламентуються нормами цивільного права. Залежно від рівня юридичного застосування методи правового регламентування бувають трьох видів: загальнодержавні, відомчі, внутрішньосистемні.

Загальнодержавні методи правового регламентування спрямовані на всю систему державного управління, надаючи їй форми організованої структури. Згідно з Конституцією, а також відповідними законодавчими актами органи виконавчої влади в межах своєї компетенції наділені правом видавати підзаконні нормативно-правові акти, які є обов'язковими до виконання керованими об'єктами. Загальнодержавні правові акти мають комплексний характер, що охоплює всі аспекти управлінської діяльності і сектори державного управління, регламентуючи здійснення основних управлінських функцій (політико-адміністративних, економічних, соціальних, гуманітарних).

На основі загальнодержавних нормативно-правових управлінських актів місцеві та відомчі органи виконавчої влади в рамках своєї компетенції здійснюють правове регулювання діяль-

ності підпорядкованих структур, організацій, підрозділів у вигляді регламентуючих документів (статутів, правил, інструкцій, регламентів) і розпорядчо-правових актів (розпоряджень, наказів), спрямованих на вирішення конкретних завдань. Таке регламентування має відомчий характер.

Внутрішньосистемне правове регламентування в структурних підрозділах та установах здійснюється за допомогою нормативних актів, до яких відносять: розпорядчі акти – накази; затверджуючі акти; положення, які встановлюють завдання, функції, права, обов'язки і відповідальність підрозділів, служб та їх керівників; посадові інструкції, що встановлюють права і функціональні обов'язки посадових осіб. До них пред'являються певні вимоги, що забезпечують їх легітимність та ефективність: відповідність Конституції, законам і указам вищих органів влади; дотримання необхідних процедурних правил.

Правові методи управління, зумовлюючи законодавчу сферу розвитку управлінських структур, повинні сприяти вільній дії адміністративних методів. Правові методи використовуються, по-перше, для юридичного закріплення управлінських відносин, що вже склалися, і по-друге, для розвитку цих відносин відповідно до поставлених управлінських цілей.

Закріплення і розвиток відносин управління за допомогою правових впливів спрямовані на досягнення цілей функціонування системи та забезпечення застосування методів згідно із законами. Правовий аспект стосується всіх видів управлінських відносин. Поняття правового методу досить ретельно досліджено в науці адміністративного права. У найбільш загальному вигляді його пов'язують із владною природою державного управління, визначенням нерівності сторін суспільних відносин, що регулюються. Юридичне регулювання здійснюється на основі методів правового регламентування (у вигляді видання нормативно-правових актів) і конкретних розпорядчо-правових дій (призначення на посаду, затвердження організаційної структури, виділення коштів тощо).

Серед методів першої групи: метод правового регулювання, за допомогою якого держава через свої органи справляє вплив на суспільні відносини, даючи змогу їх учасникам здійснювати дії правового характеру, надаючи їм відповідні права і покладаючи на них певні обов'язки, а також дає можливість вибору варіантів поведінки в межах, установлених правовими нормами; метод переконання, найбільш поширений у державному управлінні, оскільки він вимагає авторитету влади, створення певних умов, соціального клімату, наявності вагомих аргументів, внаслідок чого посилюється мотивація посадової поведінки. У разі виникнення загрози державній цілісності або здійснення злочину метод примушення використовується не ізольовано, а в поєднанні (примус здійснюється у правових формах, переконання досягається як виданням правових актів, так і організаційними методами тощо).

Спеціальні методи державного управління

Спеціальні методи державного управління – це методи, які застосовуються для забезпечення реалізації конкретних функцій або підфункцій державного управління. Виділяються такі основні групи спеціальних методів: адміністративні; економічні; соціально-політичні; морально-етичні; науково-аналітичні. Адміністративні методи управління передбачають прямий вплив на волю виконавця шляхом встановлення його обов'язків, норм поведінки і надання конкретних команд. Їх відносять до жорстких методів впливу, враховуючи такі характерні ознаки: односторонній вибір способу вирішення завдання, варіанта поведінки, однозначне вирішення ситуації, що підлягає обов'язковому виконанню; безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може мати наслідком різні види санкцій. Прикладами адміністративних методів є заборони, дозволи, регламентація діяльності (інструкції, порядки, методики, стандарти, норми і т.ін.), створення або ліквідація організаційних структур тощо. Методом державного контролю забезпечується дотримання законів і інших правових актів, що приймаються державними органами.

Контроль – це активне втручання суб'єкта управління в діяльність підконтрольного об'єкта. У цілому сутність контролю як соціального явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи.

Економічні методи управління полягають у використанні різноманітних економічних механізмів впливу на об'єкти державного управління, що зумовлюються роллю економічних інтересів у житті суспільства і, відповідно, в управлінських процесах. До таких методів можна віднести, наприклад, матеріальне стимулювання, оподаткування, розподіл бюджетних ресурсів, кредитування, захист і заохочення конкуренції, створення не вигідних умов для монополій тощо.

Економічні методи державного управління – це система прийомів і засобів прямої дії на суб'єкти підприємницької діяльності шляхом запровадження фінансово-економічних законів і грошово-кредитних відносин з метою створення оптимальних умов, які забезпечують досягнення високих економічних результатів. Основні економічні методи державного управління: а) індикативне планування; б) державне регулювання; в) грошово-кредитна та фінансова політика; г) конкурентна політика; д) вплив на ринкове ціноутворення; е) податкова політика; є) економічне стимулювання.

Ефективне використання економічних важелів і стимулів, які визначають зміст кожного конкретного методу, залежить від умов їх застосування (правових, господарських, соціальних, фінансових тощо). Тому у зв'язку з розвитком в Україні ринкової економіки створюються передумови для поширення саме економічних методів управління. Комплекс економічних методів державного управління повинен бути гнучким, оперативним та спроможним адекватно реагувати на зміни економічної ситуації. Із становленням в Україні всіх необхідних атрибутів розвинутого ринку кількість економічних регуляторів господарської діяльності, безумовно, зменшиться, однак певна їх частина залишиться в будь-яких ринкових умовах, що підтверджується світовою практикою.

Методи державного регулювання національної економіки – сукупність способів, прийомів і засобів державного впливу на соціально-економічний розвиток країни. Ці методи класифікують за двома ознаками: а) формами впливу (методи прямого й непрямого впливу); б) способами впливу (правові, економічні, адміністративні, імперативні, індикативні, неформальні, специфічні методи).

Прямі методи державного регулювання національної економіки – це методи безпосереднього втручання держави в економічні процеси з використанням низки інструментів. Метод прямого втручання означає насамперед існування державного сектору економіки. Пряме втручання держави відображається і в прийнятті законодавчих актів, покликаних упорядковувати відносини між ринковими суб'єктами. Сюди відносять закони, що обмежують ділову активність, Цивільний і Податковий кодекси та ін. До прямого втручання можна віднести також систему державних закупівель, що гарантують потрібним державі фірмам збут продукції й вигідну ціну. Держава може прямо й повністю фінансувати (цільове фінансування), наприклад, регіональні програми у депресивних районах, освоєння космосу та ін.

Метод непрямого втручання припускає проведення державою певної економічної політики: бюджетно-податкової, грошово-кредитної, амортизаційної, валютної, митної та ін. Непрямі методи державного регулювання – це сукупність опосередкованих засобів державного впливу на діяльність суб'єктів економіки (тобто це система правових та економічних методів). Правові методи – це система законів і законодавчих актів, які регламентують діяльність суб'єктів господарювання, тобто визначають правовий простір. Економічні методи державного регулювання національної економіки пов'язані зі створенням державою фінансових або матеріальних стимулів, здатних впливати на економічні інтереси суб'єктів господарювання і обумовлювати їхню поведінку.

Широко використовуються також адміністративні методи державного регулювання національної економіки, які базуються на використанні сили держави і припускають заходи або засоби, що забороняють, дозволяють або примушують. Застосування адміністративних методів є ефективним і необхідним у таких сферах: а) прямий контроль держави над монопольним ринком; б) охорона навколишнього середовища й здоров'я людей; в) соціальний захист населення; г) захист національних інтересів (державний контроль імпорту капіталу, робочої сили, товарів та ін.); г) реалізація державних програм і планів. Інструменти адміністративного регулювання було наведено, коли йшлося про методи й інструменти прямого впливу держави. Крім того, до них варто додати: а) укази, декрети, постанови; б) контроль за дотриманням законності; в) штрафні санкції.

Держава також використовує *індикативні методи*, тобто методи непрямого, опосередкованого впливу, які мають орієнтовний, рекомендаційний характер (наприклад індикативні плани), та неформальні методи державного впливу на економіку, якими є переконання, пропаганда. Держава використовує для цього публічні програми на радіо й телебаченні, публікації в періодичній пресі, соціологічні дослідження й опитування, впливаючи таким чином на формування суспільної думки, свідомості, економічного мислення.

Економічні методи державного регулювання економіки пов'язані зі створенням органами державного управління фінансових або матеріальних стимулів впливу на економічні інтереси суб'єктів господарювання та зумовлюють їх поведінку, зберігаючи право на вільний вибір. У країнах з розвинутою ринковою економікою основним економічним методом регулювання ринку є грошово-кредитне регулювання. Саме грошово-кредитна система є тим економічним середовищем, у якому відбуваються всі найважливіші господарські процеси в ринковій економіці. Основними засобами грошово-кредитного регулювання є: розміри банківських резервів, які комерційні банки зберігають у Національному банку; облікові ставки; операції на відкритому ринку; регулювання ліквідності комерційних банків.

Економічні методи державного управління – це система прийомів і засобів прямої дії на суб'єкти підприємницької діяльності шляхом запровадження фінансово-економічних законів і грошово-кредитних відносин з метою створення оптимальних умов, які забезпечують досягнення високих економічних результатів. До економічних методів державного управління можна віднести: а) індикативне планування; б) державне регулювання; в) грошово-кредитну та фінансову політику; г) конкурентну політику; д) вплив на ринкове ціноутворення; е) податкову політику; є) економічне стимулювання.

Економічні методи ґрунтуються на сировинному та природному потенціалі держав та світовому економічному розвитку. Ефективне використання економічних важелів і стимулів, які визначають зміст кожного конкретного методу, залежить від умов їх застосування (правових, господарських, соціальних, фінансових тощо). Тому у зв'язку з впровадженням в Україні ринкової економіки створюються передумови для активного поширення саме економічних методів управління.

Соціально-політичні методи пов'язані з умовами праці, побуту, відпочинку людей, наданням їм соціальних послуг, залученням у процес владних відносин, розвитком громадянської та політичної активності. Вони впливають на соціально-політичні інтереси людей, їх статус у суспільстві, можливості вільної самореалізації. Розвиток демократичних інститутів держави веде до зростання ролі цих методів. Соціально-політичні методи передбачають роз'яснення і популяризацію певних ідей, вплив на інтереси певних соціальних груп, статус людей у суспільстві, соціальні умови їх життєдіяльності та можливості самореалізації. Серед прикладів соціально-політичних методів можна назвати інформування, пропаганду, рекламу, залучення громадян до процесів державного управління, розв'язання нагальних проблем певних соціальних груп, підвищення статусу певних категорій громадян, надання їм кращих можливостей для самореалізації тощо.

Морально-етичні методи базуються на зверненні до честі, гідності та совісті людей. Їх завдання полягає у формуванні в суспільстві, зокрема в державних органах, морального стану, що сприяє досягненню цілей суспільного розвитку. До морально-етичних методів можна віднести моральне заохочення і накладення стягнень (нагороди, відзнаки, грамоти, догани, публічна критика, колективний осуд тощо), встановлення моральних стандартів поведінки та контроль за їх дотриманням, виховання патріотизму, формування почуття відповідальності за справу тощо. Науково-аналітичні методи передбачають формування управлінських рішень на базі детального раціонального аналізу проблем із залученням досягнень сучасної науки державного управління. До науково-аналітичних належать методи дослідження операцій, економічного аналізу, системного аналізу, аналізу політики тощо.

Якщо адміністративні методи характеризуються прямим впливом на волю і поведінку людей за допомогою адміністративного примусу за невиконання розпоряджень, то економічні й соціально-психологічні методи – опосередкованим управлінським впливом на їх економічні і духовні інтереси та економічним і моральним примусом тих працівників, чия діяльність не відповідає установленим нормам і є неефективною. Не слід розраховувати на автоматичну дію

цих методів і вкрай важко визначити не тільки силу їх впливу на індивідів і групи людей, але й на кінцевий ефект. Це пов'язано з тим, що економічні методи, які забезпечують матеріальне стимулювання колективів і окремих працівників, побудовані на використанні економічних механізмів, а соціально-психологічні методи, які забезпечують їх моральне стимулювання, засновані на використанні соціальних механізмів (система взаємовідносин у колективі, задоволення соціальних і духовних потреб).

Вибір того чи іншого методу державного управління безпосередньо залежить від особливостей правового статусу суб'єкта управління, а також від специфіки керованого об'єкта. На обґрунтування вибору методів значний вплив мають соціально-політичні, економічні та інші умови, що характеризують етапи і особливості розвитку держави.

Контрольні запитання до розділу

1. Які основні підходи до розуміння методології?
2. Дайте структурно-функціональну характеристику методології.
3. Сформулюйте основні функції методології.
4. Розкрийте особливості методології державного управління.
5. Які перспективи розвитку методології державного управління?
6. Дайте характеристику методології класичної науки в державному управлінні.
7. Дайте характеристику системної методології державного управління.
8. Охарактеризуйте основні принципи підходів системної методології.
9. Визначте основні напрями системного моделювання
10. Сформулюйте визначення поняття “принцип”.
11. Розкрийте специфіку синергетичної методології.
12. В чому сутність та особливості постмодернізму?
13. Розкрийте методологічні аспекти постмодернізму в державному управлінні.
14. Поняття принципу державного управління.
15. Назвіть та охарактеризуйте найбільш відомі загальноуправлінські принципи.
16. Назвіть та охарактеризуйте найбільш відомі універсальні принципи управління.
17. Назвіть та охарактеризуйте принципи цілепокладання.
18. Назвіть та охарактеризуйте сучасні принципи управлінської діяльності.
19. Назвіть та охарактеризуйте основні принципи державного управління.
20. Поясніть сутність чинників вибору, наведіть їх приклади.
21. Охарактеризуйте моделі циклу та процесу управління.
22. Поясніть схему методологічного супроводу циклу процесу управління в соціальній системі.
23. Назвіть та охарактеризуйте узагальнені чинники впливу на процеси самоорганізації.
24. Розкрийте сутність поняття “самоорганізаційна спроможність розвитку”. Що дає введення цього поняття управлінцю: практику і досліднику?
25. Поясніть схему розробки концепцій за принципом досягнення самоорганізаційної спроможності розвитку.
26. Стисло охарактеризуйте новітні моделі-підходи сучасного управління суспільним розвитком.
27. Розкрийте сутність американської парадигми досліджень державного управління.
28. Охарактеризуйте сучасну українську парадигму наукових досліджень у галузі науки державного управління.
29. Розкрийте сутність наукового методу.
30. Поясніть, чим науковий метод державного управління відрізняється від категорії “метод державного управління”.
31. Назвіть групи найважливіших методів наукової галузі “Державне управління”.
32. Назвіть методи, що їх відносять до загальних.
33. Назвіть логічні методи пізнання.
34. Назвіть емпіричні методи дослідження.
35. Дайте характеристику емпіричного і теоретичного рівнів пізнання.

36. Назвіть основні методи емпіричного пізнання.
37. Які методи застосовуються на теоретичному рівні пізнання?
38. Назвіть особливості герменевтики як специфічної методології досліджень у галузі соціально-гуманітарного знання.
39. Що таке принципи управління?
40. Хто з науковців зробив вагомий внесок у формулювання перших принципів управління?
41. Як пов'язані між собою принципи, закони і закономірності?
42. Які принципи належать до адаптивних?
43. Які принципи зараховують до системно-цільових?
44. Назвіть принципи, сформульовані Анрі Файолем.
45. Дайте визначення поняття “принципи державного управління”.
46. Назвіть вимоги до принципів державного управління.
47. Назвіть підстави систематизації принципів державного управління.
48. Назвіть види принципів державного управління.
49. Які принципи державного управління належать до загальних?
50. Які принципи державного управління зараховують до структурних?
51. Які принципи державного управління належать до спеціалізованих?
52. Дайте визначення поняття “метод державного управління”.
53. Назвіть особливості методів державного управління.
54. Назвіть класифікаційний критерій сучасних методів державного управління.
55. Назвіть методи, систематизовані за спрямованістю управлінського впливу.
56. Назвіть методи, що реалізуються за організаційними формами.
57. Назвіть методи за характером управлінського впливу.
58. Назвіть методи за механізмом впливу на людину, її свідомість і поведінку.
59. Назвіть принципи застосування методів державного управління.

РОЗДІЛ 4. ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

4.1. Історія становлення і розвитку української державності

Підходи до тлумачення державності

Становлення і розвиток української державності, витoki якого сягають раннього середньовіччя, є складним і довготривалим процесом. Становлення української державності стало закономірним наслідком визрівання соціально-економічних передумов, тривалих пошуків, визвольних змагань і напруженої боротьби українського народу за свою свободу і незалежність. Проте в цьому процесі трапляється чимало доволі суперечливих подій, а також остаточно нез'ясованих та навіть перекручених сюжетів. Не вщухають дискусії і навколо терміна “державність”, взаємозв'язків становлення української державності та націотворення, а також періодизації розвитку Української держави.

У тлумаченні *державності* вирізняються два основних підходи, які виходять з неоднакового ставлення до співвідношення державності та держави. В одному підході дослідники акцентують увагу на тому, що “державність – це несталый стан територіально-політичної організації суспільства, що володіє обмеженою публічною владою...”. Згідно ж з іншим підходом, якого з часом дотримуються дедалі більше науковців, державність є узагальнюючою ознакою еволюції та сучасного розвитку держав, що виникає незалежно від типології державно-владних формувань і характеризується складною сукупністю соціальних функцій. У такому разі державність є складною багатофункціональною і внутрішньодиференційованою цілісністю, якій притаманна низка важливих рис, особливостей та ознак. У загальному вигляді вони складаються з ознак держави та особливостей її функціонування. Отже, державність характеризує якісний рівень держави, який системно охоплює складні соціокультурні та суспільно-політичні відносини. Це повною мірою стосується й становлення та розвитку української державності.

Початки української державності

Початки української державності своїм корінням сягають сивої давнини, що й вимагає належної уваги до вивчення її витоків та процесу становлення. Першими на шлях державотворення вступили кочові племена та народи Північного Причорномор'я – кімерійці, скіфи та сармати. *Кімерійці* були першим народом Східної Європи, справжню назву якого було зафіксовано в давніх джерелах і дійшло до нашого часу (час існування X–VII чи IX–VII ст. до н.е.). У VII ст. до н.е. з Азії в Північне Причорномор'я переселилися численні племена скіфів, які завоювали величезну територію між Доном, Дніпром та Дунаєм. Територію, на якій сформувався *Скіфський племінний союз*, що існував упродовж VII–III ст. до н.е. і мав ознаки ранньої державності, античні автори називали “Скіфією”, або “Великою Скіфією”. У III ст. до н.е. на території Північного Причорномор'я стали панувати *сармати* (савромати, алани, роксолани), які розвивали власну протодержавність упродовж наступних шести століть (III ст. до н.е. – III ст. н.е.). Помітним явищем в українській історії стали *грецькі міста-держави*, що виникли в Криму та Північному Причорномор'ї у VII ст. до н.е. і перенесли з метрополії більш-менш розвинуті форми владарювання.

На початку I тисячоліття на авансцену європейської історії виходить східнослов'янський етнос, який у процесі складної еволюції набув рис української народності та утворив власну державу. До часу утворення держави у східних слов'ян існувало кілька великих племінних об'єднань (поляни, сіверяни, волиняни, бужани, уличі, тіверці та ін.), які упродовж VI–VII ст. і сформували протодержавні утворення (Волиняно-Бужанський та Полянський союзи). В процесі подальшої консолідації у VIII–IX ст. виникли ще ширші політичні об'єднання, своєрідні “союзи союзів”, чи “надсоюзи”. Серед таких союзів з часом дедалі більшого значення набував *Полянський союз* із центром у Києві, який і став територіальною основою для формування східнослов'янської державності.

Незабаром у середньому Подніпров'ї і виникла перша держава східних слов'ян – *Руська земля*, чи *Давньоруська держава* (книжна назва – *Київська Русь*). Наприкінці IX ст. розпочався інтенсивний процес *окняження земель*, тобто підпорядкування владі великого київського князя територій племінних князівств. Якщо в IX ст. територія держави обіймала землі Київського,

Чернігівського і Переяславського князівств, то в X-XI ст. – усі східнослов'янські землі. Значну роль у цьому процесі відігравали й князі, які зосереджували у своїх руках вищу адміністративну та військову владу. Більш чіткою ставала й процедура передачі князівської влади: від ідеї старшинства одного з князів роду Рюриковичів до *удільної системи* та до *принципу сюзеренітету-васалітету*. Активною в державотворчих процесах була діяльність і ради старійшин, яка згодом перетворилася в *князівську раду* (до її складу входили старійшини, бояри та заслужені дружинники).

Поступово здійснювався перехід від дружинної форми організації влади до більш цивілізованих форм владарювання з виокремленням апарату публічної влади, формуванням та вдосконаленням правової системи. Якщо в X ст. існував “Закон Руський” з основою у нормах звичаєвого права, то вже на початку XI ст. була прийнята “Найдавніша правда”, або “Правда Ярослава”, що формувалася на нормах писаного права. Незабаром вона була доповнена “Поконом вірним”, що визначав розмір данини. У другій половині XI ст. світ побачила “Правда Ярославичів” – перший збір законів, що регламентував різнобічні аспекти правової системи. Вдосконалювалася і система оподаткування, про що свідчили відмова від *полюддя* та встановлення чітких норм податків і повинностей (*уставів, уроків та оброків*).

У тодішніх державотворчих процесах значущою була і роль Києва як центру тяжіння та консолідації східнослов'янських земель. Вона виявлялася навіть у ті часи, коли вже не існувало єдиної централізованої держави. “Київ, – як зазначають українські історики **В.Кремень, Д.Табачник та В.Ткаченко**, – так і не перетворився на вотчину якогось князівського роду, а як державницький і культурний центр до 1240 р. так і не був перевершений жодним з руських міст”.

Часів Київської Русі сягають і корені українських історичних традицій безпосереднього народовладдя, які пов'язані з вічовими зібраннями (*віче*). На вічах були представлені широкі кола народних мас, переважно міщани, інколи й сільські жителі. Характер компетенції віча насамперед визначався його взаємозв'язками з князівською владою. Досить часто народ брав безпосередню участь як у закликанні князів на престол, так і у вигнанні їх “зі стола”. Існував звичай укладання “ряду” між князем і віче, коли той “сідав” у якому-небудь місті. Роль віча значно зростала в часи соціальних потрясінь та в разі загрози з боку кочівників. Але не слід і перебільшувати впливу віча на політичну структуру давньоруського суспільства, яка базувалася передусім на монархічних засадах.

Перше східнослов'янське державне об'єднання, основу якого становили землі українського середнього Подніпров'я, з часом стало поступово занепадати. Посилилися відцентрові тенденції, була порушена політична стабільність і настав час жорстких міжусобиць. Послаблені й децентралізовані князівства не змогли справитися зі зовнішніми загрозами й зупинити монгольську навалу. На деякий час центр українського державотворення перемістився на південний захід країни, де утворилося й зміцніло Галицько-Волинське князівство. Але й воно не спромоглося забезпечити сталого, стабільного й довгострокового розвитку української державності.

У другій половині XIV ст. більшість українських земель увійшла до складу Великого князівства Литовського, а Східна Галичина опинилася в складі Польського королівства (Королівства Польського).

Проте і в таких умовах державотворча енергія українства не була зведена нанівець. Українці становили майже 90% населення литовської держави, відзначалися вищим рівнем суспільного розвитку та попервах мали чимало засобів для самоідентифікації. Власне, і литовці, приєднавши українські землі внаслідок так званої “мирної експансії”, перейняли від місцевого населення традиції та підходи до організації державного устрою. Запозичувалися принципи владарювання (з дотриманням критерію старшинства представника князівського роду), руські правові норми, військова та адміністративно-податкова система. Представники українських родів продовжували керувати більшістю місцевих князівств. Тогочасна литовська держава, за оцінкою українського історика **М.Брайчевського**, “була спадкоємцем і продовжувачем традицій Київської Русі”. Тож не випадково українські історики **М.Грушевський, О.Єфименко, Н.Полонська-Василенко** та інші називають Велике князівство Литовське *Литовсько-Руською державою*.

Проте з часом становище українців стало погіршуватися. Великі литовські князі, посилюючи централізаторські тенденції, водночас повели наступ і на права та свободи українців.

Розпочався й процес закріпачення українського селянства, який значно посилювався унаслідок жорсткої польської експансії. Отже, українці в черговий раз були змушені боротися за власну незалежність та державність зі зброєю в руках.

Подальший розвиток державотворчих процесів пов'язаний із зародженням і діяльністю козацтва та створеною ними військово-політичною організацією під назвою *Запорозька Січ* (*Запорозька Січ*). За оцінкою сучасного українського історика **В.Смолія**, “незаперечним є те, що Запорозька Січ взяла на себе функції Української держави”.

У середньому Подніпров'ї інтенсивний процес становлення козацтва відбувався упродовж XV – першої половини XVI ст. завдяки низці соціоекономічних та суспільно-політичних факторів, зокрема, й державницьким традиціям попередніх епох та намаганням відновити власне врядування. Українське козацтво спромоглося організувати чіткий адміністративний та військовий порядок, встановити власне судочинство тощо. Водночас спостерігалось стрімке розширення меж території козацької України.

Центральне місце у владарюванні відводилося громадському волевиявленню, яке на поняттєвому рівні можна визначити як “колективна воля”. Вона характеризувалася передусім рівністю і свободою громадянського голосу, а також головним місцем ради у системі політичного устрою. Козацька рада не мала юридичного статусу й базувалася не на державному, а на звичаєвому праві, яке отримало назву *Вольностей Війська Запорозького*. Рада збиралася спочатку для вирішення власне станових, а згодом і загальнодержавних питань.

Залежно від способів формування і компетенції виділяють *генеральну* (загальну) чи “військову” раду, *старшинську раду*, а також так звану “чорну” раду.

Генеральна рада являла собою вище законодавчо-розпорядне зібрання козаків-громадян, тобто повноправних членів запорозького товариства. Вона була органом прямого народовладдя і органом широкої народної демократії. Генеральна рада не була постійно діючим органом і збиралася в разі потреби у вирішенні особливо важливих питань життєдіяльності Війська Запорозького: виборів гетьмана і генеральної старшини, укладення договорів з іншими державами, визначення основних напрямів державної політики тощо. Їй повинні були підкорятися всі інші установи Запорозького Війська. Зобов'язуючі владні рішення, розпорядження і постанови приймалися на засадах простої більшості голосів усіх учасників.

Старшинська рада була більш придатною для вирішення повсякденних питань. До її компетенції входило вирішення основних законодавчих, адміністративних, економічних, військових і дипломатичних справ. *Чорні ради* не були досить поширеним явищем в історії української козащини, частково ставши елементом козацького бунтарства та виявом безпосереднього впливу рядових козаків на прийняття рішень державної ваги.

Процес становлення української козацької державності значно прискорився під час Визвольної війни українського народу середини XVII ст. Упродовж 1649-1650 рр. у цілому завершився процес творення головних інституцій Української держави, яка в сучасній літературі слушно називається державотворчою спадкоємницею Київської Русі. Зміцнювалася козацька адміністрація, було проведено адміністративний поділ (полки, сотні), формувалася власна фінансова та податкова системи. Старшинська рада перетворювалася в головний орган влади, а гетьман очолював державний апарат і був військовим головнокомандувачем. Активізувалася і дипломатична діяльність, про що свідчить рівень укладених із сусідніми країнами договорів (*Зборівського договору*, *Білоцерківського договору*, *Московських статей* чи *Статей Богдана Хмельницького*).

Водночас козакам так і не вдалося подолати охлократичних тенденцій. Наприкінці Визвольної війни досить чітко виявилася і тенденція до встановлення одноосібної влади. Рада (попервах ще генеральна, а згодом лише старшинська) збиралася виключно за бажанням гетьмана. Як згодом напише **М.Грушевський**, “гетьман поза радою править сильно і самовласно, має право над життям і смертю кожного, і військо йому вповні і безгранично послухно”.

Українська козацька держава проіснувала ще понад 150 років, маючи автономний статус у складі Російської держави (*Автономна Україна*). Проте державотворчий потенціал козацької державності відчувався і в наступні часи української історії. У так званій *імперській період* (чи час перебування українських земель у складі Російської, Австрійської та Австро-Угорської імперій) традиції козацького врядування відобразилися в початках українського національного

відродження, поглядах автора “Історії Русів”, діяльності Кирило-Мефодіївського товариства, відродженні українського суспільно-політичного життя в другій половині XIX ст. та становленні української багатопартійності.

**Державність під час
Української національно-
демократичної революції**

Процеси самовизначення України та відродження її державності реалізувалися під час *Української національно-демократичної революції* 1917–1920 (1921) рр. Падіння самодержав'я привело до активізації національно-визвольного руху в усіх частинах імперії (“весна народів”) та державотворчих процесів в

Україні. На хвилі піднесення національно-визвольної боротьби постала *Українська Центральна Рада* (УЦР), яка повела рішучу боротьбу за самовизначення українського народу. Віхами тодішнього українського державотворення стали Універсали Центральної Ради (УЦР), а також проголошення та діяльність Української Народної Республіки (УНР, утворена в листопаді 1917 р.; влада УЦР-УНР існувала впродовж початку березня 1917 р. – 29 квітня 1918 р.). Внаслідок низки несприятливих внутрішньо- та зовнішньополітичних факторів її замінила *Українська держава гетьмана П.Скоропадського* (29 квітня – 14 грудня 1918 р.). Незабаром до влади в Україні повернулися колишні очільники УЦР (*Директорія УНР*, або “Друга УНР”, час існування: грудень 1918 р. – листопад 1920 р.), а на території Західної України була проголошена *Західноукраїнська Народна Республіка* (ЗУНР, час існування: листопад 1918 р. – липень 1919 р.).

У тодішніх буремних подіях зримо виявилися як значний потенціал українського державотворення, так і недоліки та прорахунки у процесі побудови національної держави. В українському суспільстві визрівали й реалізовувалися трансформаційні процеси, які стали глибинною основою потужних національно-визвольних та державотворчих змагань. “Весна народів” на українських землях позначилася масовими суспільно-політичними акціями, відродженням багатопартійності, формуванням інституцій національної державності, якісною реорганізацією державного апарату та змінами в інших сферах суспільного життя. Водночас давалися взнаки і відсутність консенсусу щодо перспектив розвитку країни, постійні коливання між соціалістичним та загальнодемократичним підходами до реформування країни, суперечливість здійснення соціально-економічних перетворень та деяка зневага до організації влади “на місцях”. Розвиток української державності гальмувався і зовнішніми чинниками, зокрема військовими інтервенціями сусідніх держав та ігноруванням *українського питання* представниками західних демократій. Сукупність зазначених чинників і призвела до ліквідації незалежності України, встановлення більшовицького правління на Наддніпрянщині, окупації її західних земель Польщею, Румунією та Чехословаччиною.

**Українська радянська
державність**

Українська радянська державність, яка утверджувалася на більшості українських земель упродовж 1920-1980-х рр., характеризувалася сукупністю кількох визначальних обставин: декларативним створенням *Радянської України – Української Соціалістичної Радянської Республіки* (УРСРР), згодом – *Української Радянської Соціалістичної Республіки* (УРСР), поступовою втратою політичного суверенітету; союзним диктатом, на тлі якого вихолощувався й формальний статус України як суверенної республіки; зосередженням реальної влади у партійних секретарів, які здійснювали керівництво, прикриваючись ширмою “диктатури пролетаріату” та “влади трудового народу”; відсутністю багатопартійності та політичного плюралізму; ліквідацією ринкової багатокладності та ринку взагалі; насадженням офіційної “комуністичної” ідеології (*державний соціалізм, радянська демократія*).

Радянський режим дещо лібералізувався під час “перебудови” (1985 р. – перша половина 1991 рр.). Однак радянська держава загалом виявилася неспроможною адаптувати принципи політичної демократії та ринкової економіки. З часом дедалі більше українських громадян стали притримуватися ідей економічної самостійності та державної незалежності. Активізувалися громадські рухи, у нових соціально-політичних умовах відроджувалася українська багатопартійність, і демократичні об’єднання все частіше стали відкрито вимагати від влади проведення докорінних перетворень у різних сферах суспільного життя. Врешті Верховна Рада УРСР 16 липня 1990 р. прийняла *Декларацію про державний суверенітет України*, яка стала важливим кроком на шляху до утвердження незалежності України. “Українська РСР, – зазначалося в Декларації, – здійснює захист і охорону національної державності українського народу, забез-

печує верховенство Конституції та законів республіки на своїй території”. Невдала спроба антиконституційного перевороту, відома під російською аббревіатурою “ГКЧП”, сприяла остаточній переорієнтації українців щодо підтримки національної державності. Як наслідок 24 серпня 1991 р. Верховна Рада УРСР проголосила історичний *Акт про державну незалежність України*, в якому зазначалося: “З моменту проголошення незалежності чинними на території України є тільки її Конституція, закони, постанови уряду та інші акти законодавства республіки”.

Становлення сучасної Української держави завдячує не лише сучасним соціоекономічним та політичним процесам, а й численним народно-визвольним та державницьким змаганням багатьох поколінь українців. Віхами в історії української державності стали Давньоруська держава, Козацька республіка та українські уряди часів Української національно-демократичної революції.

4.2. Основні етапи розвитку українського державного управління

Періодизація розвитку державного управління

– IX – перша половина XIV ст. – київсько-руський та галицько-волинський період: виникнення, розквіт та занепад Давньоруської держави;

– середина XIV – XVII ст. – литовсько-руський та польський періоди: втрата незалежності Давньоруської держави, розподіл її земель між Великим князівством Литовським та Польщею;

– середина XVII ст. – друга половина XVII ст. – козацький період: доба Визвольної війни українського народу під проводом Богдана Хмельницького; формування Козацької гетьманської держави;

– кінець XVIII ст. – 1917 р. – бездержавницький період: перебування українських земель у складі Російської та Австрійської (Австро-Угорської) імперій;

– 1917-1920 рр. – період визвольних змагань українського народу: доба Центральної Ради, Гетьманату Скоропадського, Директорії УНР, ЗУНР;

– 1920-1991 рр. – радянський період: перебування Української радянської соціалістичної республіки у складі СРСР (утворений 30 грудня 1922 р.);

– 1991 р. – по цей час – період незалежності: відновлення, формування та утвердження незалежної Української держави.

Головні етапи формування Давньоруської держави [1]:

Київсько-руський та галицько-волинський період управління

– 1-й етап – час князювання Олега та його наступника Ігоря (912-944). Держава не міцна, зв'язки між частинами слабкі, влада княжого центру маловідчутна; повинності не регламентовані та стягуються в примітивній і насильницькій формі;

– 2-й етап – князювання Ольги (початок з 945 р.) та початок князювання Володимира Святославича (978-1015 рр.). Упорядковується система збирання данини, адміністративна та судова організація поширюється на всі підвладні Києву землі. Племенні союзи та князівства остаточно входять до складу країни;

3-й етап – князювання Володимира Святославича та його сина Ярослава (1019-1054 рр.) Княжа влада, залишаючись спадковою, стає одноосібною. Собором єпископів проголошено божественний характер князівської влади.

У цілому згідно з періодизацією, запропонованою **В.Нікітіним**, можемо розподілити історію Давньоруської держави Княжої доби XI-XIV ст. на два періоди :

1-й період (XI-XII ст.):

– політична та військова влада концентрується в руках князів;

– знижується роль міських та племінних віче;

– виконавча влада фактично розподіляється між князями, князівською радою та місцевою земельною аристократією;

– підвищується значення удільних князівств, з'являється підґрунтя для феодалної роздробленості.

2-й період (XIII-XIV ст.):

- відбувається піднесення, розвиток та занепад Галицько-Волинської держави – спадкоємиці Київської Русі;
- унаслідок внутрішніх конфліктів і зовнішніх втручань послаблюється князівська влада;
- починається впровадження магдебурзького права в міському самоврядуванні.

Литовсько-руський та польський періоди

“Ми старини не рушимо і новини не вводимо” – таким було гасло, під яким відбувалося проникнення литовської влади. Відповідно говорити про якісь нові органи управління, принесені новими правителями, не доводиться, принаймні щодо XIV ст.

У всіх руських князівствах продовжував діяти старий, перевірений часом політико-адміністративний апарат.

Основи державного устрою та системи управління Речі Посполитої заклали рішення об'єднаного польсько-литовського сейму 1569 р. На територію України-Русі, більша частина якої перед тим входила до складу Великого князівства Литовського, поширилися політико-правові норми Корони Польської.

Владна структура у Речі Посполитій поділялася на центральну, земську, гродську, військову та двірську категорії. Разом з тим державна влада у Речі Посполитій базувалася на одному стані – шляхті. Кожний польський, литовський та український шляхтич мав виборче право для обрання короля, сейму та сеймику. Шляхта стала найбільш привілейованим і заможним станом у країні.

Основні події періоду:

- 1362 р. – Литовська держава поглинає Київську, Подільську, Чернігово-Сіверську землі;
- 1387 р. – остаточне приєднання галицьких земель до Польського королівства;
- 1413 р. – Городельська унія між Польщею та Великим князівством литовським, яка серед іншого передбачала, що займати вищі урядові посади, бути допущеними до великокнязівської ради та користуватися всіма правами та привілеями можуть тільки пани і бояри – католики за віросповіданням, а не “відщепенці чи невірні”, тобто православні і мусульмани;
- 1529 р. – видання першого Литовського статуту – кодексу феодального права Великого князівства Литовського;
- 1569 р. – Люблінська унія між Литвою і Польщею. Утворення федеративної польсько-литовської держави – Речі Посполитої;
- 1573 р. – ухвалення так званих Генріхових артикулів (статей) та Пакта конвента (*Pacta conventa*), які були укладені між королем Генріхом Валуа та шляхтою. Вони обмежували владу короля й коригували форму правління Польсько-Литовської держави в напрямі так званої шляхетської демократії;
- 1588 р. – видання третього литовського статуту – своєрідної конституції об'єднаної Польсько-Литовської держави;
- 1596 р. – Берестейська релігійна унія. Українська православна церква переходить під зверхність католицької церкви. Виникає греко-католицька (уніатська) церква в Україні.

Козацький період

Вищим органом влади на Запорозькій Січі була Козацька (військова) рада. До її повноважень входило: оголошення війни та укладання миру; розподіл землі між куренями; дипломатичні зносини; покарання за найтяжчі злочини; обрання кошового отамана та старшинської ради. До повноважень курінних рад належали: вирішення термінових невідкладних справ; урегулювання прикордонних суперечок; організація незначних військових походів. Найнижчі (паланкові) ради розглядали дрібні справи.

Військова старшина на Запорозькій Січі складалася з військового судді, військового писаря, обозного та військового осавула.

Генеральна старшина включала: 1) найвищі військові чини та виборні посади в українському козацькому війську; 2) членів уряду Української козацької держави XVII-XVIII ст. та пов'язаних із нею російських управлінських структур (1-ша і 2-га Малоросійські колегії, Правління гетьманського уряду).

До генеральної старшини, яку очолював гетьман, входили: генеральний суддя, генеральний обозний, генеральний осавул, генеральний підскарбій, генеральний хорунжий, генеральний писар, генеральний бунчужний.

Основні події періоду:

- 1648-1654 рр. – визвольна війна українського народу під керівництвом Богдана Хмельницького;
- 8 січня 1654 р. – Переяславська Рада. Прийняття рішення про перехід “під високу руку” московського царя Олексія Михайловича;
- 6 вересня 1658 р. – підписання гетьманом Іваном Виговським Гадяцького трактату;
- 1663-1687 рр. – “Руїна” – період занепаду козацької держави та її розподілу на дві частини по р. Дніпро;
- 1686 р. – підпорядкування Київської метрополії Московському патріархату;
- 6 травня 1687 р. – укладення “Вічного миру” між Польщею та Росією;
- жовтень 1708 р. – перехід гетьмана І.Мазепи на бік шведського короля Карла XII. Підписання шведсько-української угоди про протекторат;
- 1764 р. – остаточне скасування інституту гетьманства;
- серпень 1775 р. – маніфест про скасування Запорозької Січі;
- початок 1780-х рр. – скасування полкового адміністративно-територіального устрою.

Бездержавницький період

З кінця XVIII ст. українські землі було розділено між Російською та Австрійською імперіями.

На підросійських землях України систему державного управління очолював імператор та органи державної влади імперії у Санкт-Петербурзі (ради, комітети, Сенат, галузеві міністерства). На чолі генерал-губернаторств стояли генерал-губернатори. Губерніями керували губернатори, в яких зосереджувалася вся адміністративно-виконавча влада, а військова і політична – в генерал-губернаторів. При губернаторі діяло управління у складі віце-губернатора, радників і прокурора. У губернії функціонували губернські галузеві установи (казенна палата, рекрутське присутствіє, з 1840 р. – палата державних маєтностей та ін.). Це були органи відповідних міністерств на місцях, які підпорядковувалися губернатору. У своїй діяльності губернатор спирався на станові дворянські збори.

Губернії поділялися на повіти. У повіті влада належала суду (до 1837 р. він мав назву “нижчий земський суд”) на чолі з капітаном-ісправником. Земський суд був одночасно адміністративно-поліцейською установою і судовим органом. Повіти поділялися на стани. Стан очолював становий пристав – поліцейський чин. Йому допомагали сотенні і десятські.

У другій половині XIX ст. на підросійських землях України поширилася земська реформа. До повноважень земств входило:

- забезпечення населення продовольством і вжиття заходів у разі його нестачі;
- утримання в належному стані шляхів загальнодержавного призначення та покращання місцевих шляхів сполучення, облаштування пристаней;
- нагляд за санітарно-гігієнічним станом місцевості;
- утримання земської пошти, лікувальних та добродійних закладів;
- дотримання протипожежної безпеки та земське страхування;
- сприяння розвитку народної освіти, землеробства, промисловості, торгівлі тощо.

Земства – загальні виборні органи місцевого самоврядування з розпорядчими (губернські та повітові земські збори) та виконавчими (губернські та повітові земські управи) функціями. Створювалися згідно з положенням про губернські та повітові земські установи від 13 січня 1864 р.

Діяльність земств перебувала під наглядом губернаторів і міністра внутрішніх справ, а деякі рішення не мали сили без затвердження їх губернатором.

В Австрійській монархії у XVIII ст. – першій половині XIX ст. верховна влада належала імператору, який зосереджував у своїх руках усю повноту законодавчої, виконавчої, військової і судової влади. У 1846 р. було проведено новий адміністративно-територіальний поділ, згідно з яким усю територію Галичини розділили на 74 повіти (в деяких місцях вони називалися староствами) на чолі зі старостами і начальниками повітів. Північна Буковина з 1849 р. була перетворена на окрему провінцію, яку очолював президент крайового управління. В Галичині та Буковині поряд з урядовими органами адміністративного управління існували також органи крайового і місцевого самоврядування.

Основні події періоду:

- 1772, 1793 р. – перший та другий поділи Речі Посполитої;
- 1831 р. – скасовано чинність магдебурзького права у містах підросійської частини України;
- 16 квітня 1847 р. – Ліквідація кріпацтва в Австрійській імперії;
- 1850 р. – видання Австрійським урядом крайової конституції для Галичини (не була введена в дію і за рік скасована рішенням імператора);
- 19 лютого 1861 р. – скасування кріпацтва в Російській імперії;
- 1860-70-ті рр. – проведення судової, земської, військової, освітньої реформ у Російській імперії;
- 1906 р. – початок Столипінської аграрної реформи;
- 1905-1907 р. – перша російська революція;
- 1914 р. – початок Першої світової війни.

Період визвольних змагань українського народу

Після Лютневої революції у Росії в українських землях почалося відродження державності. 4 (17) березня 1917 р. було утворено вищий орган української влади – Українську Центральну Раду (УЦР) – виборний представницький орган у Києві, до складу якої входили члени, обрані на селянських, робітничих та солдатських з'їздах від місцевих рад, партій та громадських організацій.

Якогось певного, заздалегідь виробленого плану діяльності Центральна Рада на початку свого існування не мала. Так само не був ustalеним і її склад [1].

Жовтневі події в Петрограді докорінно змінили ситуацію і поставили Центральну Раду перед необхідністю терміново будувати державу в повному обсязі. Попри це в Україні всі російські закони і постанови, які були видані до більшовицького перевороту і не скасовані Центральною Радою, залишалися чинними.

Українська Центральна Рада утворила вищий виконавчий орган – Генеральний Секретаріат із восьми галузевих генеральних секретарів (міністрів). На місцях управління здійснювалося через губернські, повітові, волосні, міські думи, філії УЦР. I Універсалом УЦР 10 (23) березня 1917 р. було проголошено автономію України; IV Універсалом УЦР від 9 (22) січня 1918 р. – незалежну та самостійну державу – Українську Народну Республіку (УНР).

За підтримки окупаційного німецького командування до влади прийшов Павло Скоропадський, обраний гетьманом з'їздом хліборобів України.

Німецька сторона змусила П.Скоропадського дати їй письмове зобов'язання не допустити скликання Українських Установчих зборів. Цей крок гетьмана заблокував конституційний процес і позбавив український народ реальної можливості законного і демократичного формування власної держави.

Конституційно-правові підвалини Української держави були задекларовані 29 квітня у “Грамоті до всього українського народу” та “Законах про тимчасовий державний устрій Української держави”. З метою переборення “бешкетів і анархії”, “економічної розрухи і безробітці” проголошувався новий державний лад, розпускалися Центральна і Мала ради, земельні комітети, звільнялися з посад міністри УНР.

Після поразки в Першій світовій війні Німеччини та Австро-Угорщини українським лівим силам вдалося 14 грудня 1918 р. повалити Гетьманат і відновити Українську Народну Республіку. До складу Директорії – верховного державного органу УНР – входили п'ятеро осіб (В.Винниченко, С.Петлюра, А.Макаренко, Ф.Швець, О.Андрієвський).

Радянський період

У системі союзної держави УСРР формально зберігала ознаки державності. Але принцип централізму, який визначав державний устрій СРСР, спричинив перетворення УСРР наприкінці 1920-х рр. на звичайний регіон унітарної держави.

Разом з тим, увійшовши до складу Радянського Союзу, Україна стала чітко окресленим національним і територіальним цілим із власним адміністративним центром і управлінським апаратом, чого українці не мали з другої половини XVIII ст.

Основні події періоду:

- 30 грудня 1922 р. – I-й з'їзд рад СРСР затвердив Декларацію про утворення СРСР та Союзний договір;
- травень 1925 р. – IX всеукраїнський з'їзд рад. Затвердження Конституції УСРР;
- січень-лютий 1929 р. – оголошення 1929 р. “роком великого перелому”. Відмова від НЕПу;
- жовтень 1932 р. - квітень 1933 р. – масовий голод на Україні внаслідок політики насильницької колективізації. Прямі людські втрати від голодомору – понад 3,5 млн осіб;
- 15 березня 1939 р. – проголошення самостійності Карпатської України на чолі з президентом А.Волошином;
- 1 вересня 1939 р. – напад Німеччини на Польщу. Початок Другої світової війни;
- 26-27 жовтня 1939 р. – прийняття народними зборами Західної України Декларації про входження до складу СРСР;
- 22 червня 1941 р. – напад Німеччини на СРСР. Початок Великої вітчизняної війни;
- 8 вересня - 28 жовтня 1944 р. – визволення радянськими військами Закарпатської України. Визволення всієї території України від німецько-фашистських загарбників;
- 9 травня 1945 р. – капітуляція Німеччини. Закінчення Великої Вітчизняної війни;
- 27-30 серпня 1946 р. – VII сесія Верховної Ради УРСР першого скликання, затвердження п'ятирічного плану відбудови і розвитку народного господарства на 1946-1950 рр.;
- березень-липень 1953 р. – початок “десталінізації”;
- 19 лютого 1954 р. – Указ Президії Верховної Ради СРСР про передачу Кримської області із складу РРФСР до складу УРСР;
- 14-25 лютого 1956 р. – XX з'їзд КПРС. Промова М.Хрущова про культ особистості Й.Сталіна;
- 14 жовтня 1964 р. – Пленум ЦК КПРС. Звільнення М.Хрущова з посади Першого секретаря ЦК і голови ради Міністрів СРСР. Призначення на посаду першого секретаря ЦК КПРС Л.Брежнєва;
- 9 вересня 1976 р. – утворення правозахисної організації - Української гельсінської групи;
- березень-травень 1990 р. – перші в історії УРСР альтернативні вибори депутатів республіки і місцевих рад;
- 16 липня 1990 р. – прийняття Верховною Радою УРСР Декларації про державний суверенітет України;
- 24 серпня 1991 р. – Прийняття Акта проголошення незалежності України.

Період незалежності

Основні етапи державотворення в незалежній Україні:

- грудень 1991 р. – жовтень 1994 р. – розбудова основних інститутів держави, визначення засад зовнішньої та внутрішньої політики України;
- жовтень 1994 р. – листопад 1999 р. – формування сучасної політичної системи, затвердження конституційних засад життя суспільства. Прийняття Конституції України;
- листопад 1999 р. – грудень 2004 р. – розвиток політичної системи, становлення інститутів громадянського суспільства, суспільно-політична боротьба щодо визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики;
- січень 2005 р. – січень 2010 р. – загострення внутрішньополітичної боротьби. Спроба здійснення конституційної реформи. Формальна активізація політики європейської та євроатлантичної інтеграції;
- лютий 2010 р. і по цей час – стабілізація внутрішньополітичного життя. Скликання Конституційної асамблеї з метою продовження конституційної реформи. Повернення до змішаної виборчої системи.

4.3. Державне управління в традиційному суспільстві

Ознаки традиційного суспільства

У періодизації історії людства *традиційне суспільство* займає найбільший відрізок часу. В ньому розрізняють три історичні епохи: первіснообщинність, рабовласництво, середньовічний феодалізм.

Типологічна єдність традиційного суспільства збирає під своїм дахом всі не- або доіндустріальні реалії. Отже, терміни “традиційне” і “доіндустріальне” є синонімами.

Д.Белл, поділяючи історію цивілізації на три послідовні етапи, до першого відносив доіндустріальне суспільство. Ця епоха тривала з найдавніших часів до початку першої промислової революції XVI ст. і становлення системи найманої праці. Кожному етапу розвитку притаманні свої особливості, які є характерними тільки цьому періоду. На думку **Д.Белла**, в доіндустріальному суспільстві життя було грою між людиною і природою, де люди взаємодіяли з природним середовищем (земля, вода, ліс). Доіндустріальне суспільство характеризується використанням природної сировини, а спосіб виробництва орієнтується на задоволення фізичних потреб.

У.Ростоу історію розвитку суспільства й людства поділяє на п'ять стадій, перша з яких – традиційне суспільство, яке, на думку дослідника, є аграрним суспільством з примітивним сільськогосподарським виробництвом, ієрархічною соціальною структурою і владою, зосередженою в руках земельних власників, а також порівняно низьким рівнем науки й техніки.

Таблиця 4.1

Порівняльна характеристика доіндустріального та індустріального суспільств за Д.Беллом

Параметри порівняння	Доіндустріальне (традиційне, аграрне) суспільство	Індустріальне суспільство
Спосіб виробництва	Задоволення фізичних потреб	Масове виробництво
Основний фактор	Сировина	Енергія
Основний тип виробничої діяльності	Первинний	Вторинний
Основний тип економічної організації	Община	Суспільство
Базова технологія	Трудомістка	Капіталомістка
Головний сектор економіки	Сільське господарство, видобуток корисних копалин	Виробництво товарів, оброблювальна промисловість
Домінуючий тип виробництва	Дрібне виробництво, ручна праця	Великі промислові підприємства
Характер взаємозв'язків	Взаємозв'язок людини з природою	Взаємозв'язок людини з перетвореною природою
Організаційна структура	Проста лінійна організація	Ієрархія
Основні професії	Фермери, ремісники	Інженери

Е.Геллнер, досліджуючи традиційне суспільство, визначає його як агрописемне і наводить такі ознаки:

- суспільство, що ґрунтується на сільському господарстві (включаючи скотарство);
- світогляд, на якому базується суспільство, не передбачає інтенсивного пізнання та опанування природи;
- для члена такого суспільства першочергове значення має позиція, яку він посідає в ієрархічній структурі, а не ефективність його виробничої діяльності;
- писемність (грамотність), яка існує в цьому суспільстві, лише поглиблює соціальну диференціацію;
- керівники в такому суспільстві не зацікавлені в його культурній однорідності, адже принцип “розподіляй та володарюй” легше застосовувати там, де населення вже розділене культурними бар'єрами.

Характерною рисою традиційного суспільства є *геронтократія* (від грец. *геронтос* – старійшини та *краток* – влада). Це явище було найбільш поширеним у традиційних та патріархальних суспільствах зі станowo-кастовою соціальною структурою.

У таких суспільствах соціально-політичний статус людини великою мірою визначався її кланово-родовим статусом і, таким чином, для того, щоб увійти до складу правлячої еліти держави, необхідно було мати статус родового патріарха.

Ю.Павленко виділяє такі *види держав*, що існували в давні та середньовічні часи:

- місто-держава: давньосхідні номові міста, античні полісні міста, середньовічні міста-комуни;
- централізовано-бюрократична держава у вигляді царства, королівства, імперії (Стародавній Китай, Стародавній Єгипет, Візантія);
- феодалні держави, що існували переважно в Західній Європі.

Види стародавніх держав

У процесі виникнення перших держав незалежно від їх господарської основи вирішальну роль відігравала організаційна діяльність владних структур, що забезпечували ефективне функціонування систем виробництва і перерозподілу матеріальних благ. У цей період держава виконує організаційно-господарські, релігійно-культові функції, а також військово-політичні та юридично-правові. На думку **Ю.Павленка**, в зародковому стані всі ці функції наявні вже на рівні племінної організації пізньопервісної доби.

Сучасна Україна утворилася в результаті взаємодії всіх спільнот, які існували на її території, в тому числі держав, і, відповідно, є їх спадкоємицею.

Степова держава

Першою державою, яка засвідчена джерелами на території України, була степова імперія, умовну назву якій дав народ скіфів. За збігом ця держава є також першою степовою державою, відомою світовій історії. Сталося це завдяки тому, що її описав “батько історії” Геродот.

О.Галенко пропонує таке визначення *степової держави*: *це імперія, в якій правляча династія очолювала ієрархічно побудовану конфедерацію союзних і підлеглих племен кочових скотарів*. До її складу входять три компоненти:

- 1) центральний уряд в особі ватажка – верховного правителя, правлячої династії та двору;
- 2) союзні племена;
- 3) підлеглі племена.

Відмінність цієї спільноти від тактичного племінного союзу полягає в існуванні центрального уряду та ієрархічної структури нерівних членів конфедерації. Тому цей тип держави можна формально визначити як імперську племінну конфедерацію, а образно-скорочено назвати степовою імперією. Незважаючи на всі відмінності від звичних форм державності осілих народів, степові імперії мають притаманні всім державам цілі, державні інститути і функції. Так, головна мета степових імперій полягала в гарантуванні безпеки населенню. В них існували такі державні інститути, як центральний уряд, військо, право, суд, державна ідеологія. Але сильна культурна специфіка степової цивілізації зумовлювала незвичні для осілих спостерігачів зовнішні прояви державності степовиків.

У VII-VI ст. до н. е. більшість скіфських племен уже перебувала на останній сходинці первіснообщинного ладу, хоча родові зв'язки все ще були сильними. Основною суспільною одиницею була родова община, що складалася з кількох патріархальних сімей. Рід, родова община володіли землею, виділяючи кожній патріархальній сім'ї ділянку землі за жеребом. Приватної власності на землю на той час ще не існувало.

Досягнутому скіфами розвитку відповідала й організація управління у формі воєнної демократії, форма політичної організації суспільства в умовах розкладання первіснообщинного ладу й утворення держави. Обов'язковими елементами військової демократії є: військовий вождь (наділений також і судовими повноваженнями, але позбавлений адміністративних повноважень), рада вождів і народні збори. Сутність воєнної демократії проявляється в посиленні влади військових вождів, яких обирають демократичним шляхом. За **В.Нікітіним**, у східних слов'ян епоха воєнної демократії припадає на VI-VIII ст. і збігається з періодом формування локальних додержавних утворень.

Найважливіші питання розглядалися на народних зборах воїнів. Великий вплив мали ради родових старійшин, передусім союзна рада. Але особливу роль у союзі належала військовим вождям – царям, які очолювали скіфське військо під час походів. Влада царів уже передавалася у спадщину, проте кандидатури царя і його спадкоємця ще затверджувалися народними зборами. Розвиток виробництва, зростаюча майнова і соціальна диференціація, процес класоутворення, що розпочався, сприяли посиленню влади скіфських військових проводирів, розвитку зародків спадкової знаті та справжньої царської влади.

На межі V-IV ст. до н. е. у Скіфії відбувається формування класового суспільства та виникнення рабовласницької держави. Однак поява державного апарату не знищила повністю колишню родову організацію. Її пережитки ще тривалий час давалися взнаки (особливо в місцевому управлінні, де зберігалися свої старійшини та вожді). Державна структура скіфів значною мірою відрізнялася від розвинутих рабовласницьких або феодалських держав, хоча за своїми функціями – підтримання відносин землевласності й панування, зміцнення верховної влади, накопичення верхівкою суспільства величезних багатств – вона була вже політичною організа-

цією. Тому можна стверджувати, що перші паростки державності на території сучасної України з'явилися саме у скіфську добу.

Грецька колонізація, що розпочалася в VIII ст. до н. е., досягла території України в середині VII ст. Тоді грецькі купці з м. Мілет у Малій Азії, які найжджали до Північного Причорномор'я для торгівлі зі скіфами, заснували постійне поселення – Борисфеніду на невеличкому півострові (тепер це – острів Березань), що прикривав вхід у Дніпровський лиман.

На час початку колонізації у VIII ст. греки вже віддавали перевагу полісній організації над царською владою – власне, це був один із чинників колонізації, якою рухала приватна ініціатива. Суть поліса полягала в самоорганізації родоплеменних громад (філ, фратрій, родів) заради виконання державних і культових функцій на засадах рівності й узгодження інтересів членів громади. Потреба в узгодженні індивідуальних і кланових інтересів у самоуправлінні викликала до життя такі інститути, як загальні збори громадян, участь громадян в органах влади, виборність державних посад, голосування, періодичність повноважень, колективність урядових органів.

Водночас полісна організація потребувала відповідної консолідуючої ідеології, що запобігала б анархічному індивідуалізму, прищеплюючи громадянам поцінування колективних інтересів (державних, культових, економічних та ін.). Так у полісах розвинулись ідеали служіння громаді та державі як почесного обов'язку, самопожертви в ім'я суспільного блага, дисципліни. Також розвинулося саме поняття політичної громади – *демос* (δημος), демократії як політичного режиму та державного устрою, та громадянства *політея* (πολιτεία). Одне слово, грецький поліс дав перший зразок політичного режиму демократії, який ґрунтується на ідеї служіння держави індивідуальним інтересам громадян.

Вищим органом влади полісу були народні збори – еклесія. Збори представляли узгоджену волю громади поліса – демоса (δμος), якому належала вся повнота влади. Народні збори обирали верховний уряд, який називався радою – *буле* (βουλή). Перевибори ради відбувалися щороку. Декрети ради, однак, видавалися від імені громади й уряду, про що завжди писалося на початку: “Рада і народ ухвалили (εδοξε βουλή και δμος)...”.

За декретами з'ясовується, що рада та народні збори поєднували функції як законодавчого, так і виконавчого органу влади. Вони відали зносинами з іншими державами, в тому числі про статус громади та колективні привілеї громадян щодо сюзеренів (“гегемонів”²³), коли такі були, організовували військові заходи. У внутрішньому житті громади вони здійснювали будівельні проекти, санкціонували карбування монет, керували збиранням податків та іншими формами мобілізації коштів, розпоряджались фінансами. Вони ж ухвалювали ті декрети про винагороду своїх громадян і чужоземців, які відзначилися перед громадою. На народних зборах обиралися також урядові колегіальні органи, які виконували спеціальні функції. Їх умовно позначають термінами “колегія” або “магістратура”. У разі виникнення окремих проблем, що потребували втручання влади, громада створювала тимчасові колегії.

Греки принесли із собою власну цивілізацію і державні традиції, які були покладені в основу державного ладу їхніх колоній, а згодом і держав. Найважливішою рисою державної традиції греків була ідея політичного режиму демократії. Тим самим територія України з давніх часів належала до ареалу демократичної традиції, що стала підвалиною європейської цивілізації, і, таким чином, її населення набуло раннього досвіду демократичного ладу.

Боспорське царство мало принципово відмінні від інших грецьких держав Північного Причорномор'я будову, політичний режим і, відповідно, державну службу. Воно може вважатися першою патримоніальною монархією на території України. Цар був єдиним розпорядником влади, верховним власником землі й іншого майна, вищим авторитетом для своїх підданих. Тому функції верховного уряду зосереджувалися в його оточенні. Останнє було також основним джерелом рекрутування державних кадрів. Навіть заможні аристократи – соціальна опора монаршої влади – рекрутувалися через царську службу (*аристополіти*). Царська влада також використовувала рабів як найвідданіших слуг. Проте зосередження абсолютно всіх функцій управління було неможливим. Тому поряд із централізованим загальнодержавним правлінням необхідно було зберігати місцеве самоуправління.

Отож у грецьких містах залишалися діяти демократичні інститути, хоч їх авторитет був ледь помітний порівняно з царським. Залишався також високим авторитет загальногрецької

культурної традиції з її сильними демократичними ідеалами. Одне слово, Боспорське царство являло собою монархію з територіями міст, де існувало демократичне самоуправління полісного зразка. Цим самим Боспорське царство було одним із перших ареалів, де вироблялася традиція міського самоуправління в умовах автократичної влади, що стала важливим компонентом європейської цивілізаційної спадщини.

Незважаючи на те, що вже понад 200 років проблематика історії Київської Русі перебуває в центрі уваги вчених багатьох країн і народів, питання державного управління залишаються недостатньо з'ясованими.

Невідомо, коли слов'яни виділилися у своєрідний етнос із величезного етнокультурного масиву, що становили їхні пращури спільно з балтами й іншими древніми пранародами, і коли слов'яни з'явилися на європейському просторі. Так само неможливо відповісти і на запитання про те, коли народилися перші протодержавні об'єднання у східнослов'янському середовищі.

Київське державне об'єднання **Аскольда** стало, на думку **М.Котляра**, першою східнослов'янською державою, розміщеною на невеликій території Середньої Наддніпряниці. Перше тверде свідчення "Повісті минулих літ" щодо існування загальноруської державності з'явилося після утвердження князя Олега в Києві (близько 882 р.). Як зазначає **М. Котляр**, давньоруська державність народилася і понад 200 років розвивалася в примітивному родоплемінному суспільстві. Вона мала дружинний характер – панівний прошарок Русі в IX, X і частині XI ст. складався з дружинників, вони становили елементарний апарат управління, збирали данину і чинили суд.

Київська Русь

Найважливішим інститутом державного управління в Давньоруській державі була князівська влада. За **П.Толочко**, відсутність князя у місті чи землі порушувала нормальне функціонування всіх адміністративно-управлінських служб. В абсолютній залежності від князя перебував і адміністративний апарат, що змінювався разом із зміною одного князя іншим. Серед функцій князівської влади чільне місце посідає законодавчо-судова. Виключно князю належало право дипломатичних зносин як з іноземними державами, так і з іншими князівствами. Також князі відали питаннями оборони, особисто очолювали військові кампанії, були головними воєначальниками.

Вирішуючи важливі питання, князь спирався на раду старійшин. До її складу входили бояри, "градські" старці, вищі церковні ієрархи, пізніше – представники міських магістратів. Як зазначає **П.Толочко**, саме єпископи радили князю **Володимиру Святославичу** прийняти закон про страту розбійників. Склад ради не був усталеним і міг розширюватися залежно від тематики питань, які розглядалися на раді.

Усі посадовці, особливо вищого рангу, тривалий час виконували свої обов'язки де-факто, адже їхні посади не були за ними закріплені законодавчо чи якимось інакше. Це відповідало реаліям політичного життя в Середньовіччі, яке змушувало государя часто давати доручення не певним особам, а тим, хто був ближче. Щоправда, вже в другій половині XII ст. джерела називають осіб (зазвичай бояр), за якими часом закріплювалися певні обов'язки, найчастіше військового чи дипломатичного характеру. Навіть назви і титули головних придворних чинів – дворський, тисяцький, печатник, конюший та ін. – не завжди відповідали дорученням государя, які вони виконували.

Важливою складовою системи управління доби Київської Русі було *віче*. **В.Грабовський** та **О.Киричук** включають до його компетенції:

- 1) покликання й прийняття городянами князя на престол (якщо він не посідав його за порядком спадщини чи внаслідок завоювання); позитивна або негативна оцінка його морального образу (підтримка городянами "доброго" князя або непідтримання ними "поганого");
- 2) укладання суспільного договору ("ряду") громади з князем;
- 3) деякі питання зовнішньої політики;
- 4) вирішення питань війни та миру (перед військовим походом князь запитував у "людей", чи зможуть вони "за нього стати");
- 5) схвалення виданих князем законів або їх громадський осуд;
- 6) вирішення судових спорів (хоча писемна фіксація права та суд належала до сфери князівської компетенції);
- 7) розв'язання внутрішнього конфлікту між городянами та князем, вирішення питання, "хто винний";

8) зміни княжих урядовців;

9) етикетні зібрання вічників (урочисті зустрічі князів та церковних ієрархів, прощання зі своїми правителями тощо).

Разом з тим не варто перебільшувати роль віча в системі управління, зокрема вважати його органом прямого народовладдя. За висновками П.Толочка, інститут віча ніколи не був органом народовладдя або широкої участі верств населення у державному управлінні. За сильного князя цей вузькостановий орган був слухняним додатком верховної влади, при слабкому залежність могла бути і зворотною.

Н.Яковенко визначає тип ранньої руської державності як патримонію. *Патримонія* – устрій, за якого влада панівного роду та підпорядкована їй територія вважалися нерозривно поєднаними: право на владу мав кожен член роду, а після смерті чергового правителя територія розподілялась між його синами як співучасниками володарювання.

Належність князів до одного роду, спільність походження підтримувала серед князів ідею єдності й рівної відповідальності за долю країни, що сприяло консолідації зусиль для боротьби із зовнішніми ворогами. Разом з тим, як зазначає **П.Толочко**, така формальна рівність спричиняла постійну міжособисту боротьбу за більші та багатші володіння.

Галицько-Волинське князівство

У Галицько-Волинському князівстві суспільство складалося із станів, належність до яких визначалась як родоводом, так і видом занять. Соціальну верхівку утворювали князі, бояри, духовенство. Вони контролювали землі держави і її населення. Князь вважався сакральною особою, “володарем, Богом даним”, властителем усієї землі і міст князівства та головою війська. Він мав право надавати підлеглим угіддя за службу, а також позбавляти їх земель та привілеїв за непослух. У державних справах князь покладався на бояр, місцеву аристократію. Вони поділялись на “старих” і “молодих”, яких також іменували “луччими”, “великими” або “нарочитими”. Їхні сини – “отроки”, або молодші бояри, становили “молодшу дружину” князя і служили при його дворі як наближені “двірних слуг”. Керівництво духовенства було представлено шістьма єпископіями.

Окремо від князів і бояр існувала група міських адміністраторів “ліпших мужів”. Вони контролювали життя міста, виконуючи накази князів, бояр чи священнослужителів, яким це місто належало. З них поступово сформувався міський патриціат. Поряд з ними у місті жили “прості люди”, так звані “горожани”, або “містичі”. Вони були зобов’язані сплачувати податки на користь князів і бояр. Найчисленнішою групою населення в Галицько-Волинському князівстві були “прості” селяни – “смерди”. Більшість із них були вільними селянами, які жили общинами і сплачували владі натуральну данину.

Від XII-XIII ст. починається процес руйнування феодалізму, зростають значення та вагомість королівської влади, яка спільно з міськими комунами спрямовує сили на приборкування сваволі феодалів. Протягом XIII-XV ст. створюються новоевропейські структури, в межах яких починали складатися перші новоевропейські нації.

4.4. Історія державного управління на українських землях

Перші державні утворення на території України

Історія державного управління в Україні, насамперед, характеризується взаємодією двох тенденцій:

– по-перше, це дискретність процесу вітчизняного державного розвитку, наявність значних періодів бездержавного існування українського суспільства внаслідок розподілу українських земель між сусідніми державами (що позначилося на менталітеті й традиціях народу, його регіональних відмінностях, співіснуванні в сучасній Україні різних уявлень про природу, цілі та завдання, форми і методи розбудови української державності),

– по-друге, історична наступність у розвитку державних форм, обумовленість особливостей більш пізніх державних інститутів досвідом і наслідками діяльності попередніх, збереження в народній пам’яті та письмовій традиції уявлень про єдність вітчизняного історичного про-

цесу, утвердження національно-культурної самоідентифікації українського народу (кристалізація та зміцнення національної державно ідеї).

У зв'язку з цим слід розмежовувати державно-адміністративні утворення, що існували *на території України*, але підпорядковувалися владним центрам інших країн (Польщі, Австро-Угорщини, Росії тощо), та самостійні державні інституції, що діяли саме *в Україні*. Державне будівництво в Україні протягом майже 1000 років необхідно розглядати як єдиний, хоч і суперечливий, історичний та політичний континуум, процес становлення і розвитку національної державності, пошуку оптимальних соціальних, політичних і духовних форм самоорганізації українського народу.

На сьогодні питання про те, яке державне утворення з'явилося на українських землях першим, залишається дискусійним. Частина дослідників пов'язує появу державності з племенами трипільської культури (IV-III тис. до н. е.), деякі вчені ототожнюють із племенами кімерійців (IX-VII ст. до н. е.), скіфів (VII-III ст. до н. е.) та сарматів (III ст. до н. е. – III ст. н. е.). Однак за типом соціально-політичного устрою вони являли собою *вождівства (чіфдом)*, тобто протодержавні утворення на чолі з вождем, на якого покладалася організація виробництва, розподіл додаткового продукту, а в разі необхідності – й збройний захист усієї громади.

Першим державним утворенням на території сучасної України можна вважати античні міста-держави Північного Причорномор'я. У другій половині VII ст. на півострові Березань виникло перше давньогрецьке поселення – Борисфеніда. Згодом були засновані Тіра, Ніконій, Ольвія, Херсонес, Феодосія, Пантікапей та інші міста. За устроєм північнопричорноморські держави були подібними до *метрополій* – міст Греції та Малої Азії, мешканцями яких вони були засновані. Це були рабовласницькі демократичні (Ольвія, Херсонес) або аристократичні республіки (Пантікапей) чи монархії (Боспорське царство). Основними елементами державної організації на першому етапі їх існування (VII – I ст. до н. е.), коли міста-держави були незалежними утвореннями, були народні збори (віче), сенат (рада) та магістратури на чолі з архонтами. На другому етапі (I ст. до н. е. – III ст. н. е.) міста-держави підпорядковувалися Риму.

Першим достовірно відомим із писемних джерел військово-політичним об'єднанням ранніх слов'ян була “державна” антів, яка існувала в V – на початку VII ст. Слов'янські ранньодержавні утворення являли собою союзи племен, що, у свою чергу, були організовані як сукупності родів. Кожен рід займав кілька невеликих поселень, які розташовувалися кущем на невеликій відстані одне від одного. На чолі племенного об'єднання стояв вождь, влада якого спиралася на дружину. Остання виконувала військові, фіскальні та адміністративні функції. У джерелах згадуються також старійшини, до складу яких, очевидно, входили голови родів або окремих племен, якщо йшлося про племінний союз.

У IX ст. внаслідок тривалого процесу економічної, політичної та етнокультурної консолідації східнослов'янських племінних утворень під владою варязької династії **Рюрикovichів** утворилася Київська Русь. Початок формування давньоруської державності пов'язують з утвердженням влади **Олега** у Києві (882 р.). За державним устроєм Русь була своєрідною федерацією князівств на чолі з київським князем. Для раннього періоду руської державності була характерна патримоніальна модель, за якої право на владу мав кожен член правлячої династії по чоловічій лінії. Після смерті князя територія розподілялася між його синами.

Важливим інститутом управління в Київській Русі була князівська влада. Компетенція князя включала управління поточними справами, військові справи, законодавчо-судову сферу, йому належала виняткова прерогатива зносин з іноземними державами та іншими князівствами, князь мав вплив на церковні справи. Дружина князя здійснювала судочинство та збирання данини. У другій половині XI – на початку XIII ст. однією із поширених форм правління були міжкнязівські снєми (з'їзди). Органом феодальної демократії було віче. Переважне право представництва у ньому належало суспільній верхівці. Віче не мало чіткого порядку скликання, а його вплив, на думку П. Толочка, залежав від правлячого князя. Дружинна форма державності припинила існування за Володимира Святославича. Київська Русь стала монархією за князювання Володимира Великого та Ярослава Мудрого, а з другої половини XI ст. існували такі форми правління, як тріумвірат та дуумвірати. У період феодальної роздробленості характер державної влади в Київській Русі зазнав змін і трансформувалася у федеративну монархію.

**Київська Русь
та Галицько-Волинське
князівство**

Київська Русь за своїм державним устроєм, правовим ладом, соціально-економічним і духовним розвитком була в повному розумінні європейською державою, повноправною складовою тогочасної Європи, на розвиток якої вона справляла безпосередній вплив. Основні етапи розвитку державності в Київській Русі й у країнах Європи збігалися і за формою, і за часом. Рівень правосвідомості, культури і духовного життя населення Київської Русі не поступався сучасним їй європейським країнам, а в деяких елементах (використання живої розмовної мови як літературної замість обов'язкової на заході латині) помітно перевищував останніх.

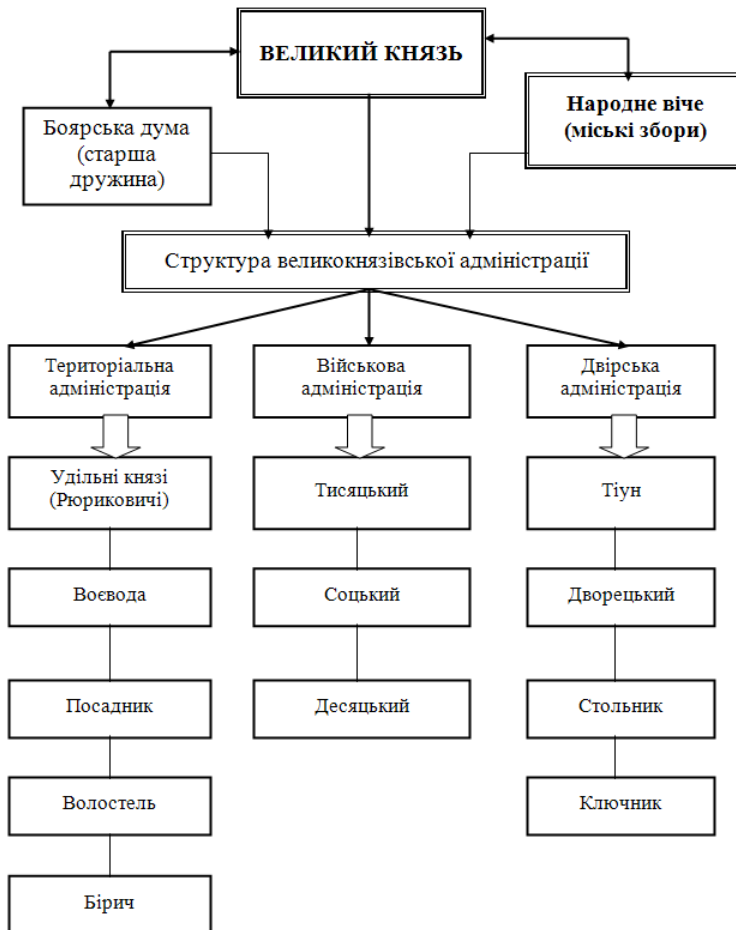


Рис. 4.1. Система органів державного управління Давньоруської держави (IX-XIII ст.)

Система управління Давньоруської держави визначалася (як і в більшості країн тодішньої Західної Європи) взаємодією трьох інститутів влади: міськими народними зборами (віче), успадкованих від родоплемінного ладу, князя з його адміністрацією й боярською консультативною радою (ближня боярська дума або рада), що представляла інтереси земельної аристократії й вищих служивих чинів. Поділу влади в сучасному розумінні у Київській Русі не було. Віче за традицією мало необмежені повноваження; князь очолював одночасно й виконавчу, й законодавчу, й судову гілки влади; аристократична боярська дума мала реальні важелі впливу на князя та його адміністрацію. В останній був відсутній розподіл на особистих слуг князя і державних службовців.

Державна традиція Київської Русі після монгольської навали продовжувалася в Галицько-Волинському князівстві, яке вважається першим власне українським політичним утворенням. Галицько-Волинська Русь до захоплення її земель Польським королівством і Великим Князівством Литовським відіграла помітну роль в історії Схід-

ної та Центральної Європи. У Галицько-Волинському князівстві величезного значення набула спадкоємна земельна аристократія (боярство), що спроможна була кинути виклик князівській владі. В середині XIV ст. внутрішні свари спричинили розпад держави. Значного розвитку дістали громадська самодіяльність (зокрема міське самоврядування), що потім вплинуло на формування самостійної української політичної традиції. Місцеве самоврядування в містах базувалося на магдебурзькому праві, поширеному в Європі та наданому більшості українських міст у XIV-XVI ст. У сільській місцевості община-верв, що об'єднувала кілька сіл, мала землю у колективній власності, захищала права громадян у відносинах з іншими общинами, боярами, представниками державної влади.

Традиції Київської Русі в XIII-XIV ст. були успадковані Московським і Новгородським князівствами, які зберегли різні елементи давньоруської політичної системи. У Москві ні віче, ні боярство не відігравали самостійної ролі. Тут установилася сильна великокнязівська влада, що пізніше, успадкувавши деспотичну традицію золотоординських ханів, розвинулася в необмежену самодержавну монархію. Політико-управлінська традиція, за якою абсолютистська держава поглинає суспільство, встановлює дієвий контроль за економікою, духовним життям,

а ієрархічно побудована бюрократія монополізує державну владу, з кінця XVII до початку XX ст. формувала адміністративну культуру, правила поведінки, службову етику державних службовців у підросійській частині України. У Новгородській землі, навпаки, князівська влада швидко втратила самостійне значення, і вся повнота влади перейшла до верхівки торговельної аристократії, що керувала від імені народного віче. В другій половині XV ст. політична самостійність Новгорода була ліквідована Московською державою.

Галицько-Волинське князівство мало свою специфіку державного управління. Князівство очолював князь (король), але значною була роль війська та боярської ради, яка складалася із бояр-землевласників, галицького єпископа, судді княжого двору, деяких воєвод та намісників. Крім того, у Галицько-Волинському князівстві функціонувала розгалужена система місцевого управління, представлена призначеними князем тисяцькими, воєводами й посадниками. Послаблене боротьбою з татарами, гострими внутрішніми конфліктами князівство стало об'єктом агресії сусідніх держав, і в 1340 р. воно припинило існування.

У другій половині XIII – першій половині XIV ст. українські землі увійшли до складу іноземних держав: східні та центральні князівства приєднало до себе Велике князівство Литовське, Галицько-Волинську Русь захопила Польща, Закарпаття – Угорщина. Соціально-політичне становище українських земель у складі вказаних держав дуже відрізнялося.

Більшість українських земель увійшла до складу Великого князівства Литовського (ВКЛ) – типової середньовічної держави із сильною князівською владою. Державне управління у ВКЛ очолював великий князь, в управлінні брала участь Пани-рада, до її складу входили: маршалок земський, маршалок дворний, канцлер, підканцлер, підскарбій земський, підскарбій двірний, великий гетьман, намісники земель, воєводи, каштеляни, окремі старости, католицькі єпископи, а згодом і великі землевласники-магнати. Рада обирала князя, здійснювала законотворчу і судову діяльність, вирішувала міжнародні справи. З XV ст. у Великому князівстві Литовському сформувався сейм – вищий законодавчий орган. Поступово були ліквідовані удільні князівства. Правове забезпечення відбувалося за Литовськими статутами, прийнятими у трьох редакціях (1529, 1566, 1588 рр.).

У XIV ст. до складу Великого Князівства Литовсько-Руського увійшли білоруські землі, Волинь, Поділля, Брацлавщина, Київщина, Чернігівщина, внаслідок чого воно перетворилося на одну з найбільших держав Європи. Це була федерація різних за статусом земель, влада в яких перебувала у місцевої знаті під верховенством великого князя. З 1398 р. держава називалась Велике князівство Литовське, Жемайтійське і Руське, що свідчило про велику роль українських і білоруських земель у його розвитку. Ці землі становили 9/10 його території, мали великий економічний потенціал. Князівські литовські роди сприйняли їх політичну культуру, закони, звичаї, мову, релігію, зливалися з місцевою аристократією руських земель. Руська еліта в XIV ст. поділяла панівні позиції у Великому князівстві Литовсько-Руському з литовською знаттю.

Українські землі у складі Литви та Польщі

Протягом XV-XVI ст. великокнязівська влада проводила політику ліквідації автономних князівств на руських (українських) землях. За адміністративною реформою 1564-1566 рр. Велике князівство Литовське було поділене на 13 воєводств; на українських землях утворено Київське, Волинське та Брацлавське воєводства.

За формою правління Велике Князівство Литовсько-Руське у XV-XVI ст. характеризується як станово-представницька монархія, влада в якій належала представникам литовської магнатсько-шляхетської верхівки. Організація державного управління у Великому князівстві Литовському здійснювалася на основі поділу законодавчої та виконавчої влади між королем, сеймом та різними групами магнатів (рис. 4.2).

Головну роль у вирішенні державних справ відігравала Верховна Рада, до складу якої входили Великий князь Литовський (після 1569 р. – король Речі Посполитої), Сейм як законодавчий орган та безпосередньо Рада. Виконавча влада була представлена в адміністративно-територіальних утвореннях намісниками князя (з XV ст. мали титул воєвод), їхніми помічниками (тіунами або каштелянами), городничими, які були відповідальними за бойовий стан фортеці, а також старостами та підстаростами у сільській місцевості (рис. 4.3).

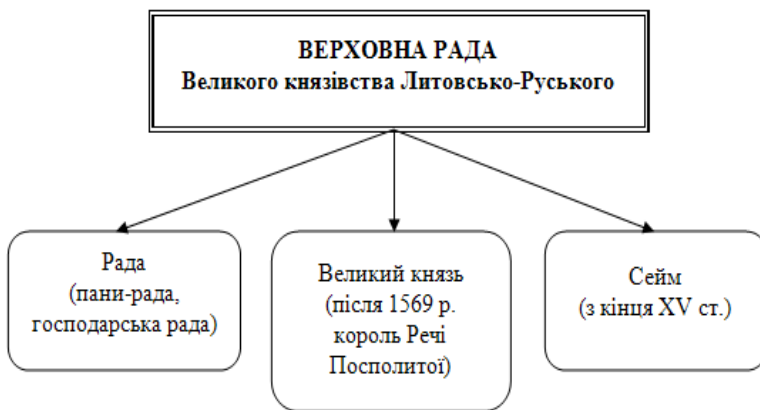


Рис. 4.2. Поділ державної влади у Великому князівстві Литовсько-Руському

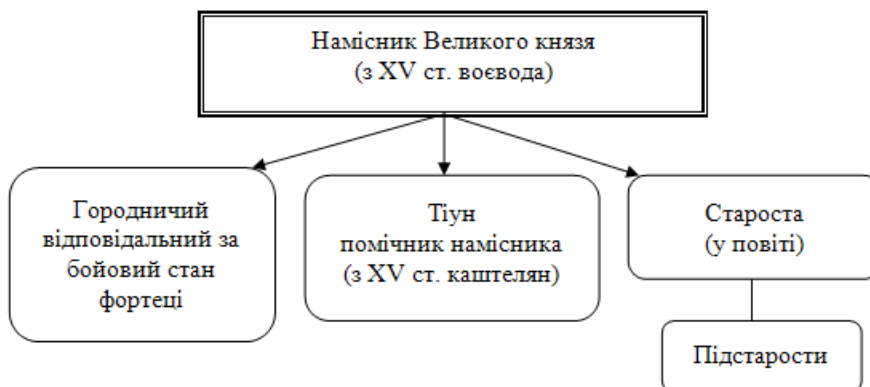


Рис. 4.3. Територіальні посадові особи державної влади Великому князівстві Литовсько-Руського

Після об'єднання у 1569 р. Польщі і Литовсько-Руського князівства в єдину державу – Річ Посполиту – польське право, адміністративний устрій та економічна система були поширені на всю територію України. Релігійна (Берестейська) унія 1596 р. нав'язала українському народу католицькі догмати і католицький централізований церковний устрій. Відбулося швидке спольщення литовської та української аристократії, провідні позиції у суспільстві зайняли польська мова та польська культура.

Річ Посполита, або Річ Посполита Обох Народів (пол. *Rzeczpospolita Obojga Narodow*) – феодальна федеративна держава, союз Польського королівства та Великого Князівства Литовського, до складу якої у XVI-XVIII ст. входила більша частина сучасних литовських, білоруських і українських земель – Галичина, Поділля, Волинь, Брацлавщина та Київщина.

У середньовічній Польщі не було писаної Конституції. Державний устрій ви-

значався нормами звичаєвого права і поточним законодавством. Особливістю політичної організації Польської держави із середини XVI ст. було право шляхти обирати королів. З 10 вільних елекцій (виборів), що були в Речі Посполитій до кінця XVIII ст., гострі розбіжності проявлялися при обранні чотирьох королів. Шляхта мала право на виступ проти короля в разі порушення ним її традиційних прав і свобод (право на легітимне повстання, або *rokosz, rokosz*).

Іншою унікальною особливістю конституційного устрою середньовічної Речі Посполитої було правило “*Liberum veto*” (польськ. “*wolne nie pozwalam*”) – принцип державного права, відповідно до якого кожний депутат Сейму своїм єдиним голосом міг відхилити прийняття будь-якого закону і зупинити поточну діяльність Сейму. Після тривалої боротьби принцип *Liberum veto* було скасовано першою польською конституцією, прийнятою 3 травня 1791 р.

Вищими органами державної влади і управління у Польському королівстві були король, Королівська рада і Сейм. Після Кревської унії 1385 р. та Люблінської унії 1569 р. польсько-литовська держава за формою правління була станово-представницькою монархією. За умовами Люблінської унії Польське королівство об'єднувалося з Великим князівством Литовським у єдину державу – Річ Посполиту, очолювану монархом, який титулувався королем польським і великим князем литовським та обирався на спільному польсько-литовському сеймі. Законодавча влада належала Вальному сейму Речі Посполитої, який складався з короля, Сенату і Посольської ізби. Усі питання на Сеймі вирішувалися одностайно, оскільки діяв принцип вільної заборони “*liberum veto*”. Однією із ланок державної системи були регіональні зібрання шляхти – сеймики. Найбільшою адміністративною одиницею було воєводство на чолі з воєводою, якому належала військова, виконавча і судова влада. Українські воєводства Речі Посполитої поділялися на землі, повіти та староства. Міста управлялися по-різному: фортеці очолювали каштеляни, приватновласницькі або державні – міські радники-ратуші, міста з магдебурзьким правом – магістрати.

Магдебурзьке право

Магдебурзьке право міського самоврядування, впровадження якого розпочинається в XIII ст. за часів Галицько-Волинського князівства, застосовувалося виключно для польсько-німецької (католицької) частини населення українських міст, а згодом було поширено на українську православну громаду. Його розквіт в українських землях припадає саме на XV-XVI ст., тобто на литовську добу. Типова структура органів місцевого самоврядування за магдебурзьким правом наведена на рис. 4.4.

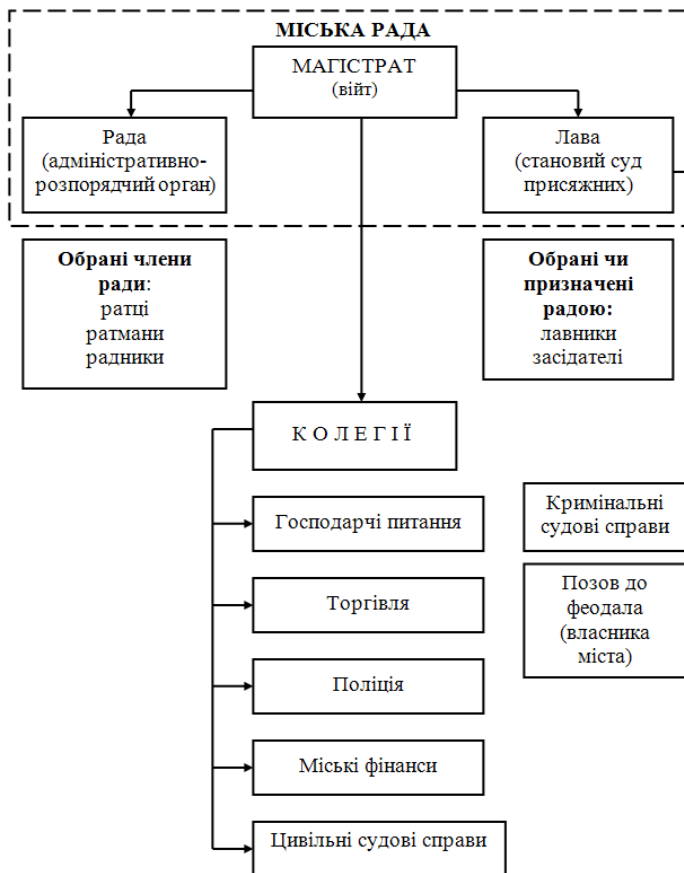


Рис. 4.4. Типова структура органів місцевого самоврядування за магдебурзьким правом

претенденти мали відповідати умовам майнового цензу і цензу осілості (переважно в містах Галичини); представники інших національностей (євреї та подекуди вірмени) мали відокремлені самоврядні організації.

Державний устрій Речі Посполитої протягом XVI-XVII ст. визначальною мірою впливав на формування політичних і державних традицій в Україні.

Роль захисників православ'я і українського народу від польсько-католицької експансії взяло на себе українське козацтво. Як соціальний феномен козацтво не було суто українським явищем. Подібні соціально-культурні групи виникали всюди (від Балкан до Далекого Сходу), де православне населення зіштовхувалося з мусульманським, а осіла міська культура – зі степовою кочовою культурою. Українське козацтво в умовах відсутності національної державності і колонізації старої знаті відіграло унікальну роль організатора і керівника народних мас у боротьбі за політичне, соціальне і духовне звільнення, тобто діяло як провідна державницька сила.

Запорозька Січ

У середині XVI ст. на острові Мала Хортиця утворилася перша Запорозька Січ. Січ складалася з куренів – адміністративно-військових одиниць, які одночасно були одиницями самоврядування й окремими військовими підрозділами, очолюваними курінним отаманом. Вищою владою у Запорозькій Січі була Козацька рада. Рішення обговорювалися методом акламації (від лат. *acclamatio* – вигук) – вигуками й висловлюваннями учасників ради, які таким чином схвалювали чи відхиляли оголошене

Характерними рисами магдебурзького права в українських містах були такі: самоврядні права *дарувалися* міській громаді суверенною волею носіїв вищої державної влади, які керувалися власними економічними або політичними інтересами; самоврядні права (імунітети) поширювалися на чітко визначену міську територію; в кожному місті система самоврядування мала унікальні особливості, що походили від змісту королівського чи великокнязівського привілею та від конкретних умов; у повному обсязі імунітетними правами користувалися представники католицької громади міста (німці та поляки) та уніати, православну більшість було залучено до них на більш пізньому етапі; органи міського самоврядування (магістрат на чолі з війтом) обирались повноправними мешканцями міста, хоча це їхнє право обмежувалося міським патриціатом, представниками місцевої державної влади (воєводами, старостами та ін.) чи землевласниками; формалізоване міське громадянство стало обов'язковою умовою для господарської діяльності у місті або для зайняття поважної посади; для отримання міського громадянства

рішення. На раді вирішувалися найважливіші питання, обирався кошовий отаман та старшина. Кошовому отаману належала вища адміністративна, військова та судова влада. Адміністративні та судові повноваження на Січі були дещо схожими як у січових рад, так і в окремих посадовців (кошових отаманів, військових суддів, писарів, осавулів, довбишів, курінних отаманів і паланкових полковників). Запорозька Січ була військово-адміністративною організацією, яка заклала фундамент для створення Козацької держави в наступний період.

Державне управління в самоврядній Україні (середина XVII ст. – середина XVIII ст.) та в період занепаду Козацької державності. Національно-визвольна війна проти польського панування (1648-1654 рр.) стала серйозною спробою українського народу самостійно вирішувати власну державну долю. Основною рушійною силою в цей час стала Запорозька Січ, організована за самостійним почином козаків. Багатьма дослідниками вона розглядалася як більш-менш розвинута державна форма. Проте відсутність у Запорозькій Січі багатьох невід’ємних ознак державності (усталена територія, постійне населення, виділений адміністративно-бюрократичний апарат, спеціалізовані органи примусу, писане право, податкова система та ін.) свідчить про її *недержавний статус*.

Найважливішими рисами січової системи управління були такі: пряме обрання органів управління всіма запорожцями на нетривалий термін (найчастіше один рік); суцільна виборність усіх посадових осіб та їхня підконтрольність громаді; звичаєве право, формальна рівність козаків перед громадою, нерозвиненість інституту приватної власності на землю та інші засоби виробництва (принаймні, на ранньому етапі існування Січі), аморфність зовнішнього примусу стосовно порушників чинних порядків (рис. 4.5). Ці ознаки характеризують Запорозьку Січ як *розвинену форму громадського самоврядування*, що сформувалося поза межами досяжності будь-якої держави і тому змушене було виконувати окремі *зовнішні* державні функції (переважно зовнішньополітичні та військові), не втрачаючи своєї *внутрішньої* громадської природи.



Рис. 4.5. Організаційна побудова управління в Запорозькій Січі

У роки національно-визвольної революції середини XVII ст. відбулося формування органів державної влади. Верховним органом влади була загальнокозацька Військова (Генеральна) рада, у якій могло брати участь усе козацьке військо. Державу очолював гетьман, він керував військом, фінансами, скликав ради, вирішував питання дипломатичних відносин з іншими країнами. Вагому роль в управлінні відігравала Старшинська рада, до якої входили: генеральні обозний, суддя, писар, підскарбій, осавул, хорунжий, бунчужний. Територіально держава була поділена на полки, влада у яких перебувала у полковників, сотників, отаманів. Містами й селами управляли отамани. Була створена мережа козацьких судів (які мали статус загальностанових судів), а найвищою судовою інстанцією був Генеральний суд. З населення стягувалися податки. За Зборівським договором

1649 р. держава Богдана Хмельницького у складі трьох воєводств була визнана як автономія у межах Речі Посполитої під офіційною назвою Військо Запорозьке. За умовами Березневих статей 1654 р., укладених **Богданом Хмельницьким** із московським царем, держава зберігала самостійність у внутрішній політиці, військо. Економічний суверенітет та зовнішня політика держави частково обмежувалися.

Козацька держава **Богдана Хмельницького** стала другим (враховуючи досвід Київської Русі) історичним етапом становлення державності в Україні. У цій державі загальні збори всіх козаків (генеральна козацька рада) або загальні збори козаків, міщан і особисто вільних селян (чорна рада) вважалися носієм всієї повноти державної влади. Тільки Рада мала право обирати гетьмана і генеральну старшину, вирішувати найбільш важливі питання зовнішньої та внутрішньої політики держави. Система органів державного управління та місцевого врядування в ній складалася із Загальної козацької військової Ради, Гетьмана Війська Запорозького, генеральної старшини, а по регіонах – із полковників разом із полковою старшиною та сотниками. На практиці ж реальна влада із самого початку сконцентрувалася у руках гетьмана і його найближчого оточення, а сама Рада перетворилася з часом в інструмент боротьби за владу. Зі зміцненням в Україні впливу Московської держави повноваження гетьмана і Ради були істотно обмежені.

Взаємини гетьмана, генеральної та місцевої старшини регулювалися спеціальним договором, який за прикладом Польської держави того часу вважався обов'язковим для всіх сторін. У Конституції (договорі) гетьмана **Пилипа Орлика** (1710 р.) було зроблено першу в Україні спробу реформувати систему державного управління на засадах європейських принципів поділу влади, народного представництва і незалежного місцевого самоврядування.

Успадкований від Запорозької Січі адміністративно-територіальний устрій став у Козацькій державі логічним продовженням вічних традицій Київської Русі. Полки і сотні вважалися не тільки військовими, але й адміністративними одиницями, а полковники і сотники, як і сам гетьман, були одночасно й бойовими командирами, і цивільними адміністраторами. У Козацькій державі всі урядники – від гетьмана до представника сотенної старшини – формально обиралися самими козаками, хоча вже при Богдані Хмельницькому реальна виборність фактично була відсутньою (рис. 4.6).

Унікальний в європейській державно-управлінській практиці того часу принцип виборності всіх посадових осіб у державі дав змогу забезпечити тісну взаємодію старшини і рядових козаків, що реально зміцнювало засади демократії в українському суспільстві. Разом з тим саме цей принцип підсилював відцентрові тенденції в українській старшині, оскільки в разі необхідності він давав легітимну санкцію будь-яким сепаратистським устремлінням окремих полковників в епоху Руїни (друга половина XVII ст.).

Гетьманщина

У період Руїни територія України була поділена по Дніпру на Лівобережну (входила до Московської держави) та Правобережну (перебувала у складі Речі Посполитої). Очолював Гетьманщину гетьман, якого обирала рада і затверджував цар. З кожним новим гетьманом царський уряд укладав статті – нормативно-правові акти, за якими визначалися їхні взаємовідносини. В управлінні гетьман спирався на генеральну старшину (писаря, суддю, підскарбія, обозного, осавула), Генеральну військову канцелярію та Генеральний військовий суд. Територія Гетьманщини поділялася на полки, якими управляла полкова старшина на чолі з полковниками, та сотні, очолювані сотенною старшиною. Зберігалася власне військо та розгалужена система козацького судочинства. Поступово формувалися старшинські династії, ради трансформувалися в старшинські. За загальними радами зберігалися функції легітимації виборів гетьмана і затвердження умов нових договорів з російським царем. Козацьке самоврядування було значно обмежене зі створенням у 1663 р. Малоросійського приказу у складі Посольського приказу. У наступному столітті відбувалося поступове обмеження автономії Гетьманщини. Обрання гетьмана стало формальним, фактично він призначався царем. У 1722 р. за указом Петра I у гетьманській столиці Глухові з метою контролю за діяльністю гетьмана, генеральної і полкової старшини, встановлення і стягнення податків до царської казни була створена І Малоросійська колегія (1722-1727). Вона складалася із шести офіцерів російських полків, розміщених в Україні, та прокурора (усіх призначав цар) на чолі з бригадиром **С.Вільямівим-Зерновим**. Усі питання державного життя гетьманський уряд повинен був узгоджувати з Малоросійською колегією. У 1734 р. замість посади гетьмана було утворене Правління гетьманського уряду, яке складалося із трьох російських урядовців та трьох представників козацької старшини на чолі з князем **О.Шаховським**. Тимчасове відновлення посади гетьмана відбулося у 1750 р. Останнім гетьманом України став **Кирило Розу-**

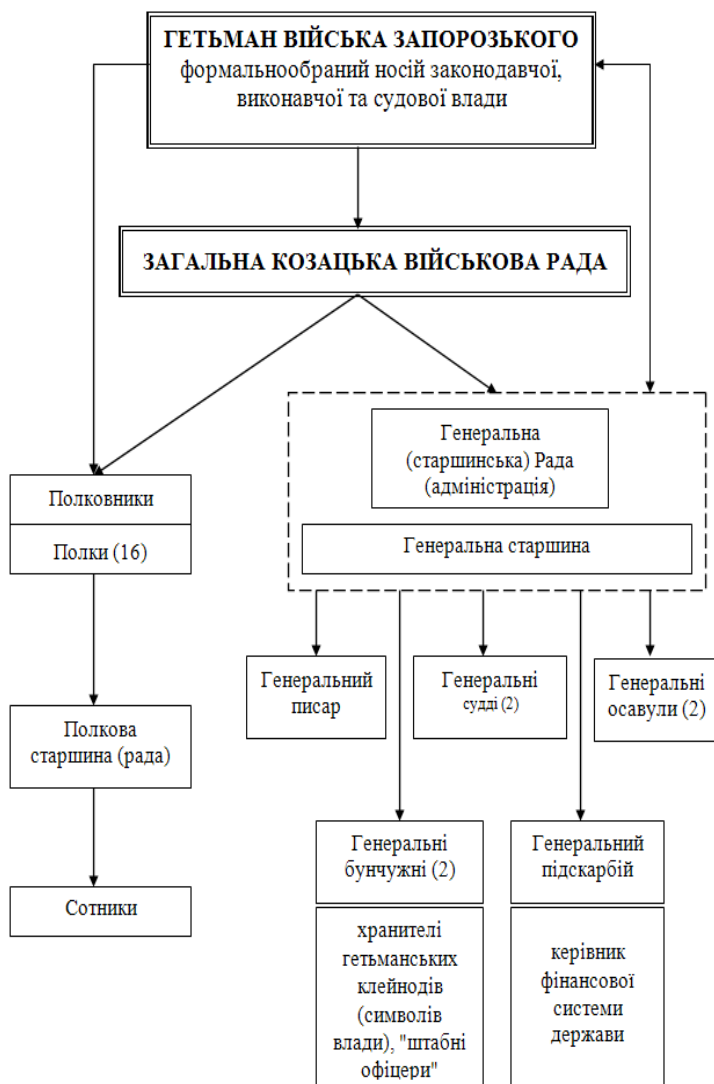


Рис. 4.6. Побудова системи центрального та місцевого управління в Козацькій державі (XVII-XVIII ст.)

Проте саме Західна Україна (Галичина), яка користувалася небаченими з погляду Росії демократичними свободами, на рубежі XIX-XX ст. стала центром українського національного відродження (так званий “український П’ємонт”), де вперше було обґрунтовано ідею боротьби за політичну незалежність України.

Після ліквідації у 1781-1782 рр. полково-сотенного адміністративного устрою Наддніпрянської України, що входила до складу Російської імперії, на її території поступово утвердився загальноросійський адміністративний устрій з поділом на генерал-губернаторства, губернії, повіти. Очолював державне управління імператор й органи державної влади імперії у Санкт-Петербурзі (ради, комітети, Сенат, галузеві міністерства). У 1796 р. Лівобережжя було перетворене на Малоросійську губернію, Слобожанщина – на Слобідсько-Українську губернію. У 1802 р. Малоросійська губернія була ліквідована, і натомість створено Чернігівську та Полтавську губернії. У 1835 р. Слобідсько-Українську губернію перейменовано в Харківську. Правобережна Україна була поділена на три губернії: Київську, Волинську і Подільську. Новоросійська губернія, до якої увійшли Південна Україна і Крим, у 1802 р. була поділена на три губернії: Катеринославську, Херсонську і Таврійську. У 1812 р. після приєднання Бессарабії було створено Новоросійсько-Бессарабське генерал-губернаторство, до якого входили Херсонська, Катеринославська, Таврійська губернії та Бессарабська область. Після польського повстання 1830-1831 рр. у лютому 1832 р. було створене Київське генерал-губернаторство, до якого входили Київська, Подільська і Волинська губернії. Таким чином, у Наддніпрянській Україні

мовський. У 1764 р. інститут гетьманства в Україні було остаточно ліквідовано й створено II Малоросійську колегію у складі чотирьох представників вищих офіцерських чинів російської армії, чотирьох представників генеральної старшини, прокурора, двох секретарів і канцелярських службовців на чолі з графом Петром Румянцевим, який водночас був призначений генерал-губернатором Малоросії. У 1775 р. Запорозьку Січ ліквідовано.

Українські землі в складі Російської та Австро-Угорської імперій

З кінця XVIII ст. українські землі було розділено

між Російською та Австрійською (з 1867 р. – Австро-Угорською) імперіями. Політичний і соціально-економічний стан двох частин України значною мірою відрізнявся: Західна Україна після австрійської революції 1848 р. жила в умовах конституційної держави, Східна ж залишалася під самодержавною владою російського царату. В економічній сфері, навпаки, Схід протягом XIX ст., особливо в умовах промислового підйому, який було суттєво прискорено скасуванням кріпацтва у 1861 р., перетворився у розвинений індустріальний регіон Півдня Росії, тоді як Захід залишався переважно сировинно-аграрним регіоном.

було створено 9 губерній: Чернігівську, Полтавську, Харківську, Київську, Подільську, Волинську, Катеринославську, Херсонську і Таврійську, які входили до трьох генерал-губернаторств: Малоросійського, Київського та Новоросійсько-Бессарабського. Така система адміністративного поділу в незмінному вигляді проіснувала до початку ХХ ст. На чолі генерал-губернаторств стояли генерал-губернатори. Губерніями керували губернатори, у яких зосереджувалася вся адміністративно-виконавча влада, а військова і політична – у генерал-губернаторів. При губернаторові діяло управління в складі віце-губернатора, радників і прокурора. В губернії функціонували губернські галузеві установи (казенна палата, рекрутське присутствіє, з 1840 р. – палата державних маєтностей та ін.). Це були органи відповідних міністерств на місцях, які підпорядковувалися губернатору. У своїй діяльності губернатор спирався на станові дворянські збори. Губернії поділялися на повіти. У повіті влада належала суду (до 1837 р. він мав назву “нижчий земський суд”) на чолі з капітаном-ісправником. Земський суд був одночасно адміністративно-поліцейською установою і судовим органом. Повіти поділялися на стани. Стан очолював становий пристав – поліцейський чин. Йому допомагали сотенні і десятські. У 1840 р., на Лівобережжю, у 1842 р. – і на Правобережжю України було поширено чинність “Зводу законів Російської імперії”, який було затверджено в січні 1835 р. Упродовж ХІХ ст. Сенат, який в епоху Петра І був вищим органом законодавчої та розпорядчої влади, зберіг позиції вищого суду й нагляду. У 1802 р. виникла міністерська система. Значний вплив на організацію державного управління в імперії справляли проведені у 60-70 рр. ХІХ ст. реформи адміністративно-політичного управління.

У результаті революційних подій 1905 р. Маніфест від 17 жовтня 1905 р. проголосив створення законодавчого органу – Державної Думи, чим було закладено основи конституційної монархії. Водночас відбулася реорганізація функцій Державної Ради. Вона була наділена законодавчими правами й мала рівні права з Державною Думою. Законопроект, прийнятий Державною Думою, надходив до Державної Ради, вона могла його відхилити. Фактично було створено двопалатний парламент.

Західноукраїнські землі у складі Австрійської імперії

Східна Галичина й Північна Буковина перебували у складі Австрійської імперії з кінця ХVІІІ ст., а Закарпаття – Угорщини. В Австрійській монархії у ХVІІІ ст. – першій половині ХІХ ст. верховна влада належала імператору, у якого зосереджувалася вся повнота законодавчої, виконавчої, військової і судової влади. Більша частина західноукраїнських земель входила до складу “Королівства Галичини і Лодимерії з великим князівством Краківським і князівствами Освенцімським і Заторським”. Край поділявся на округи: Бережанський, Бохенський, Вадовицький, Жешувський, Жовківський, Злочівський, Коломийський, Львівський, Перемишлянський, Самбірський, Сандецький, Станіславський, Стрийський, Сяноцький, Тарновський, Тернопільський, Чортківський і Ясловський. Очолював Галичину губернатор, якого призначав імператор. До 1848 р. губернаторами Галичини призначалися виключно австрійці. Округами керували старости, яким підпорядковувалися комісари. У 1846 р. було проведено новий адміністративно-територіальний поділ, згідно з яким усю територію Галичини розділили на 74 повіти (місцями вони називалися староствами) на чолі зі старостами і начальниками повітів. Північна Буковина з 1849 р. була перетворена на окрему провінцію, яку очолював президент крайового управління. В Галичині та Буковині поряд із урядовими органами адміністративного управління існували також органи крайового і місцевого самоврядування. У 1861 р. австрійський імператор **Франц-Йосип І** створив галицький і буковинський крайові сейми. У березні 1861 р. крайовий статус Буковини був піднесений до рангу герцогства. Його очолював президент, який призначався імператором і центральним урядом. Закарпаття підпорядковувалося Піжонському (Братиславському) намісницькому управлінню Угорського управління. Воно поділялося на чотири жупи: Бережанську, Мармароську, Ужгородську та Ужанську, які очолювали жупани – призначені королем адміністратори (вони здійснювали адміністративну, фінансову, судову і військову владу.) Жупи поділялися на комітати управління, до яких входило 30-40 осіб (окружні начальники, секретарі, касири, землеміри, збирач податків та ін.). Найнижчою посадовою особою був староста села, який призначався феодалом. Крім адміністративно-територіального поділу, в Закарпатті існував і територіально-економічний – домінії, які об’єднували землі з містами і селами, що належали феодалу, церкві та

державі. Після утворення у 1867 р. дуалістичної Австро-Угорської монархії верховне державне управління західноукраїнськими землями опинилося в єдиній імперії. Обидві частини Австро-Угорщини мали спільного монарха (австрійський імператор був одночасно й угорським королем), його влада формально була обмежена двопалатним парламентом (в Австрії – рейхсратом, в Угорщині – Державними зборами), спільну армію і флот, частково спільні фінанси, проводили спільну зовнішню і митну політику. Усі найважливіші питання державного життя належали виключно або переважно до імперської компетенції. В Австрії була прийнята груднева конституція 1867 р., в Угорщині – поновлена угорська квітнева конституція 1848 р. Кожна з двох частин монархії мала власні державні структури, що визначалися своєю конституцією.

Таким чином, історичний досвід державного управління в Україні формувався упродовж багатьох століть і часто за умов відсутності власної держави, але при постійному прагненні вибороти її.

4.5. Державне управління в період української революції (1917-1921 рр.)

Початок української революції 1917-1921 рр. Утворення УЦР

Початок ХХ ст. ознаменувався виходом національного відродження на фінішну пряму, апогеєм якого стала українська революція 1917-1921 рр. Поштовхом до її початку стала революційні події у Петрограді на початку 1917 р., внаслідок чого самодержавство було повалено та утворено Тимчасовий уряд.

Під впливом Лютневої революції в Росії 16-17 березня 1917 р. в Києві на зборах українських громадських організацій постала Українська Центральна Рада (УЦР), яка виступила консолідуючим чинником революційних національних сил. Як згадував один із чільних її лідерів **П.Христюк**, УЦР була закладена на зразок загальноросійських комітетів об'єднаних громадських організацій, з тією різницею, що вона мала бути загальноукраїнською.

Цього УЦР досягла не одразу, пройшовши у своєму розвитку процес трансформації від органу, що мав київський характер (представлена в основному киянами), до вищого всеукраїнського національного центру, який після входження до неї представників від національних меншин (липень 1917 р.) стає крайовим представницьким органом України.

Структурно УЦР включала президію, яку очолював незмінний її голова – **М.Грушевський** та 9 постійних комісій. Поступово в структурі УЦР стали утворюватися фракції політичних партій.

Протягом існування УЦР зазнав змін і чисельний її склад. На Українському національному з'їзді-конгресі (квітень 1917) було обрано 118 осіб з правом кооптувати до їх складу нових членів. Навесні-влітку 1917 р. в Україні відбулася низка різноманітних з'їздів, які делегували своїх представників до УЦР, що призвело до суттєвого розростання складу – восени її чисельність становила близько 800 осіб.

Становлення органів УЦР. Мала Рада УЦР

Після організаційного періоду становлення УЦР керівництво вирішило поставити її діяльність у “правове поле”. З цією метою був прийнятий у травні 1917 р. “Наказ Українській Центральній Раді”, який регламентував порядок її роботи: діяльність мала здійснюватися через загальні збори (відбулося 9 сесій) та Комітет УЦР.

Спочатку на Комітет УЦР покладалися організаційні та виконавчі функції, однак після утворення уряду УЦР його повноваження суттєво змінилися. Відповідно до “Постанови комісії по реорганізації Комітету УЦР” (липень 1917 р.) Комітет (з цього часу Мала Рада) отримав право здійснювати законодавчі функції між сесіями, а всі прийняті рішення згодом мали затверджуватися на загальних зборах УЦР.

Як і УЦР, склад Малої Ради безупинно розширювався та змінювався, оскільки багато політичних сил іноді заміщували та замінювали своїх представників.

Поступово перебираючи на себе повноваження, Мала Рада тим самим статусно наближалася до загальних зборів та перебирала на себе їх завдання та функції. Однак, на відміну від засідань загальних зборів УЦР, Мала Рада була ефективнішим органом: менш політизованим та більш мобільним, що в роки революції відіграло неабияку роль.

Попри те, що діячі УЦР розглядали її як парламент, спосіб її формування представницьким шляхом, а не на основі загального виборчого права, дає підстави розглядати УЦР швидше як передпарламент. Та й сама УЦР практично з початку своєї діяльності декларувала, що вона є тимчасовим органом, який припинить своє функціонування після скликання Всеукраїнських установчих зборів (парламенту).

Здійснити ці наміри завадив наступ більшовиків в Україну (наприкінці 1917 – початку 1918 рр.), через який не вдалося провести в деяких округах вибори і, відповідно, парламент так і не був скликаний. Попри це УЦР вирішила “пов’язати” з датою скликання Всеукраїнських установчих зборів – 22 січня 1918 р. – IV Універсал, який, як відомо, проголосив незалежність УНР.

**Генеральний секретаріат –
перший український уряд
у ХХ ст. УЦР**

Крім структур представницького характеру, існував ще й виконавчий орган (уряд) УЦР – Генеральний секретаріат, який був утворений у червні 1917 р., на чолі з В.Винниченком. До першого коаліційного уряду входило спочатку 8 генеральних секретарів (міністрів) та генеральний писар, а згодом його чисельний склад неодноразово змінювався й у квітні 1918 р. напередодні припинення його існування налічував 14 осіб. Зазначимо, що згідно з IV Універсалом Генеральний секретаріат змінив назву на Раду Народних Міністрів (РНМ).

Як слушно зазначають науковці, утворення уряду започаткувало розмежування владних функцій: УЦР та Мала Рада все більше набували вигляду представницьких інституцій, а Генеральний секретаріат – рис виконавчого органу влади, хоча його не можна назвати повноцінним урядом, оскільки він не мав реальних важелів впливу на становище в Україні.

Цю ситуацію мав виправити “Статут вищого управління Україною” (липень 1917 р.), відповідно до якого Генеральний секретаріат оголошувався “вищим крайовим органом управління на Україні”. Однак ухвалу Малої Ради відмовився затверджувати Тимчасовий уряд, надіславши натомість до Києва у серпні 1917 р. “Тимчасову Інструкцію для Генерального Секретаріату Тимчасового Уряду на Україні”. Остання порівняно з “українським варіантом” повноважень Генерального секретаріату суттєво їх обмежувала як функціонально, так і територіально (компетенція поширювалася замість дев’яти губерній тільки на 5).

Після усунення від влади Тимчасового уряду та приходу до влади більшовиків у середині листопада 1917 р. загальні збори УЦР прийняли рішення про поширення компетенції Генерального секретаріату на 9 губерній, затвердили його повний склад, як це передбачалося згідно зі Статутом.

Таким чином, доводиться констатувати, що до листопада 1917 р. УЦР та її органи фактично були громадськими організаціями, які здійснювали практичну підготовку до перебирання владних повноважень. Фінальним акордом цього процесу стало прийняття III Універсалу та проголошення УНР. З цього часу українські інституції стають реальними суб’єктами влади в Україні, взявши її у свої руки.

Поступово заходи уряду сприяли його структуризації. Для більш продуктивної праці у листопаді 1917 р. на засіданні уряду було прийняте рішення про поділ Секретаріату на 3 секції. Вони розглядали менш важливі питання та подавали їх Секретаріату лише на затвердження.

Крім РНМ, на центральному рівні виконавча гілка влади була представлена ще однією структурою. Перевантаженість поточною роботою змусила уряд у січні 1918 р. утворити Малий секретаріат (входили заступники секретарів), який через кілька днів було перейменовано на Раду товаришів народних міністрів.

Одночасно тривало структурне наповнення відомств. Структурними ланками секретарств (із січня 1918 р. народні міністерства) були департаменти, відділи, підвідділи та столи. У цілому адміністративні органи влади перебували на початковому етапі становлення.

Складне внутрішнє та міжнародне становище наприкінці 1917 – на початку 1918 р. призвело до “урядової кризи”, однак, незважаючи на зміну керівництва уряду, центральні органи влади УНР були змушені переїхати з Києва на захід країни. Протягом евакуації державні інституції працювали не в повному складі, урядові посади були істотно скорочені, а деякі міністри очолювали по два міністерства.

Не маючи достатніх ресурсів у боротьбі з більшовиками, керівництво УНР звернулося до країн Четвертого союзу за допомогою у визволенні країни від більшовиків, яку вони надали, ввівши в Україну німецько-австрійські війська.

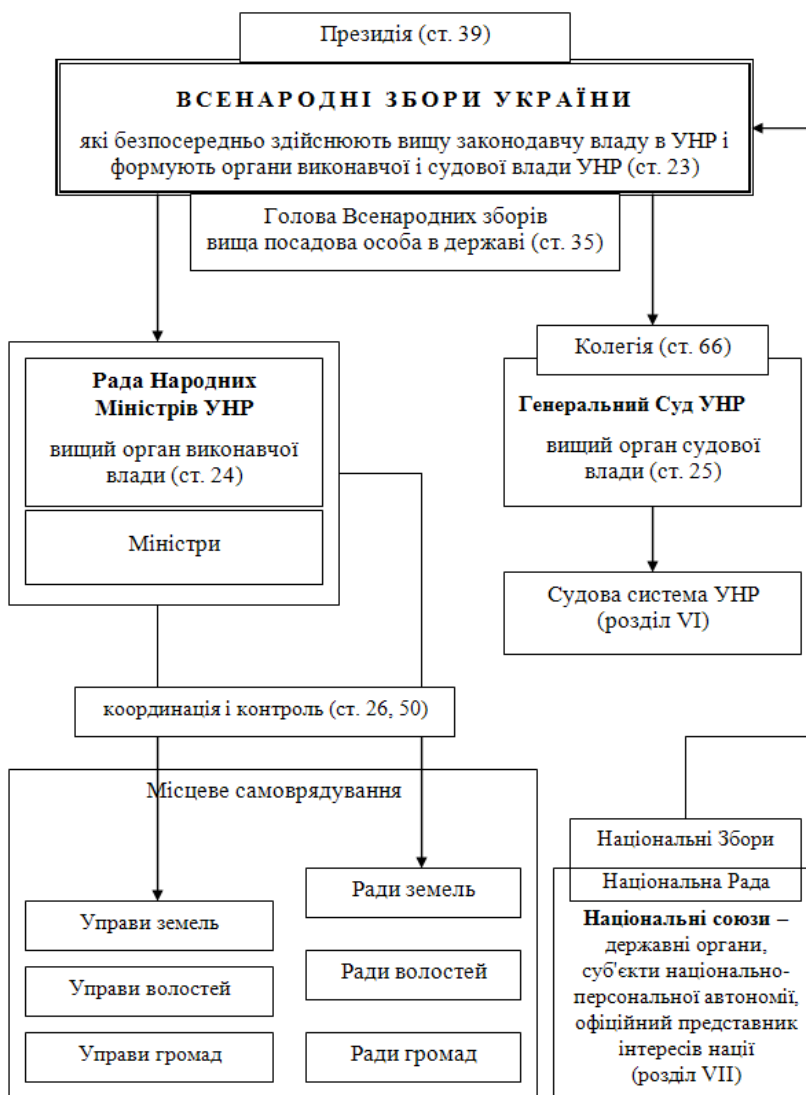


Рис. 4.7. Державний устрій Української Народної Республіки за Статутом про державний устрій, права і вольності УНР (Конституцією УНР, прийнятою 29 квітня 1918 р.)

Конституція УНР так і не набрала чинності, залишившись тільки історико-правовим документом, оскільки цього ж таки дня відбувся державний переворот і до влади прийшов гетьман **П.Скооропадський**.

Уже в ранзі гетьмана **П.Скооропадський** 29 квітня звернувся до населення з двома документами – “Грамотою до всього українського народу” та “Законами про тимчасовий державний устрій Української Держави”, які, по суті, виконували функції конституційних актів в Українській державі.

Гетьманат як альтернатива парламентській УНР у ХХ ст.

Якщо у “Грамоті” наголос робився на соціально-економічному блоці нової влади, то в “Законах” визначався політичний устрій Української держави. Особливістю цієї моделі державного управління було те, що гетьман мав ключові повноваження. Зокрема, він був верховним головнокомандувачем; затверджував закони; керував зовнішньою політикою; призначав Отамана Ради Міністрів (голову уряду); затверджував за поданням керівника уряду міністрів та звільняв їх; призначав на посади і звільняв з них інших урядовців; оголошував амністію та воєнний стан. У “Законах” згадується Соїм (парламент), однак ідея скликати законодавчий орган мала скоріш декларативний характер.

Крім двох конституційних документів, згодом з’явився ще й третій – “Тимчасовий закон про верховне управління державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза ме-

Присутність останніх призвела навесні 1918 р. до двовладдя в Україні, причому союзницько-окупаційний фактор усе більше почав відігравати домінуючу роль в управлінні країною. Додатковим дестабілізуючим чинником, що ускладнював роботу владних інституцій, була відсутність належного правового поля – Конституції чи хоча б закону, що визначав би компетенцію уряду та його взаємодію з УЦР. Не сприяли ефективній роботі центральних органів влади й перманентні конфлікти між урядом та фракціями політичних партій УЦР.

Послабленням позицій антивласницької УЦР скористалися консервативні кола, які активізували свої дії, намагаючись усунути її від влади. Аналогічну позицію відносно УЦР займали й німці, оскільки не бачили в ній сили, здатної виконати взяті на себе зобов’язання згідно з Берестейським миром.

29 квітня відбулося останнє засідання УЦР, на якому було прийнято Конституцію УНР, відповідно до якої УНР проголошувалася парламентською республікою. Вищу законодавчу владу мали очолювати Всенародні збори, виконавчу – РНМ та судову – Генеральний суд (рис. 4.7). Кон-

жами держави Ясновельможного пана Гетьмана всієї України”. У вищеперерахованих випадках закон передбачав передачу владних повноважень до Колегії Верховних Правителів Держави, яка складалася з трьох осіб.

Недостатня легітимність приходу до влади спонукала **П.Скоропадського** взяти на озброєння інститут гетьманства. Козацький чинник повинен був додатково підсилити позиції гетьмана. У цьому контексті слід розглядати й ідею з відновленням козацького стану, яка, крім політико-правого фактора, мала на меті розширити його соціальну базу, стати надійною опорою гетьмана серед заможного селянства та відвернути українське селянство від соціалістичної риторики. Таке звернення до минулого мало скоріш архаїчний характер, а не було спрямоване на врахування традицій національного врядування. Напевно, тому намагання створити привілейований національно-соціальний стан, надавши йому мілітаризованого характеру, зазнало невдачі.

Методи управління в гетьманську добу

Попри кардинальну зміну режиму, система інституцій виконавчої влади Гетьманату на центральному рівні не зазнала суттєвих змін: 3 травня 1918 р. навіть діяла за аналогією з Радою товаришів народних міністрів Мала Рада Міністрів.

Водночас удосконалювалася внутрішня структура міністерств, яка набула більш структурованого, завершеного вигляду порівняно з періодом УЦР. Головними структурними одиницями виступали департаменти, які поділялися на відділи. Деякі міністерства мали більш складну структуру.

Більшість міністрів мала певний досвід адміністративної роботи. Тепер головним критерієм при прийнятті на роботу в державний апарат стала професійна компетентність, а не партійна належність урядовців. Це дало змогу досить швидко досягти позитивного результату: стабілізувати соціально-економічну ситуацію, створити адміністративну вертикаль, навести елементарний порядок у державі.

Революційні події на західноукраїнських землях

Уряд виходячи з відсутності законодавчого органу поєднував виконавчі та законодавчі функції, причому міністри отримали право видавати розпорядження щодо механізмів їх реалізації та коментувати закони, які мали бути заздалегідь ухвалені урядом. Усе це, зрештою, вело до розмитості меж між законними та підзаконними актами.

На жаль, доводиться констатувати, що домінуючим методом управління в гетьманську добу став примус. Це було зумовлено такими чинниками: слабкою легітимністю гетьманської влади, залежністю гетьманського уряду від окупаційної адміністрації; намаганням виконати перед союзниками взяті Україною зобов'язання щодо поставок продовольства та його ревізії; активізацією опозиційних виступів населення; “традиційністю” примусу для носіїв царського режиму – чиновників, які перейшли на службу до гетьмана, тощо.

Таким чином, Українська держава представляла недемократичний режим з домінуванням авторитарних засад в управлінні, які поєднувалися з монархічними та республіканськими.

Тим часом восени 1918 р. революційні події охопили й західноукраїнські землі, які перебували в складі Австро-Угорщини.

У відповідь на маніфест австрійського цісаря Карла I, в якому санкціонувалося утворення національних рад, 18 жовтня 1918 р. у Львові відбулися збори, в яких взяли участь українські послы віденського парламенту, послы галицького та буковинських сеймів, по 3 представники українських політичних партій цих земель (представники Закарпаття участі у зборах не брали, але заявили про їх підтримку). Збори конституювалися як Українська Національна Рада (УНРада) – вищий представницький орган влади. Наступного дня УНРада проголосила незалежність краю та обрала голову – **Є.Петрушевича**.

Реальна влада перейшла до УНРади в головних містах Східної Галичини тільки 1 листопада. Через тиждень УНРада утворила уряд – Державний секретаріат, а 13 листопада нове державне утворення отримало назву Західно-Українська Народна Республіка (ЗУНР).

Із початку молодій Українській державі довелося відстоювати своє право на існування у війні з Польщею, що позначилося як на розміщенні центральних органів влади (незабаром вони змушені були покинути Львів), так і загалом на їх роботі. Військові дії також стали на заваді проведенню виборів до парламенту – сейму.

Провідну роль у державотворчому процесі у Східній Галичині продовжували відігравати націонал-демократи, яким вдалося зберегти свої домінуючі позиції у виконавчій владі (саме її представник очолював уряд). У порівняно короткий час вдалося створити більш-менш ефективну систему органів місцевої влади. Домінування центристської політичної сили та віддавання переваги професійним якостям кандидатів на посади до органів державної влади сприяли стабільності та прогнозованості суспільно-політичного життя ЗУНР. Додатковим стабілізуючим чинником виступало і саме населення, яке консолідувалося навколо державотворчих сил. Усе це, врешті-решт, стало причиною того, що ЗУНР “не знала громадянської війни, анархізму численних “батьків” і “отаманів”, так званих “повітових республік”.

Діяльність лідерів ЗУНР з перших днів існування мала соборницький характер, спрямований на об’єднання з Наддніпрянською Україною. Ці зусилля були закріплені 22 січня 1919 р. прийняттям Акта злуки УНР та ЗУНР, яка так і не стало повною, оскільки владні органи двох державних утворень продовжували діяти самостійно.

Навесні 1919 р. становище на українсько-польському фронті різко змінилося не на користь українців. Оскільки складне становище ЗУНР вимагало концентрації ресурсів в одних руках, на початку червня 1919 р. центральні органи державної влади ЗУНР припинили свою діяльність і передали всі функції управління уповноваженому диктатору **Є.Петрушевичу**. Це кардинально не вплинуло на розстановку сил у війні, і в середині липня ЗУНР перестала існувати.

Директорія як вищий орган влади “другої” УНР

Повертаючись до подій у Наддніпрянській Україні восени 1918 р., слід наголосити, що поразка Четвертого союзу в Першій світовій війні істотно погіршила становище Української держави. Намагання її керівництва заручитися підтримкою Антанти призвело до відмови гетьмана від незалежності та проголошення 14 листопада 1918 р. федеративного зв’язку з найбільшовицькою Росією.

Цього ж дня опозиційні сили Гетьманату утворили Директорію – п’ятиособовий орган для керівництва повстанням проти гетьмана на чолі з **В.Винниченком**. Згуртувавши навколо себе всі республіканські сили, Директорія змусила гетьмана через місяць зректися влади й наприкінці 1918 р. відновила УНР.

Попри скасування більшості правових актів гетьмана та звільнення призначених ним урядовців, “реанімації” УНР не відбулося, оскільки Директорія не бажала віддавати владу новому складові УЦР, мотивуючи це несприятливим внутрішнім і зовнішнім становищем держави та потребою у більш дієвому органі влади.

На перший погляд, складається враження, що така система державного управління на чолі з Директорією стане більш ефективною. Однак, за словами одного з керівників уряду Директорії **С.Остапенка**, “це були п’ять політиків, п’ять різних політичних мислителів, які самі, за складом своїх думок, свого змісту ніяк не могли об’єднатися”.

Таким чином, із середини грудня 1918 р. Директорія стає вищим законодавчо-виконавчим органом УНР із надзвичайними повноваженнями.

Директорія, як і УЦР, утворювалася на партійній основі, а також претендувала на роль передпарламенту, хоча вона так і “не визначилася” щодо свого місця в класичній владній тріаді. Крім того, на відміну від УЦР, Директорія була менш легітимним органом, її склад далеко не відображав політичний зріз суспільства.

Проблема моделі організації влади в “другій” УНР

Наприкінці 1918 р. Директорія утворила уряд – РНМ, в основу формування якого було покладено, як і в часи “першої” УНР, партійний принцип, причому домінуючі позиції в обох випадках займали соціалістичні партії. Як зазначав згодом перший керівник уряду “другої” УНР – **В.Чехівський**, Директорія з представниками політичних партій формувала уряд, причому “голова ради народних міністрів був головою зборів міністрів і не відповідав за напрям політики інших міністрів, як і міністри не відповідали перед ним”. Така організація влади на практиці призвела до того, що кожен член Директорії не стільки курував відповідні міністерства згідно з розподілом повноважень, скільки безпосередньо керував міністерствами.

Республіканські сили, що об’єдналися та перемогли в антигетьманському повстанні, декларуючи головну мотивацію “проти”, а не “за”, після приходу до влади не мали єдиного бачен-

ня перспектив розбудови країни. Причому розбіжність у думках спостерігалася не тільки між політичними силами, але й у середовищі політичних партій існували різні моделі організації влади в Україні.

Це особливо яскраво проявилось в роботі Державних нарад – дорадчо-консультативних зібрань членів Директорії, уряду, представників політичних партій. На одній з них у грудні 1918 р. Директорія в процесі вибору моделі майбутньої держави між “європейською” (поділ влади, розвиток парламентаризму) та “більшовицькою” (диктатура пролетаріату, республіка Рад) запропонувала “третій” варіант, в основу якого було покладено “трудова принцип” державного управління. Відповідно до нього участь у виборах до рад могли брати тільки представники трудового елемента (“непрацюючі” позбавлялися права голосу), до яких **В.Винниченко** відносив не тільки робітників і селян, а й трудову інтелігенцію – усіх тих, хто не експлуатував чужу працю. Заміна демократичного принципу трудовим заклала з самого початку нестабільність у суспільстві, оскільки власницькі сили позбавлялися права брати участь в управлінні країною.

“Трудова принцип” державного будівництва був закріплений на Конгресі трудового народу, який проходив протягом 23-28 січня 1919 р. в Києві. Попри те, що це зібрання не можна назвати загальнопредставницьким органом, однак, як слушно зауважує **П.Музиченко**, “він має більше підстав, ніж Центральна Рада, називатися парламентом”.

Серед рішень Конгресу слід виділити ратифікацію Акта злуки УНР і ЗУНР та кооптацію до складу Директорії представника від ЗУНР – **Є.Петрушевича**. В останній день роботи зібрання було прийнято закон “Про форму влади на Україні”, який інколи називають Тимчасовою конституцією УНР. Згідно з цим документом вища влада належала Директорії в перервах між сесіями Конгресу трудового народу. Виконавча влада передавалася РНМ, яка була підзвітна перед Конгресом, а в перервах між його засіданнями – Директорії. Загалом у цьому законі визначався тільки правовий статус РНМ і частково Директорії, водночас їх конкретні функції та повноваження не вказувалися.

Уряд робив неодноразові спроби обмежити втручання Директорії та розв’язати проблему розмежування повноважень, розробляючи відповідні законопроекти, які так і не були підтримані **С.Петлюрою** (на той час глава Директорії). Лише в листопаді 1920 р., за кілька днів до остаточної поразки УНР, він затвердив закони “Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці” та “Про Державну Народну Раду Української Народної Республіки”, які передбачали поділ влади між Директорією, РНМ та Державною Народною Радою, що мала виконувати функції передпарламенту.

Таким чином, протягом 1919-1920 рр. республіканська форма державного управління еволюціонувала, як зазначає **В.Яблонський**, від “трудова рад” до авторитарного правління з ознаками перетворення його в президентську республіку”. Як зауважує далі автор, “за принципами організації і формування органів вищої державної влади Директорія зразка 1920 р. фактично мало чим відрізнялася від гетьманату 1918 р.”

На початку лютого 1919 р. через черговий наступ більшовиків державні органи влади УНР змушені були покинути Київ. Протягом 1919-1920 рр. вони фактично працювали в “польових умовах”, переїжджаючи з місця на місце, а в 1920 р. тривалий період перебували на території Польщі. У цей час головне завдання центральних владних структур УНР полягало у вигнанні з території України більшовицьких військ, яке, на жаль, так і не вдалося виконати.

Як і в період “першої”, так і “другої” УНР не була створена більш-менш струнка система адміністративного управління на місцях. Директорія на початку свого правління фактично контролювала Київ з околицями, решта ж території перебувала під контролем отаманів, які часто ігнорували рішення керівництва УНР, змінювали політичну орієнтацію.

Війна як дестабілізуючий чинник у державному управлінні в період Директорії

В умовах війни силові методи здебільшого відігравали визначальну роль в управлінні державою. Спостерігалася тенденція до обмеження колегіальності державних структур заради оперативності та мобільності, намагання зосередити всі ресурси для боротьби з більшовиками.

Цьому процесові сприяла й політична система УНР, для якої була нехарактерною система стримувань і противаг. На нашу думку, саме це, а також відтермінування прийняття Конституції,

використовуючи при цьому різні її замітники, сприяли ручному державному управлінню, і навіть більше, провокували ставлення до влади як до тимчасового явища. Цьому слугував і прихід до влади Директорії в результаті збройного повстання, що породив ланцюгову реакцію спроб виступів проти неї з намаганням усунути її від влади. Не в останню чергу це було реакцією на відсутність дієвих механізмів зміни членів Директорії. Так, у відповідь на спроби партії есерів відкликати **Ф.Швеця** зі складу Директорії той заявив, що “він – верховна влада і не може підпадати під їх владу”.

Не відрізнялася сталістю й РНМ, яка 6 разів змінювала свій склад, причому курс деяких з них зазнавав кардинальних змін. В умовах постійних переїздів змінювалися конструкції взаємодії між Директорією та РНМ, перерозподіл повноважень серед членів Директорії. Неодноразово змінювалася кількість міністерств, спосіб їх формування та повноваження міністрів тощо.

Якщо головним виконавчим органом у період УЦР була РНМ, то в добу Директорії в складі уряду функціонує свого роду “президія” РНМ – Кабінет Народних Міністрів, який складався з керівника уряду та найвпливовіших міністрів. Крім цих двох структур, Директорія не відмовилася від практики, яка застосовувалася як у добу УЦР, так і в період Гетьманату – функціонування так званого “малого” уряду.

В умовах постійних передислокацій органи державної влади не функціонували як повноцінні інституції. “Бували моменти, коли під владою... Уряду, – як писав **В.Винниченко**, – було кілька верств залізниці, занятої урядовими вагонами, в яких жило правительство, партії, урядовці й “військо”. Спостерігалася й розпорошеність урядових органів, про що згадував один з керівників РНМ у період Директорії **Б.Маргос**. У Рівному на одній із чергових транзитних зупинок державних установ УНР до нього прийшли урядовці міністерства фінансів за консультацією, як їм діяти в умовах, коли немає ні міністра, ні його заступника, і просили його, щоб він очолив міністерство. До речі, в Рівному **Б.Маргос** очолив не тільки міністерство фінансів, а й уряд. До переваг діяльності РНМ під керівництвом **Б.Маргоса** слід віднести декларацію уряду від 12 серпня 1919 р., за якою уряд відмовлявся надалі дотримуватися трудового принципу й повернувся до загального виборчого права. Цим рішенням в основу політичної системи УНР була покладена європейська модель розвитку.

На жаль, згаданий принцип так і не було впроваджено: в листопаді 1920 р. органи державної влади “другої” УНР остаточно змушені були залишити терени України. Незабаром був утворений Державний центр УНР в екзилі, останній керівник якого – **М.Плав'юк** у серпні 1992 р. в Києві передав свої повноваження тодішньому Президентові України **Л.Кравчуку**.

Підсумовуючи події української революції 1917-1921 рр., слід віддати належне “молодій” генерації, яка протягом нетривалого часу здійснила перелом у державотворенні, перейшовши від автономістсько-федеративної концепції, яка панувала в ХІХ – початку ХХ ст., на самостійницькі позиції. Поряд із самовизначенням не менш поворотним періодом зазначені події виявилися і в контексті самоідентифікації українців. Тепер етнонім “українці” став застосовуватися не тільки нечисленною інтелігенцією, а й поширився на весь народ. І хоча в плані організації влади на практиці не все вдалося втілити, багато було недоглядів, про що свідчить поразка в революційну добу, проте значною мірою завдяки активним революційним подіям більшовики утворили УСРР, що мало вирішальне значення при відновленні незалежної України в 1991 р.

4.6. Державне управління в добу Української держави 1918 р.

29 квітня 1918 р. була проголошена Українська Держава, яка змінила Українську Народну Республіку. Період Української Держави 1918 р., особливо з позицій державного управління, є маловивченим. Кардинально новим у цій добі було становлення абсолютно протилежної моделі державного управління, яка сформувалася за Центральної Ради (перехід від парламентської до президентської республіки). Главою держави та виконавчої влади був Гетьман **Павло Петрович Скоропадський** (1873–1945 рр.). Згідно із законами про тимчасовий державний устрій України (розділ “Про гетьманську владу”) Гетьману належали такі повноваження у сфері державного управління, як:

- найвище державне управління;
- затвердження законів, без якого жоден такий акт не мав права щодо виконання та застосування на всій території України;
- призначення Голови Ради Міністрів (Уряду);
- затвердження за поданням Голови Ради Міністрів у повному складі Уряду;
- скасування одноосібно Ради Міністрів теж у повному складі;
- призначення на посади і звільнення інших урядових осіб у разі, якщо для останніх законом не встановлено іншого порядку.

Але, у свою чергу, всі накази і розпорядження Гетьмана повинні були закріплюватись (тобто набирати чинності) Головою Уряду або відповідальним міністром, які тільки після цього підлягали виконанню. Аналогічне положення (контрасигнація) є в нашій Конституції.

До компетенції Ради Міністрів як до колегіального органу (розд. “Про Раду Міністрів і про Міністрів”) за Законом про тимчасовий державний устрій України належало: спрямування і об’єднання праці окремих державних установ у плані законодавства (законодавчої роботи) та вищого державного управління (виконавчої роботи). Голова Уряду та міністри відповідали перед Гетьманом за загальний стан державного управління, а також кожний з них окремо відповідав за свою діяльність та особисті розпорядження перед главою держави. За вчинення посадових правопорушень вони підлягали громадській і карній відповідальності згідно з чинним законодавством.

До повноважень Міністрів та його апарату належало розроблення законодавчих актів (законодавча ініціатива) стосовно свого напряму державного управління. Такий порядок виходив із нагальної потреби у створенні свого правового поля для забезпечення життєдіяльності країни в тих чи інших екстремальних умовах. Після цього законопроект обговорювався в Раді Міністрів (щось подібне до процедури прийняття рішення в сучасній Верховній Раді). Отримавши ухвалу Ради Міністрів, закон мав бути утверджений підписом Гетьмана (аналогічно – підписанням Президентом України в наш час). У разі регламентації законопроектом кількох напрямів (галузей) його обговорювали та узгоджували між собою всі причетні до цього питання міністерства.

Для оперативності та більш ефективного управління процесами міністрам надавалося право не тільки тлумачення законів, а й видання підзаконних актів (розпоряджень) після попереднього схвалювання лише Радою Міністрів. Як бачимо, міністрам надавалися значні владні повноваження, за які вони несли персональну відповідальність згідно з чинним законодавством.

Виходячи з таких компетенцій та повноважень можна зробити деякі узагальнення: по-перше, Рада Міністрів – колегіальний орган, який виконував функції – координації загальнодержавних програм і узагальнення законодавчої ініціативи міністерств та “окремих відомств”. По-друге, Голова Ради Міністрів виконував функції щодо добору кандидатів на міністерські посади, головування на засіданнях Ради Міністрів (був перший серед рівних). По-третє, кожний міністр особисто ніс відповідальність за свою діяльність тільки перед Гетьманом. По-четверте, Гетьман як глава держави та виконавчої влади сам приймав рішення про висловлення довіри або недовіри Уряду в повному складі. Але разом з тим свої накази та розпорядження він повинен був погоджувати або з Головою Ради Міністрів, або з Міністром, який відповідав за певну сферу державного управління, тобто “закріплюватися”, а не просто “скріплюватися” (формально підтверджуватися), і тільки після цього вони набували юридичної сили щодо виконання на всій території України. Такий порядок можна розглядати як делегування вищих управлінських повноважень та відповідальності з боку Гетьмана, так і закріплення найдемократичнішої форми управління державою (обмеження ризику щодо прийняття необґрунтованого державновладного рішення). Це як раз і підтверджує тезу, що Гетьман не був одноосібним “правителем”, а тим більше диктатором. Крім того, Гетьман як глава держави приймав і звільняв “інших урядових осіб”: Державного Секретаря (та його заступників), послів українських закордонних місій, вищих військовослужбовців, членів колегії Міністерств (член Ради Міністра) тощо.

Уряд Української держави на початку мав дві назви: Кабінет Міністрів і Рада Міністрів. Посада Голови Уряду вперше була визначена як Отаман-міністр. Остаточо закріпилися назви “Рада Міністрів” і “Голова Ради Міністрів”. В Українській Державі було створено 13 міністерств, Державну Канцелярію та службу Державного Контролю (виділення в окремий напрям держав-

ного управління, що само по собі є вже вагомим здобутком того періоду). Існували як галузеві, так і функціональні міністерства: внутрішніх справ, військових справ, закордонних справ, народного здоров'я та опікування (поєднання охорони здоров'я із соціальним захистом), земельних справ, народної освіти та мистецтва (яке відало всіма гуманітарними питаннями), праці, харчових справ, сповідань, промисловості й торгу, фінансів, шляхів та юстиції.

Для впорядкування штатної структури та уніфікації Гетьман 25 червня 1918 р. підписав за поданням Ради Міністрів Закон "Про нормальний розпис утримання службовців у центральних урядових установах цивільних відомств" (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Штатний розпис міністерств

Посади	Місячний посадовий оклад, (крб)	Річна посадова платня, (крб)	Клас посади
Голова Ради Міністрів	2500	30000	I
Міністр	2000	24000	II
Товариш міністра	1500	18000	III
Член Ради Міністра	1000	12000	IV
Директор департаменту	1250	15000	IV
Віце-директор департаменту	1000	12000	V
Начальник відділу	833.33	10000	VI
Старший діловод	600	7200	VII
Діловод	550	6600	VIII
Помічник діловода	500	6000	IX
Старший помічник діловода	450	5400	IX
Урядовець з особливих доручень	750	9000	V
Урядовець з особливих доручень	600	7200	VI
Урядовець з особливих доручень	500	6000	VII
Урядовець з особливих доручень	400	4800	VIII
Урядовець першого розряду	350	4200	IX
Урядовець другого розряду	300	3600	X
Урядовець третього розряду	250	3000	X
Головний бухгалтер	1000	12000	V
Старший бухгалтер	750	9000	VI
Бухгалтер	600	7200	VII
Скарбник	550	6600	VIII
Старший рахівник	450	5400	VIII
Рахівник	400	4800	IX
Помічник скарбника	400	4800	IX
Екзекутор	450	5400	VIII
Головний журналіст	550	6600	VIII
Старший юриконсульт	1000	12000	-
Юриконсульт	750	9000	-
Помічник юриконсульта	500	6000	-
Лікар	550	6600	-
Старший статист	600	7200	VII
Статист	550	6600	VIII
Бібліотекар	550	6600	VIII
Помічник бібліотекаря	350	4200	IX
Старший фахівець	750-1000	9000-12000	IV-V
Фахівець	600-750	7200-9000	V-VI
Практикант	150	1800	X
Усього	26833.33-27233.33	322000-326800	

Рада Міністрів виходячи із вимог реальності була своєрідним законодавчим органом Української держави, на який покладалося обговорення та схвалення законопроектів. Ще до скликання Сейму (вищого представницького органу) ситуація в країні вимагала прийняття цілої низки нових законодавчих актів, які б тимчасово унормували правові взаємовідносини в державі. Отже, Рада Міністрів майже на кожному засіданні обговорювала проекти законів з усіх галузей та напрямів життєдіяльності суспільства. За майже 7 місяців реального функціонування (вважаючи початком 20 травня 1918 р., коли Рада Міністрів остаточно вже була сформована, та завершенням – 14 грудня, коли Уряд склав свої повноваження Директорії) Уряд виконав величезну законодавчу роботу (близько 500 обговорених і затверджених законопроектів). Серед них були такі суттєві, як закон про громадянство Української держави, про міське та земське самоврядування, про організацію Державного Сенату, про організацію української армії і флоту, про заснування Української Академії наук і двох українських державних університетів тощо. Були затверджені статuti міністерств, прийняті штатні розписи для державних установ, започатковано організацію цілої низки нових вищих установ та інституцій (приміром Державне хлібне бюро).

Рада Міністрів засідала майже щодня. Засідання зазвичай розпочиналися з 20 год і тривали до 1-ї чи до 2-ї год ночі, а бувало (і дуже часто), що затягувались до 4-ї або 5-ї год ранку. Технічну частину протоколювання засідань, редагування та направлення на остаточне вирішення до Гетьмана законів, постанов здійснював Секретаріат Ради Міністрів, що був структурним підрозділом Державної Канцелярії.

Майже в усіх засіданнях Ради Міністрів, зокрема в обговоренні справ і законопроектів, брав активну участь сам Гетьман. Засідання Ради Міністрів відбувалися в гетьманській резиденції. Лише кілька разів вони були проведені в Міністерстві внутрішніх справ. На всіх засіданнях мали бути присутніми (хоча вони і не входили до складу Ради Міністрів) Державний Секретар та його товариші з правом дорадчого голосу, а при обговоренні законопроекту, підготовленого Державною Канцелярією, – з правом вирішального голосу. Коли мали вирішуватися секретні справи, то членів Канцелярії на засідання не запрошували. Доповідачами на засідання Ради Міністрів, крім Міністрів та їх товаришів, були: фахівці міністерств, голова комісії для переговорів з Росією щодо укладання миру – сенатор **С.Шелухін**, губернський староста Холмщини й Підляшшя **О.Ф.Скоропис-Йолтуховський** (це був один випадок заслуховування доповіді старости).

Голова Ради Міністрів мав власну Канцелярію, яка була свого роду його особистим апаратом, використовуючи сучасну термінологію – патронатною службою. Вона була сформована 18 травня. Канцелярія відала:

- усіма справами, які надходили на вирішення і розгляд до Голови;
- листуванням із міністерствами, начальниками відомств та представниками іноземних держав;
- питаннями та справами, які вносилися на розгляд Ради Міністрів Головою.

Штатна структура Ради Міністрів мала такий вигляд (табл. 4.3).

Таблиця 4.3

Штатний розпис Канцелярії Голови Ради Міністрів

Посада	Кількість	Річна посадова платня, (крб)	Загальна річна платня, (крб)	Клас посади
Директор	1	15000	15000	IV
Начальник відділу	2	10000	20000	VI
Старший діловод	2	7200	14400	VII
Діловод	3	6600	19800	VIII
Скарбник	1	6600	6600	VIII
Помічник діловода	6	5400	32400	IX
Урядовець першого розряду	8	4200	33600	IX
Урядовець другого розряду	8	3600	28800	X
Урядовець для доручень	2	12000	24000	IV
Урядовець для доручень	3	9000	27000	V
Урядовець для доручень	3	7200	21600	VI
Всього	39	86800	243200	

Аналізуючи штат Канцелярії Голови Ради Міністрів, можна звернути увагу на такі аспекти: по-перше, Директор мав IV клас, який займали Директори департаментів та члени Ради Міністра в Міністерствах (це дуже висока посада); по-друге, Канцелярія мала чисельність, більшу ніж Секретаріат Ради Міністрів майже вдвічі (39 осіб проти 21 осіб у Секретаріаті). Це свідчить про започаткування та виділення в окрему категорію підрозділів патронажної служби.

Обговорення поточних урядових питань, законопроектів у першому читанні та технічних справ за законом від 18-го травня 1918 р. покладалося на новоутворену Малу Рада Міністрів, яка складалася з товаришів міністрів і осіб, які заміняли їх з правами товаришів міністрів. Головою Малої Ради Міністрів призначався один із міністрів або їх товаришів за поданням Ради Міністрів. Міністри, у свою чергу, будь-коли брали участь у засіданнях Малої Ради і користувалися правом вирішального голосу під час голосування. Безумовно, їм належала ініціатива розгляду тих чи інших питань на засіданнях Малої Ради, залучення до обговорень будь-яких осіб з правом голосу. Ініціаторами могли виступати і товариші міністрів, відповідальні за питання, що виносилося на розгляд.

До компетенції Малої Ради входив розгляд:

- законодавчих та адміністративних пропозицій окремих міністерств, які з огляду на нескладність не вимагали взаємної згоди відомств у письмовій формі;
- проектів, штатів і кошторисів, що склалися окремими міністерствами;
- пропозицій відомств щодо законопроектів і проектів загальноадміністративних розпоряджень з метою їх узгодження;
- подань окремих міністерств про асигнування кредитів до часу затвердження кошторисів і надзвичайних кредитів поза кошторисами;
- інших справ, які Рада Міністрів передавали на розгляд Малої Ради.

Для остаточного вирішення Малою Радою справ, крім перелічених вище питань, які вирішувала виключно вона, Рада Міністрів приймала в кожному конкретному випадку або для певної категорії справ ухвалу. В разі виникнення неузгодженості або неврахування пропозиції доповідача по справах, які компетентна Мала Рада мала вирішувати без погодження з Урядом, на черговому засіданні Ради Міністрів це питання обговорювалося з прийняттям відповідного рішення.

Висновки Малої Ради під час розгляду на Раді Міністрів представляв її голова. Збиралася Мала Рада регулярно: тричі на тиждень і засідала в окремому приміщенні в резиденції Гетьмана. Ведення справ Малої Ради покладалося на Державну Канцелярію.

Міністерства Української держави 1918 р. як центральні органи виконавчої влади мали різнопланову, а разом з тим типову внутрішню структуру. Вони здебільшого склалися з департаментів (у сучасному розумінні – управління), але були й винятки: Головні управління, Головні інспекції, управління на правах департаменту, окремі управління тощо. Департаменти, у свою чергу, поділялися на відділи. Прикладом лінійної структури є міністерства, до складу яких входили: Міністерство торгу й промисловості – департаменти загальних справ, фабрично-заводський, гірничий, внутрішньої торгівлі, торгового мореплавства і портів; Міністерство народної освіти – департаменти вищої, середньої, нижчої та професійної освіти; Міністерство сповідань – департаменти православної церкви, інослов'янських та іновірних сповідань, духовної просвіти; Міністерство фінансів – департаменти кредиту, простих податків, посередніх податків, експедицій і замовлення державного паперу, митних зборів, державна скарбниця. Складнішу вертикальну структуру мали МВС та Державна Канцелярія виходячи із своїх специфічних повноважень. Таким чином, Міністерство внутрішніх справ, крім департаментів міського самоврядування, державної варті (утвореної замість міліції за добу Центральної Ради), страхування і біженців, включало також головне управління військового обов'язку та управління у справах преси. При цьому Міністерстві діяла Позавідомча ревізійна комісія. У структурі МВС також було включено Управління пошт і телеграфів (директор – інженер-електротехнік **В.А.Кулябко-Корецький** на правах товариша (заступника міністра). Керівні посади в МВС займали особи, які обіймали високі посади в Царській Росії. Так, **М.М.Воронович** (товариш міністра) ще за часів Російської Імперії займав посаду губернатора; **О.А.Вишневецький** був відомим діячем київського земства; **С.Т.Варун-Секрет** – головою херсонського губернського земства і членом Державної Думи; **М.П.Савицький** – головою Чернігівського губернського земства; **В.Е.Рейнбот** мав значний досвід судової і управлінської роботи.

Також до МВС було приєднано Українське телеграфне агентство й Державне бюро преси. Обидві інституції було об'єднано в одну на чолі з відомим українським публіцистом **Д.Донцовим**. Начальником I-го відділу Бюро преси – Українського телеграфного агентства призначено **С.Бразуль-Брешковського**, начальником II відділу (редакція “Державного Вістника”, збірника законів та нормативних актів) – **І.Ющишина**.

Крім того, при міністерствах функціонували самостійні підрозділи, зокрема при Міністерстві юстиції – Головне управління місцями ув'язнення та Головна інспекція по пересиланню в'язнів; у зв'язку з реорганізацією Міністерства народної освіти (спеціальним законом від 21 червня 1918 р. було перейменовано в Міністерство народної освіти та мистецтва), утворено Головне управління мистецтв і національної культури з власним бюджетом у його складі. Штатна структура Міністерства військових справ трохи відрізнялася від структури цивільного відомства. Замість департаментів вводилися управи (головні управи) та комісії (головні комісії):

- канцелярія;

- законодавча управа;
- юридичний відділ;
- бюджетно-рахівна управа;
- особлива комісія (відала службовим та секретним листуванням);
- головний штаб;
- адміністративна управа;
- персональна управа, до складу якої входили відділи:
 - нагороджень;
 - призначень на посаду;
 - трудового списку стажу;
 - підвищень по службі.
- пенсійна управа, до складу якої входили відділи:
 - правил видачі пенсії;
 - призначень пенсії;
 - грошової допомоги;
 - інженерна управа;
 - головна комісія по справах військовополонених;
 - головна шкільна управа.

Крім функціонально-галузевих підрозділів, у структуру міністерств входили організаційно-адміністративні відділи. Відділи персонального складу розглядали кадрові справи як у своєму міністерстві, так і у підлеглих їм установах, а також вирішували питання щодо службової відповідальності урядовців (у сучасній практиці – це відділи кадрової роботи та з питань державної служби). На загальні відділи покладалося оформлення законопроектів, що готувалися в міністерстві, їх редагування, вживання заходів щодо доведення до відома всім підлеглим інституціям з подальшим їх узагальненням. Виконання окремих доручень міністра і його товаришів, реєстрацію службової кореспонденції, ведення їх особистого листування, а також ремонт і охорону приміщень міністерства, контроль за виконанням внутрішнього розпорядку покладался на розпорядчі відділи. Видавничі відділи роздруковували документи, розповсюджували інструкції, виконували функції прес-служби, оприлюднюючи таким чином роботу свого відомства. Типову штатну структуру можна показати на прикладі Міністерства праці (табл. 4.4).

Таблиця 4.4

Штатний розпис Міністерства праці

Посада	Кількість	Клас посади
Міністр	1	II
Товариш міністра	2	III
Член Ради Міністра	4	IV
Секретар міністерства	1	V
Урядовець з особливих доручень	1	VI
Урядовець з особливих доручень	1	VIII
Урядовець другого розряду	1	X
Всього	11	
Департамент загальних справ		
Директор	1	IV
Віце-директор	1	V
Урядовець з особливих доручень	1	V
Урядовець з особливих доручень	1	VI
Юрисконсульт	1	-
Лікар	1	-
Керуючий канцелярією	1	VI
Начальник відділу	1	VI
Старший бухгалтер	1	VI
Старший діловод	3	VII
Секретар канцелярії	1	VII
Перекладач	1	VII
Бухгалтер	1	VII
Помічник секретаря канцелярії	1	VIII
Діловод	1	VIII
Урядовець-перекладач	1	VIII
Екзекутор-скарбник	1	VIII

Бібліотекар	1	VIII
Старший рахівник	1	VIII
Помічник діловода	3	IX
Помічник екзаменатора	1	IX
Рахівник	3	IX
Помічник бібліотекаря	1	IX
Урядовці першого розряду	11	IX
Урядовці другого розряду	7	X
Урядовці третього розряду	3	X
Практиканти	4	X
Всього	54	
Редакція вісника Міністерства		
Секретар редакції	1	VII
Помічник секретаря редакції	1	VIII
Коректор	1	IX
Регістратор	1	X
Друкарка	1	X
Всього	5	
Департамент ринку праці і громадських робіт		
Директор	1	IV
Віце-директор	1	V
Фахівець	1	VI
Урядовець з особливих доручень	1	V
Урядовець з особливих доручень	1	VI
Начальник відділу	3	VI
Старший інспектор	1	VI
Інженер-фахівець	2	VI
Старший діловод	2	VII
Старший технік-фахівець	1	VII
Діловод	4	VIII
Молодший технік-фахівець	2	VIII
Помічник діловода	6	IX
Рахівник	2	IX
Кресляр	1	IX
Урядовці першого розряду	7	IX
Урядовці другого розряду	10	X
Урядовці третього розряду	2	X
Всього	48	
Департамент охорони праці		
Директор	1	IV
Віце-директор	2	V
Старший фахівець	1	IV
Фахівець	2	VI
Урядовець з особливих доручень	1	V
Урядовець з особливих доручень	1	VI
Старший інспектор	1	VI
Інспектор-фахівець	2	VI
Молодший інспектор	3	VII
Начальник відділу	3	VI
Старший діловод	4	VII
Секретар	2	VII
Діловод	8	VIII
Помічник діловода	5	IX
Урядовець першого розряду	12	IX
Урядовець другого розряду	10	X
Урядовець третього розряду	2	X
Всього	60	
Статистичне бюро		
Директор	1	IV
Начальник відділу	3	VI
Старший діловод	1	VII
Старший статист	5	VII
Старший кресляр	1	VII
Статист	10	VIII
Помічник діловода	1	IX
Молодший кресляр	1	IX
Рахівник	18	IX
Урядовець першого розряду	15	IX
Урядовець другого розряду	4	X
Урядовець третього розряду	2	X
Всього	62	
Всього	240	

Не можна залишити поза увагою питання кадрового забезпечення виконавчих структур. Згідно з розпорядженням Гетьмана, яке викладено у “Трамоті”, були звільнені з посад, що є абсолютно логічним, тільки міністри та їх заступники. Решта співробітників апаратів міністерств при бажанні залишалися на своїх робочих місцях. Безумовно, слід зазначити, що Гетьман, Голова Ради Міністрів та міністри намагалися залучати (здебільшого це їм удалося зробити) професіоналів та спеціалістів, які мали великий життєвий та управлінський досвід. Більше того, слід зазначити, що вищі урядовці на той час становили своєрідну управлінську еліту, прикладом: **Ф.А.Лизогуб, О.Ф.Рогоза, М.П.Василенко, Б.А.Бутенко, С.В.Завадський, Г.О.Афанасьєв, А.К.Ржепецький** та ін.

Велику роль у державному будівництві відіграла Державна канцелярія. До її складу входили Державний секретар, його товариші, Юридична рада, департамент законодавчих справ, включаючи архів та бібліотеку; загальний департамент, секретаріат Ради Міністрів, окремий відділ кодифікації законів, державна друкарня. Канцелярія мала забезпечити законотворчу діяльність держави та здійснення державної політики з питань державної служби. Виходячи з цього Державна канцелярія мала ексклюзивну штатно-посадову структуру (табл. 4.5).

Таблиця 4.5

Штатний розпис Державної Канцелярії

Посада	Кількість	Місячний посадовий оклад, (крб)	Річна посадова платня, (крб)	Загальна річна платня, (крб)	Клас посади
Державний Секретар	1	2000	24000	24000	II
Товариш Державного Секретаря	3	1500	18000	54000	III
Урядовці з особливих доручень	2	600	7200	14400	VI
Урядовці з особливих доручень	2	500	6000	12000	VII
Урядовці з особливих доручень	2	400	4800	9600	VIII
Всього	10	5000	60000	85200	
Юридична Рада					
Постійний член термінологічної комісії	1	833.33	10000	10000	VI
Департамент законодавчих справ					
Директор	1	1250	15000	15000	IV
Віце-директор	2	1000	12000	24000	V
Начальник відділу	6	833.33	10000	60000	VI
Секретар департаменту	1	600	7200	7200	VII
Старший діловод	6	600	7200	43200	VII
Діловод	4	550	6600	26400	VIII
Помічник діловода	4	450	5400	21600	IX
Урядовці першого розряду	9	350	4200	37800	X
Урядовці другого розряду	6	300	3600	21600	X
Урядовці третього розряду	6	250	3000	18000	X
Архіваріус	1	600	7200	7200	VII
Помічник архіваріуса	1	450	5400	5400	IX
Бібліотекар	1	500	6000	6000	VIII
Помічник бібліотекаря	1	450	5400	5400	IX
Всього	49	8183.33	98200	298800	
Загальний департамент					
Директор	1	1250	15000	15000	IV
Віце-директор	1	1000	12000	12000	V
Начальник відділу	2	833.33	10000	20000	VI
Старший діловод	2	600	7200	14400	VII
Діловод	3	550	6600	19800	VIII
Помічник діловода	6	450	5400	32400	IX
Старший бухгалтер	1	600	7200	7200	VII
Старший рахівник	1	450	5400	5400	VIII
Рахівник	1	400	4800	4800	IX
Скарбник	1	550	6600	6600	VIII
Екзекутор	1	450	5400	5400	VIII
Помічник екзекутора	1	400	4800	4800	IX
Журналіст	1	550	6600	6600	VIII
Урядовець першого розряду	6	350	4200	25200	IX
Урядовець другого розряду	6	300	3600	21600	X
Урядовець третього розряду	3	250	3000	9000	X
Всього	37	8983.33	107800	210200	

Начальник відділу	2	833.33	10000	20000	VI
Старший діловод	2	600	7200	14400	VII
Діловод	3	550	6600	19800	VIII
Помічник діловода	6	450	5400	32400	IX
Старший бухгалтер	1	600	7200	7200	VII
Старший рахівник	1	450	5400	5400	VIII
Рахівник	1	400	4800	4800	IX
Скарбник	1	550	6600	6600	VIII
Екзекутор	1	450	5400	5400	VIII
Помічник екзекутора	1	400	4800	4800	IX
Журналіст	1	550	6600	6600	VIII
Урядовець першого розряду	6	350	4200	25200	IX
Урядовець другого розряду	6	300	3600	21600	X
Урядовець третього розряду	3	250	3000	9000	X
Всього	37	8983.33	107800	210200	

Відповідальну роль у Державній канцелярії відігравав департамент законодавчих справ, який виходячи з назви був покликаний започатковувати нові законопроекти, розглядати з обов'язковим письмовим висновком нормативні акти; виконувати функції юридичного консультанта для державних установ та службовців, формувати збірники законів, вести поточне діловодство Державної канцелярії та Юридичної ради. Змістом роботи термінологічної комісії було запровадження української правової лексики з подальшим термінологічним редагуванням нормативних актів державних установ. Постійний член цієї комісії користувався службовими правами начальника відділу. Інші три члени комісії були поза штатом, але призначалися особисто Державним секретарем і за кожне засідання отримували винагороду в розмірі 25 крб.

Забезпечення та проведення державної політики з питань державної служби покладалося на загальний департамент. Напрямами його діяльності було: оформлення та оголошення наказів про призначення на посаду, ведення формулярних списків державних службовців центральних та місцевих державних установ, а також реєстру всіх державних виконавчих органів з обов'язковим розписом компетенції та повноважень, затверджених у статутах (положеннях у сучасному трактуванні).

Помітною фігурою в ієрархії вищих посадових осіб був Державний секретар зі значними повноваженнями, який призначався особисто Гетьманом на власний розсуд без погодження з Радою Міністрів. Офіційно до складу Уряду він не входив, але фактично був другою особою в державі. Зокрема, до повноважень Державного секретаря входили:

- розроблення та внесення на розгляд проектів остаточних законів і розпоряджень, якщо вони не належали до виключної компетенції окремих міністрів;
- посвідчення своїм підписом документів, ухвалених Радою Міністрів і затверджених Гетьманом;
- внесення до Уряду законопроектів, розроблених окремими міністерствами, зі своїми зауваженнями щодо їх змісту;
- представлення документів Ради Міністрів на затвердження Гетьманові;
- кодифікація законів та видання їх зведеного збірника;
- оголошення законів, наказів, постанов та розпоряджень;
- загальне ведення справ Уряду.

Державний Секретар або один з його товаришів вів засідання Юридичної ради. За посадою постійним її членом був лише директор департаменту законодавчих справ як відповідальний секретар Юридичної ради, а інші члени (фахівці з різних галузей права) запрошувались до її складу Державним секретарем і затверджувались Гетьманом, отримуючи винагороду по 30 крб за кожне засідання. Завданням Юридичної ради було вироблення правових висновків відносно законопроектів.

Досвід діяльності та організації державної влади Української держави є дуже корисним для України з огляду на сучасну ситуацію. Тому він потребує більш глибокого вивчення.

По-перше, Рада Міністрів виходячи з реалій виконувала функції обговорення та погодження законопроектів, а також координувала діяльність міністерств та інших державних установ з усіх напрямів державного управління. Такого роду синтез законодавчої та виконавчої роботи в перехідний період можна розглядати як необхідність.

По-друге, діяльність центральних державних відомств була побудована на принципах чіткого розподілу сфер управління з високим рівнем персональної відповідальності урядовців усіх рівнів. Кожне відомство отримало свій затверджений Статут, тобто були чітко розписані штатно-посадова та організаційна структура, компетенція й владні повноваження. Система вертикальних та горизонтальних відносин самих відомств та їх місцевих структурних підрозділів була впорядкованою.

По-третє, Мала Рада Міністрів є одним із прогресивних новоутворень. Її діяльність дала можливість самій Раді Міністрів зосередити увагу на стратегічних напрямках державного управління та рішеннях.

По-четверте, діяльність Державної канцелярії як органу, який розробляв вищі нормативні акти, узгоджував позиції відомств із залученням експертів, може бути взірцем для нинішнього Кабінету Міністрів стосовно підходів та методів упровадження норм, які відповідають вимогам часу.

По-п'яте, закон про порядок призначення осіб на урядову службу та запровадження обов'язковості складання урочистої обітниці для державних службовців є дуже схожим на сучасний Закон про державну службу та присягу державних службовців України.

На закінчення варто навести слова **П.П.Скоропадського**, який підбив певні підсумки діяльності Уряду Української держави: “В області внутрішнього життя наше правительство видало ряд законів, котрі кладуть міцну основу для майбутньої державності України. Було видано закони про громадянство, про встановлення Державного Сенату, про заведення двох українських університетів, вироблено законопроект про встановлення Української Академії Наук і Мистецтв; видано було закони, що кладуть міцну основу створенню своєї армії й флота, поліпшено становище всіх працівників судового відомства, народних учителів і духовенства; видано закон про порядок виборів в земські і міські установи, заведено державний земельний банк і за цей час видано більше 400 інших законодавчих актів, метою котрих являлось упорядкування політичного й економічного життя України. Наслідки всіх заходів незабаром виявились у загальному підвищенні економічного і культурного добробуту краю, що являється головною запорукою тривалості самої держави”.

На жаль, історією було відведено дуже короткий термін для реалізації всіх програм та напрямів державного будівництва Української держави 1918 р.

4.7. Державне управління в модерному суспільстві

Проблеми розвитку модерного суспільства опинилися в центрі жвавих інтелектуальних дискусій у середині минулого століття. За недовгу історію існування термін “модернізація” перетворився з наукового в широковживаний. Звернемося до розгляду теорії модернізації з метою визначення змісту поняття й відстеження в історичній ретроспективі особливостей відповідної суспільно-політичної практики.

Макропроцес переходу від “традиційного” укладу життя до “модерного”, від аграрного типу господарювання до індустріального з відповідними структурними змінами економічних, політичних та соціальних інституцій вважався необхідним етапом прогресивного розвитку і отже, бажаним, але в останні десятиліття він зазнає жорсткої критики. Сучасна соціально-філософська думка наполягає на повторному визначенні самих понять “модерн”, “модерне суспільство” і “традиційне суспільство”, у зв'язку з чим виникає питання про доцільність соціальних змін у напрямі від “традиціоналізму” до “модернізму”.

Сутність модерного суспільства

Сутність та особливості різноманітних способів владарювання, реалізації владних ресурсів, того, як функціонує поле “панування і підкорення” і розробляються технології влади, проблеми трансформації владних зв'язків за умов модерного, постмодерного, інформаційного суспільства, є предметом глибоких досліджень соціологів, політологів, філософів, фахівців з державного управління. Серед найбільш значущих концепцій влади ХХ ст. слід відзначити фундаментальні праці **М.Вебера, П.Бурд'є, П.Сорокіна, М.Фуко, О.Тоффлера, Н.Лумана, Е.Гідденса, Х.Ортеги-і-Гассета, Ю.Габермаса**.

Виходячи з аналізу їх поглядів під *модерним устроєм* суспільства будемо розуміти, по-перше, індустріальний (сучасний) тип суспільства, що склався до XVII-XVIII ст. і розвивався в XIX – першій половині XX ст.; по-друге, властивий цьому періоду спосіб самосвідомості культури, “проект модерну” (Ю.Хабермас).

Модернізація суспільства мала неоднозначні наслідки для його розвитку. З одного боку, були створені надзвичайні можливості реалізації індивідуальних життєвих проєктів, з другого – це обернулося історично безпрецедентним протистоянням людини і суспільства, зумовленим послабленням групових цінностей (аномією, за визначенням французького соціолога Е.Дюркгейма).

Проблеми державного управління в добу модерного суспільства вичерпуються питанням: якщо людина живе в неминуче технологізованому і бюрократизованому світі, то де в ньому знайдеться місце для конкретного різноманіття людського життя?

Ідеологія модерну відстоює тезу, що виникло нове ставлення людини до світу: суб’єкта до об’єкта, коли суще в цілому інтерпретується і оцінюється від людини і по людині. Наслідком такої світоглядної позиції стала поява нового способу інтерпретації буття – відтворення картини світу.

Новоєвропейська картина світу включає три основні ідеї: природу, особистість, культуру. Під природою розуміється все існуюче, включаючи й людину, те, що визначається універсальним природним законом і може бути досліджено та раціонально пояснено. У понятті особистості отримує остаточне оформлення образ людини, що виник в епоху Відродження. Особистість, суб’єкт – це людина, яка розвивається на основі власних обдарувань та ініціативи. І, нарешті, культура розуміється як сфера самостійної творчості людини, в якій вона може ставити собі цілі на власний розсуд.

Таким чином, з XVIII ст. людська діяльність розуміється і здійснюється як культура. Головним змістом цього проєкту є прагнення до максимальної раціональності всіх аспектів життя. Світський і раціоналістичний характер культури Нового часу втілюється в диференціації ціннісних сфер науки, моралі, мистецтва та їх автономізації відносно до повсякденної практики (раніше їх сутнісна єдність гарантувалася релігією).

Сформульований філософами Просвітництва культурний проєкт модерну полягав у тому, “щоб неухильно розвивати науки, універсалістські основи моралі і права та автономне мистецтво зі збереженням їх свавільної природи, але одночасно і в тому, щоб вивільняти накопичені таким чином когнітивні потенціали з їх вищих езотеричних форм і використовувати їх на практиці, тобто для раціональної організації життєвих умов.

Сподівання просвітителів на те, що науки і мистецтва автоматично сприятимуть не тільки підкоренню природи, а й розумінню світу і людини, моральному вдосконаленню, справедливості громадських інститутів і навіть людському щастю, виявилися надмірними.

Уже XIX ст. внесло істотні корективи у сформований раніше образ культури. Початок цьому поклав романтизм (згадаймо творчість Байрона). Другу тенденцію можна позначити як початок кризи ціннісних основ класичної європейської культури, що знайшло відображення в явищах нігілізму і декадансу.

Тенденції модерну

Культура XIX ст. в цілому розвивалася ще в межах раціоналістичної та універсалістської моделі модерну. Разом з тим з’явилася низка нових тенденцій, які мали повністю реалізуватися вже у XX ст. До них належать:

– демократизація культури, що реалізувалася, по-перше, у віднесенні повсякденності до цінностей культури, у швидкому розширенні сфери життєвого побутування мистецтва, по-друге, в доступності результатів культурної творчості все більшому колу людей завдяки розвитку системи освіти, появі засобів масової комунікації (газети), публічних музеїв, регулярних загальнодоступних виставок;

– виникнення ірраціоналістичних і міфологізаторських схем інтерпретації культури (наприклад концепція “вічного повернення” у Ф.Ніцше);

– відхід від європоцентристської моделі культури, відкриття нових культурних світів (орієнталістські теми у романтиків, вплив японського живопису на імпресіоністів).

Еволюція культури, помножена на соціально-політичні катаклізми початку XX ст. (Перша світова війна 1914-1918 рр., революції в Росії, Німеччині, Угорщині, розпад великих імперій

та створення нових держав, фашистські перевороти в Італії і Німеччині), зумовили кризу новоєвропейської картини світу. У зв'язку з цим знову актуалізуються пошуки нових образів культури і людини.

**Інституційний
вимір модерну**

Е.Гідденс *інституційний вимір модерну/сучасності* визначає за п'ятьма основними інститутами:

- капіталізм, що характеризується товарним виробництвом, приватною власністю на капітал, найманою працею і класовою системою;
- індустріалізм, що використовує енергетичні ресурси і машини для виробництва товарів. Вплив індустріалізму не обмежується сферою споживання, він впливає на інші сфери життя – транспорт, комунікації, побут;
- нагляд – нова характеристика, визначена **М.Фуко**. Це здатність спостерігати за поведінкою підданих;
- контроль за інструментами насильства;
- національна держава, що радикально відрізняється від форм державності, епохи до-модерну. Для дослідників сучасності XXI ст. більше робиться акцент на національній державі, ніж на суспільстві.

**Функціонально-організуючі
принципи**

П.Штомпка визначив *функціонально-організуючі принципи* модерну/сучасності таким чином.

Індивідуалізм. У суспільстві остаточно затверджується центральна роль індивіда, який:

- а) звільняється від обов'язкових групових зв'язків;
- б) самостійно обирає соціальний колектив;
- в) самостійно визначає свої дії і несе особисту відповідальність за власні вчинки, успіхи і прораханки.

Диференціація. Ця характерна риса властива для сфери праці і послуг, де виникає багато спеціалізованих занять і професій, які потребують високого рівня освіти, компетентності і досвіду.

Раціональність. Цей принцип діяльності активно впливає на державне управління, звільнене від елементарного традиціоналізму бюрократії в цілому. Найважливішу роль у суспільстві відіграє нація як засіб пізнання та інструмент перетворення дійсності.

Економізм. Економіка перетворюється на домінуючу сферу життя суспільства, яка визначає динаміку інших сфер суспільних відносин і виступає основним регулятором соціально-політичних процесів.

Експансія, тобто здатність процесів і відносин сучасного типу поширюватися і підпорядковувати своїм закономірностям відсталі периферійні країни світової системи.

Найбільш повне визначення модернізації у 1960-ті рр. сформулював **Ш.Ейзенштадт**: *“Модернізація – це процес поступального розвитку суспільства в напрямі тієї соціально-економічної і політичної системи, яка сформувалася в Західній Європі і Північній Америці в період з XVII по XIX століття, потім поширилася на інші європейські країни, охопивши в XIX і XX століттях південноамериканський, азіатський і африканський континенти”*.

Модернізація передбачає створення ринкового суспільства західного, тобто капіталістичного типу. Воно було започатковано ще в епоху Реформації і досягло піку в епоху Просвітництва. У ті часи народжуються капіталізм, індустріальне суспільство і нова, культура, що базується на раціоналізмі і протестантських цінностях.

Теорія модернізації спирається на поняття *соціального прогресу*, оскільки передбачає, що всі суспільства, хоч би в яку б епоху вони існували і незалежно від місця розташування, залучені в єдиний, всепоглинаючий, універсальний процес сходження людського суспільства від дикості до цивілізації.

Культура “модерніти” ось уже чотири століття визначає розвиток європейської цивілізації, ґрунтується на ідеї прогресу і загальнолюдських цінностях: демократичній політичній системі, економічній свободі, професійній майстерності, автономії особистості, інститутах громадянського суспільства і правової держави.

Невід'ємним елементом нового життя є зміна політичних відносин на основі поваги прав людини, встановлення принципу поділу влади, забезпечення свободи слова та всебічного залучення громадян до політичного процесу.

Змістове ядро модернізації становлять раціоналізм, розважливність, урбанізація, індустріалізація та глобалізація.

У сучасній суспільній думці термін “модернізація” означає, з одного боку, механізм забезпечення здатності соціальних систем до вдосконалення, з другого – складну сукупність соціально-економічних, культурних та політичних змін, що відбуваються в суспільстві.

Вона охоплює всі сфери суспільного життя – економічну, соціальну, правову, політичну, культурну. Зміни в цих сферах є взаємопов’язаними й корелюють одна одну.

У зарубіжних виданнях наголошується на тому, що у власне політичній сфері модернізація характеризується становленням та зміцненням національних суверенних держав, правових структур державності, реального поділу основних гілок влади, політичної демократії. Крім того, вона пов’язана з реальною активізацією політичної участі населення, розвитком багатопартійності та, зрештою, становленням і розвитком відкритих плюралістичних систем.

Відомий зарубіжний дослідник **С.Хантінгтон** в одному з популярних геополітичних трактатів кінця ХХ ст. “Зіткнення цивілізацій” виокремив такі структурні політичні складові процесу модернізації: 1) раціоналізація влади; 2) диференціація соціальних, державних та громадянських структур; 3) підвищення рівня політичної участі.

Натомість у “Політологічному енциклопедичному словнику” *політична модернізація* трактується як процес трансформації суспільства, що супроводжується формуванням політичних інститутів, соціальною мобілізацією та активізацією політичної участі, поширенням демократичних цінностей і норм, властивих розвиненим країнам, у менш розвинених країнах.

Для більшої наочності основних характеристик модерного та аграрного суспільств розглянемо табл. 4.6.

Таблиця 4.6

Порівняльна характеристика модерного та аграрного суспільств

Характеристика	Аграрне суспільство	Модерне суспільство
1. Період виникнення	6 тис. років тому	250 років тому
2. Провідна сфера економіки	Сільське господарство	Промисловість
3. Структури, що відіграють провідну роль	Церква і армія	Промислово-фінансові корпорації
4. Соціальна структура суспільства	Відносно проста: невелика кількість статусів, ролей і розвинутих соціальних інститутів	Складна: розмаїття статусів і соціальних ролей, велика кількість таких розвинутих інститутів, як наука, освіта і т. ін.
5. Статуси	В основному приписні	Зберігається частина приписних, але зростає кількість і роль набутих статусів
6. Соціальні групи	Переважно первинні (персоналізовані, з тісними зв’язками)	Переважно вторинні (неперсоналізовані, анонімні)
7. Розмір територіальних спільнот	Невеликі територіальні спільноти (села)	Великі територіальні спільноти (міста, урбаністичні агломерації)
8. Суспільний поділ	Незначний. Невелика кількість критеріїв поділу праці, що базуються на статеві-вікових параметрах	Більш досконала система поділу праці, що базується на численних параметрах. Спеціалізовані процеси діяльності, послаблення людської солідарності
9. Цінності	Традиційно орієнтовані, релігійні	Зорієнтовані на майбутнє, світські
10. Культура	Однорідна: більшість людей поділяють загальні культурні цінності	Неоднорідна: існують численні субкультури, що дотримуються різноманітних норм і цінностей
11. Технологія, джерела енергії	Примітивна: ґрунтується переважно на м’язовій силі людей і тварин	Розвинута: ґрунтується переважно на енергії машин і механізмів (пара, газ, електрика, атом)
12. Система управління	Примітивна: ґрунтується на спадковій владі, правлінні старійшин	Складна: функціонують інститути управління, спеціальні органи управління
13. Соціальні зміни	Повільні	Швидкі
14. Основне місце поселення	Село	Місто
15. Соціальні відносини	Кровно-родинні, особистісні, довірчі. Особливе значення сім’ї, обцинних цінностей	Товарно-грошові, знеособлені, анонімні
16. Соціальна стратифікація	Стани, касти	Класи
17. Соціальний контроль	Неформальний, спонтанні реакції, панування звичаїв	Формальний, формалізовані правові норми
18. Швидкість технічного прогресу	Мала	Велика
19. Масштаби воєн	Локально-територіальні	Світові

Розглядаючи проблеми практичного впровадження процесу модернізації суспільства і розвитку державного управління в цьому контексті, слід зазначити, що на сьогодні виокремлюють такі моделі модернізації залежно від послідовності її розгортання: перша – Європи,

Північної Америки й Австралії; друга – Росії, Японії, Туреччини, Балканських країн, можливо, Бразилії та Аргентини; третя – колоніальних і залежних периферій Азії, Африки й більшості країн Латинської Америки.

Відмінність, а також схожість національних варіантів розвитку визначається не лише якісними показниками, а й характером і механізмами становлення. Країнам першого ешелону модернізації взагалі притаманне обмежене, довільне зародження індустріальних відносин (XIV–XIX ст.). Існувала також відносна синхронність визрівання основних формаційних передумов капіталізму – економічних, соціальних, правових, політичних і культурних. Була збережена послідовність взаємодії чинників: накопичення економічних і соціальних передумов, частково пов'язані з ними масштабні культурні зрушення (XVI–XVII ст.); на їх основі політичні революції (XVII–XVIII ст.), що виявилось потужним стимулом для аграрної та індустріальної революцій (XVIII–XIX ст.).

Миттєве запозичення готових моделей модернізації призвело до звуження кола осіб, на яких поширювалися блага політичного життя. Так, навіть у Сполучених Штатах Америки дуже повільно розширювалися межі соціальної групи, що виступала суб'єктом демократичного управління. Тим більше в рамках наступних ешелонів модернізації обмеженість “імітаційної” моделі демократизації стала очевидною.

Країни другого ешелону модернізації стартували пізніше: приблизно з кінця XVIII – середини XIX ст. Межі трансформації суспільства тут інші. Внутрішні передумови значно менше визріли, ніж у першому ешелоні, деяких із них узагалі не було. Створюється якісно нова ситуація. Класичний ланцюжок підготовки й проходження модернізації та забезпечення управління соціально-політичними процесами порушується. На перше місце виходить чинник політичної волі, істотно зростає роль держави як рушія та гаранта розвитку. Економічна та соціальна сфери також поводяться інакше. Розвиток відразу починається з великої промисловості, майже чи зовсім омиваючи мануфактурний період. Спочатку й “відразу” з'являється те, до чого Захід ішов століттями: розвиток важкої промисловості, залізниць. Увесь цей процес “вміщується” в надзвичайно стислий період (кілька десятиліть, щонайбільше століття). Тому в країнах другої хвилі немає часу на класичне первинне накопичення. Потрібне форсоване накопичення коштів, фактично їх перерозподіл, вилучення зі сфери сільського господарства, з усього суспільства (податки, жорсткіша експлуатація робітників). Звідси трансформація системи й механізмів управління, отже, й зростання соціальної напруженості як наслідок політичного диктату, системи жорстко централізованого управління. Демократія імітується.

Третій ешелон має і спільні риси з другим, й істотні відмінності від нього. По-перше, ступінь відставання від “світового центру” тут ще більший, ніж у другого. Крім того, якщо країни другого ешелону розвивалися на національній основі, то на державах третього лежить величезний відбиток колоніалізму. Нарешті, країни, що розвиваються, модернізуються в епоху глобальних проблем людства, що перетворюються на об'єктивне обмеження розвитку молодих держав. Водночас “запізнілий” розвиток часто вирізняє: 1) вибіркоче запозичення технологічних, переважно військово-промислових, досягнень Європи в обмін на вивезення сировини; 2) одночасне посилення експлуатації свого народу добуржуазними й певною мірою індустріальними методами; 3) зростання централізації та бюрократизації управління. Дивні поєднання елементів прориву та відставання часто відображалися в таких поняттях, як “часткова модернізація”, “розкол”, “хаотична модернізація” тощо.

Цей ешелон модернізації має на меті не осучаснення країни та суспільства, а отримання переваг постмодерного стану. Безумовно, навіть посилення постмодерністських орієнтацій відбувається неоднозначно: воно диференціюється для різних професійних і демографічних груп. У цій ситуації корисними стають не так разові рішення, як формування адекватного середовища, що підтримує тенденції демократизації суспільства.

Таким чином, *модернізація* – всесвітньо-історичний процес, що узаконює інститути й цінності сучасності: демократію, ринок, освіту, раціональне адміністрування, самодисципліну, трудову етику тощо. З огляду на викладене вище модернізація – це, по-перше, культурне, по-друге, – соціально-економічне і, по-третє, – політичне становлення сучасного європейського (а потім вже усіх інших) суспільств протягом останніх 400 років.

До Нового часу в Європі практика державного управління здійснювалася в умовах недовідної диференціації суспільних інтересів, а теоретичні уявлення про державне управління

мали форму або мистецтва (концептуальних узагальнень практики), або філософії державного управління. Наприкінці XVIII – на початку XIX ст. до вивчення сутності державного управління стала приєднуватися передусім **економічна** (У.Петті, А.Сміт та ін.), а згодом – і політична наука. **В.Вільсон** – один із перших американських теоретиків державного управління, а згодом і Президент США, описував цей процес так: “Наука державного управління – найпізніший плід того напрямку в політичній науці, яка почалася 2 тис. років тому”.

4.8. Державне управління в Україні в радянські часи

Ставлення радянської влади до України

Ставлення радянської влади до України в 20-30-ті рр. XX ст. неодноразово змінювалося зі зміною внутрішніх чи зовнішніх політичних чинників. Якщо 20-ті рр. ввійшли в історію як період українізації, то 30-ті рр. стали епохою “великого перелому” і активної русифікації та уніфікації всіх аспектів життя українського суспільства. Голодомор 1932-1933 рр. і

Великий терор другої половини 30-х рр. мали на меті зламати саму можливість національного опору, остаточно інтегрувати Україну в СРСР. У сфері економіки завдяки зваженій політиці НЕПу в 20-ті рр. було подолано наслідки кризи часів громадянської війни, у період перших п’ятирічок Україна зробила величезний крок уперед у розвитку власного індустріального потенціалу. Але ціна, яку народ сплатив за економічні успіхи, була надто дорогою.

Приєднання за згодою Німеччини західноукраїнських земель до Радянської України (1939 р.), незважаючи на імперський характер сталінської зовнішньої політики, об’єктивно мало велике позитивне значення, оскільки український народ вперше був дійсно об’єднаний у кордонах однієї держави.

10 березня 1919 р. на III Всеукраїнському з’їзді рад було прийнято першу Конституцію Української Соціалістичної Радянської республіки (УСРР), що закріпила принцип “диктатури пролетаріату” як основи радянської державності. Відповідно до цієї конституції представників буржуазії (у дуже широкому розумінні слова) було позбавлено політичних прав, а виборчі права селянства були істотно обмежені. Формально УСРР була державою послідовно парламентського типу, однак на відміну від демократичної УНР уся влада фактично перебувала в руках Комуністичної партії (більшовиків) України, яка, у свою чергу, була повністю підлегла Центральному Комітету Російської комуністичної партії (більшовиків), що розміщувався у Москві.

За Конституцією УСРР вищим органом державної влади (нерозподіленої на гілки) став Всеукраїнський з’їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів (див. рис. 4.8).

У період між з’їздами найвищим законодавчим, розпорядчим, виконавчим і контролюючим органом

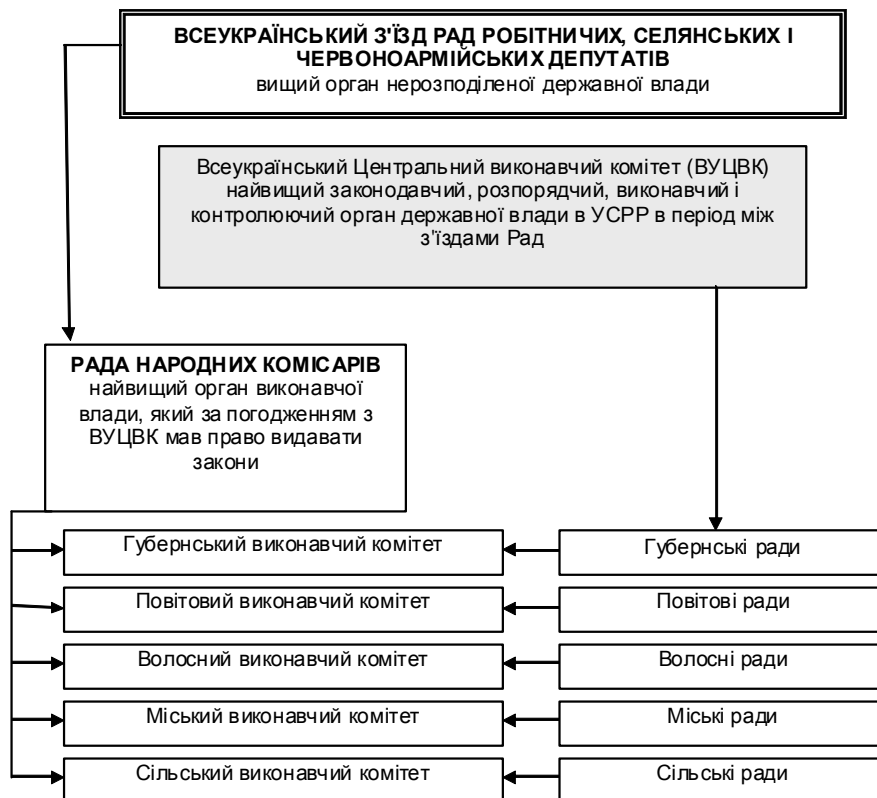


Рис. 4.8. Структура державного управління за Конституцією Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР), прийнятою 14 березня 1919 р.

державної влади був Всеукраїнський Центральний виконавчий комітет (ВУЦВК). Йому підпорядковувалися губернські ради та Рада Народних Комісарів – найвищий орган виконавчої влади, який за погодженням з ВУЦВК мав право видавати закони. У регіонах були створені місцеві ради народних депутатів із жорсткою системою підпорядкування та їх виконавчі комітети, побудовані за аналогічним принципом.

Жорстка партійна централізація всієї системи державного управління дала змогу уникнути проявів засадничої суперечності радянського типу організації влади, а саме конфлікту, пов'язаного із реалізацією владних повноважень радами різних рівнів – від всеукраїнської до сільської, оскільки в радянському конституційному праві домінував принцип всевладдя рад на відповідній території. Радянський тип держави припускав відсутність системи місцевого самоврядування як такої. Місцеві ради вважалися регіональними органами єдиної державної влади і повністю залежали від партійних комітетів відповідного рівня. Радянська конституція України 1978 р. остаточно узаконила домінування Комуністичної партії в політичній системі Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР).

Управління територією України під час німецько-фашистської окупації

Україна займала велике місце в стратегічних планах німецького фашизму: по-перше, як джерело вкрай необхідних природних ресурсів і, по-друге, як потенційний сателіт у війні проти радянського уряду.

Друга світова війна почалася для України 1 вересня 1939 р. з нападу Німеччини на Польщу та приєднання за згодою Гітлера та Сталіна західноукраїнських земель до УРСР. Після окупації гітлерівськими військами територія України була поділена на такі частини: Рейхскомісаріат Україна з округами в Миколаєві, Рівному, Житомирі, Києві, Дніпропетровську і в Таврії; Польське генерал-губернаторство (Львівська, Дрогобицька, Станіславська і Тернопільська області); воєнну зону – Харківська, Донецька та Луганська області; Чернівецька, Ізмаїльська, Одеська, південь Вінницької та захід Миколаївської областей було включено до складу Румунії (див. рис. 4.9).

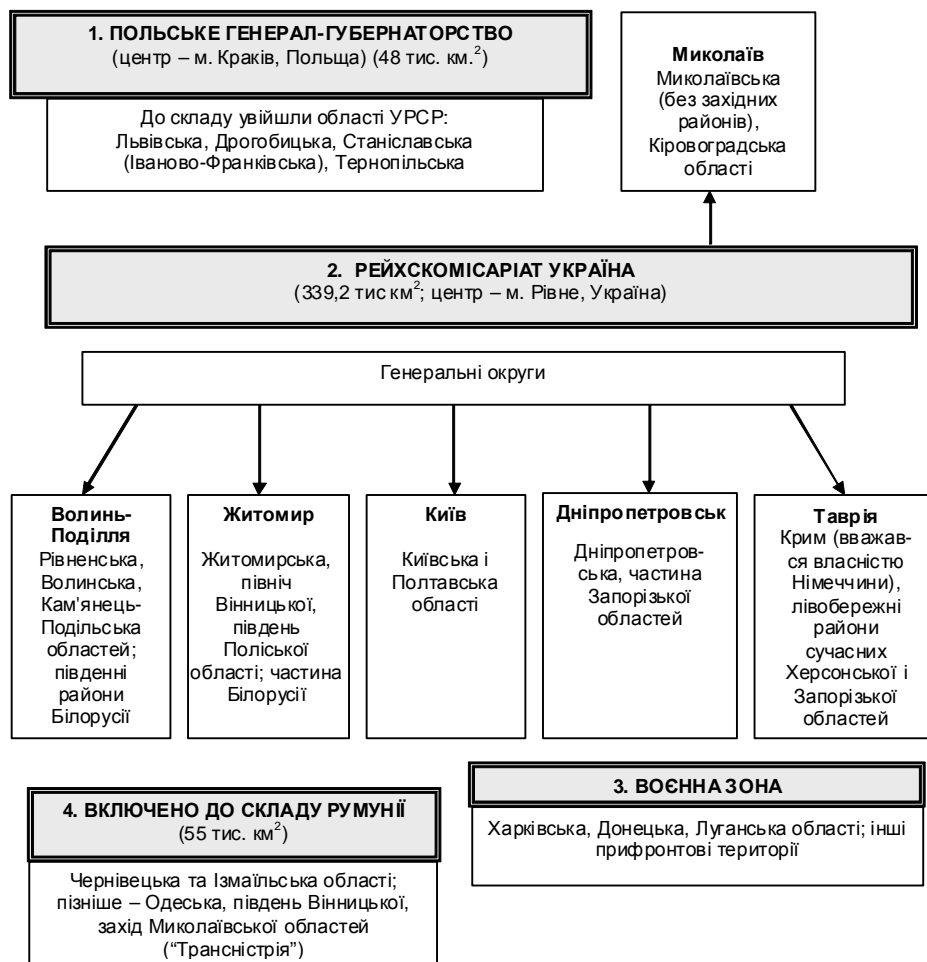


Рис. 4.9. Поділ території України під час німецько-фашистської окупації (1941-1944 рр.)

*Державне управління УРСР
за Конституцією УРСР
(від 20 квітня 1978 р.)*

Велика Вітчизняна війна, складова частина Другої світової війни, спустошила Україну: лінія фронту двічі проходила по країні (Харків чотири рази переходив із рук у руки), було зруйновано 714 міст та понад 28 тис. сіл, майже 6 млн мешканців республіки загинуло під час війни, у тому числі 4 млн

осіб у період окупації. Розрахунки німецького керівництва знайти підтримку в Україні не вправдалися. Проти німецьких загарбників в Україні діяв міцний та організований рух народного опору - червоні партизани та формування Української повстанської армії (УПА). Переважна більшість населення України активно підтримала Радянську Армію, оскільки перемога над фашизмом відповідала його докорінним інтересам. Водночас дотепер в Україні ще офіційно не з'ясовано, чи були вояки УПА учасниками антифашистського руху. Одним із суттєвих наслідків війни для України стало завершення формування її державної території. Відтепер майже всі історично заселені українцями землі було об'єднано в межах однієї країни.

Зміст повоєнних десятиріч (друга половина 40-х – перша половина 80-х рр.) історії СРСР і України визначали кілька протилежних тенденцій: у зовнішніх відносинах - “холодна війна” із Заходом, що ледве не перетворилася у війну “гарячу” (наприклад, у 1962 р. у період так званої Карибської кризи), і відома політика мирного співіснування ворогуючих світових систем; у внутрішній політиці – “відлига” кінця 50-х – 60-х рр., яка справляла великий позитивний вплив на життя українського суспільства, розвиток національної культури, підвищення національної свідомості тощо, і політичний терор, переслідування дисидентів та адміністративна боротьба з націоналізмом у 70-ті – першій половині 80-х рр.; в економіці – господарська реформа, що підштовхнула розвиток економіки наприкінці 60-х рр., і сумнозвісна “епоха застою”, що, врешті-решт, призвела до загострення соціально-економічної кризи радянської системи.

20 квітня 1978 р. прийнято останню Конституцію Української Радянської Соціалістичної Республіки. Відповідно до Основного Закону найвищим органом державної влади в Українській РСР була Верховна Рада, а в період між її сесіями – Президія Верховної Ради (рис. 4.10).

Президії підпорядковувалися Рада Міністрів (найвищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади) і місцеві (обласні, міські та районні) Ради народних депутатів. Але на практиці вся повнота влади належала Комуністичній партії та її керівним комітетам – центральному (який підпорядковувався ЦК КПРС) і місцевим. Саме в цих органах розроблялися перспективні та оперативні плани, кадрова політика, вирішувалися всі питання життєдіяльності населення.

Однак саме в цей період українське суспільство накопичувало сили для боротьби за право самостійно визначати власну історичну долю. Будь-які спроби реформувати радянську систему “згори”, а саме зробити суспільно привабливим образ соціалізму, надати “другий подих” одержавленій економіці, – що відбувалися в СРСР під час керівництва Ю.В.Андропова (1982-1984 рр.), були невдалими.

Централізована радянська економіка, монопольна командно-адміністративна система державного управління в першій половині 80-х рр. продемонстрували свою неспроможність забезпечити планові темпи зростання добробуту народу, витримати військове та економічне змагання з провідними державами Заходу. “Епоха застою” у 70-80-ті рр. поклала край сподіванням на побудову в СРСР “соціалізму з людським обличчям”.

Перебудова соціально-політичного ладу, що почалася в країні в 1985 р. за ініціативою генерального секретаря ЦК КПРС **М.С. Горбачова**, була вкрай вимушеним засобом врятувати “реальний” соціалізм та велику радянську державу від близького краху. Всупереч намірам ідеологів перебудови її жодна практична мета не була досягнута: з кінця 80-х рр. розпад СРСР став неминучим. Одночасно з послабленням союзної влади в Москві відбувається помітне укріплення української державності, активно формуються національні рухи та партії, ідея державної самостійності України поширюється в суспільстві. Перебудова соціалізму в СРСР закінчилася його історичною поразкою, оскільки радянська соціально-економічна система об'єктивно виявилася нездатною до реформування.

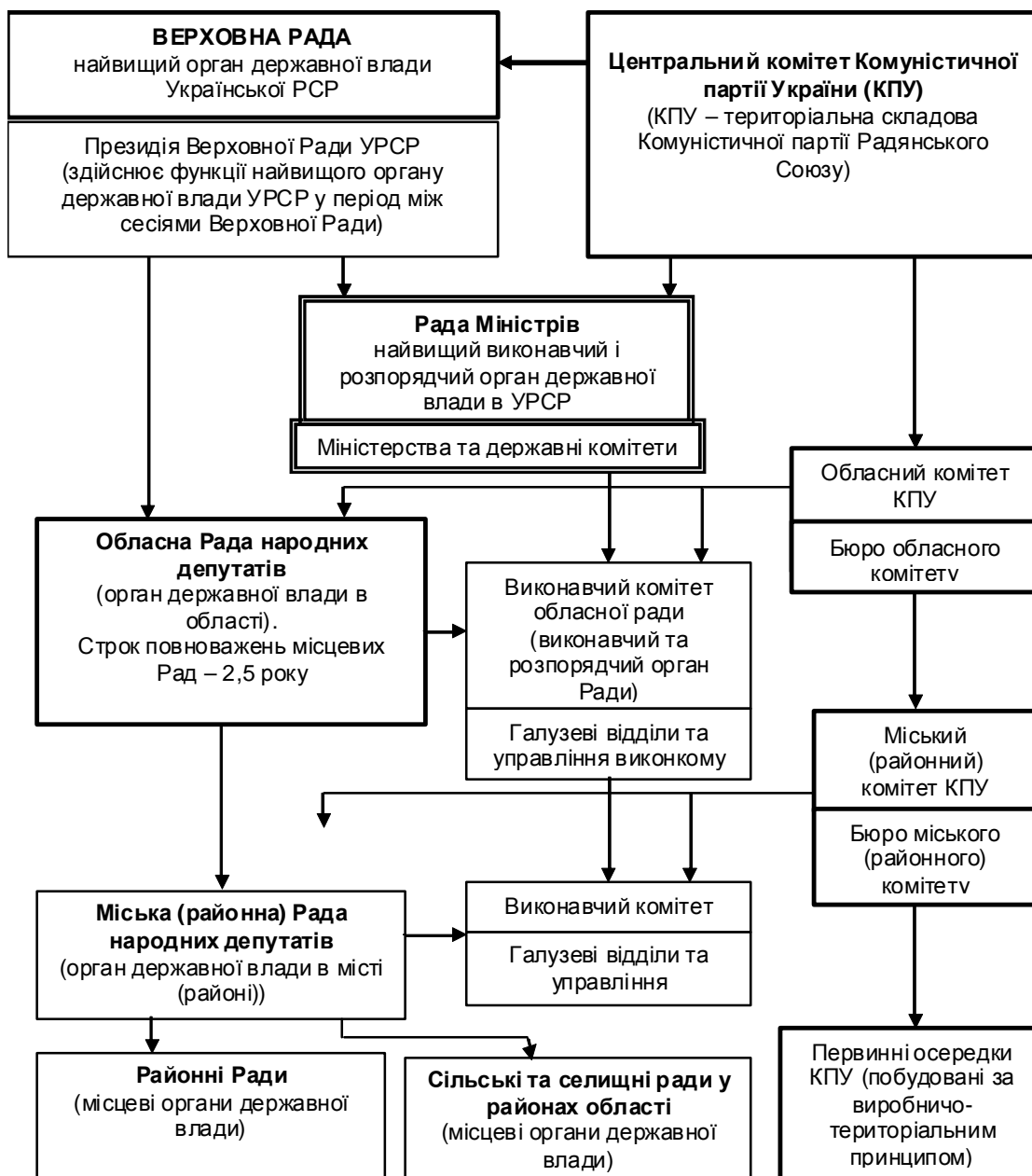


Рис. 4.10. Структура органів державного управління Української Радянської Соціалістичної Республіки (за Конституцією УРСР від 20 квітня 1978 р.)

4.9. Становлення державного управління незалежної України

Становлення незалежного державного управління

Після схвалення на загальноукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р. Акта про державну незалежність України, проголошеного Верховною Радою УРСР 24 серпня 1991 р., розпочався сучасний, четвертий, етап становлення національної української державності.

За століття, що минули, Україна накопичила величезний досвід самоврядування, а в останні роки перебудови фактично здобула політичну самостійність у вирішенні питань внутрішнього устрою. Зasadничі документи української державності ХХ ст. наведені в табл. 4.7.

Державно-правові акти, що ілюструють шлях України до незалежності у ХХ ст.

Дата прийняття	Державний акт
9 січня 1918 р. (за старим стилем)	Видано IV Універсал Центральної Ради: проголошення державної незалежності УНР
22 січня 1919 р.	У Києві урочисто підписано Акт злуки УНР і ЗУНР (Указом Президента України від 21 січня 1999 р. встановлено День соборності України, який відзначається щорічно 22 січня)
16 липня 1990 р.	Верховна Рада України прийняла Декларацію "Про державний суверенітет України": проголошення державного суверенітету УРСР в межах її території
24 серпня 1991 р.	Верховна Рада України прийняла Акт проголошення незалежності України: проголошення незалежності України та створення самостійної держави – УКРАЇНИ
1 грудня 1991 р.	Проведено загальнонаціональний референдум щодо незалежності України: всенародне підтвердження Акта проголошення незалежності України

Довідка. УКРАЇНА – держава у південній частині Східної Європи. Друга за розмірами країна в Європі (площа – 603,7 тис. км²) і п'ята за чисельністю населення (46 млн осіб). Столицею України є м. Київ.

Сучасна Україна як незалежна держава з'явилася на політичній карті Європи наприкінці 1991 р. Україна є членом близько 70 міжнародних організацій, з травня 2008 р. – членом Світової організації торгівлі, бере участь у діяльності Ради Європи, НАТО, ООН, ЮНЕСКО, ОБСЄ.

До складу України входять 27 адміністративних одиниць: 1 автономія (Автономна Республіка Крим), 24 області та 2 міста загальнодержавного значення (м. Київ – столиця України та м. Севастополь).

Кожна з областей поділяється на адміністративні райони (490), у середньому по 19 на одну область. У всіх областях існують міста обласного значення, більшість з яких зосереджена в східних промислових областях.

Україна – суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. За Конституцією Україна є унітарною республікою. Главою держави є Президент, який обирається громадянами на основі загального, рівного і прямого виборчого права строком на п'ять років. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Народногосподарський комплекс країни включає такі види промисловості, як важке машинобудування, чорна та кольорова металургія, суднобудування, виробництво автобусів, легкових та вантажних автомобілів, тракторів та іншої сільськогосподарської техніки, тепловозів, верстатів, турбін, авіаційних двигунів та літаків, обладнання для електростанцій, нафтогазової та хімічної промисловості тощо.

Україна – світська держава, в якій церква відокремлена від держави і школи. Конституція України гарантує громадянам свободу совісті та свободу віросповідання.

На території країни проживають понад 100 національностей. Українці становлять понад 77,8% населення, росіяни – близько 17%, румуни і молдавани – близько 0,8%.

Джерело: Енциклопедія державного управління, т. 3, с. 690.

Доцільно виокремити 5 етапів у становленні системи державного управління незалежної України.

1. Розбудова основних інститутів держави, визначення засад зовнішньої та внутрішньої політики незалежної України (грудень 1991 р. – жовтень 1994 р.).

2. Формування сучасної політичної системи, становлення вертикалі виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, затвердження конституційних засад життя суспільства і держави (жовтень 1994 р. – листопад 1999 р.).

3. Подальший розвиток політичної системи, становлення громадянського суспільства, політична боротьба щодо перспектив внутрішньої та зовнішньої політики України (листопад 1999 р. – грудень 2004 р.).

4. Реформування системи державного управління та місцевого самоврядування на засадах оновленої Конституції (в редакції від 8 грудня 2004 р.), перехід від президентсько-парламентського до парламентсько-президентського типу республіканського устрою в Україні (січень 2005 р. – вересень 2010 р.).

5. Повернення до президентсько-парламентського типу республіканського устрою, відновлення дієздатної вертикалі виконавчої влади (від жовтня 2010 р.)

Видатною подією стало прийняття 28 червня 1996 р. нової Конституції України, згідно з якою Україну проголошено суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1). Вперше схожа характеристика державного устрою України з'явилася в Конституційному договорі між Президентом України та Верховною Радою України від 8 червня 1995 р. ("Україна є демократичною, соціальною, правовою державою, яка утворена на основі здійснення українським народом свого суверенного права на самовизначення, виражає волю народу і захищає інтереси своїх громадян. В Україні діє принцип верховенства Права", ст. 1). Ще раніше Статут про державний устрій, права і вільності УНР (Конституція УНР 1918 р.) слідом за IV Універсалом УНР (9 січня 1918 р.) проголосив Україну "державою суверенною, самостійною і ні від кого незалежною".

Відповідно до Конституції України 1996 р. главою держави, гарантом державного суверенітету, цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина є Президент України. Влада представлена трьома гілками: законодавчою (Верховна Рада України), виконавчою (Кабінет Міністрів, центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації), судовою (Верховний Суд, Конституційний Суд, суди загальної та спеціальної юрисдикції) (рис. 4.11).

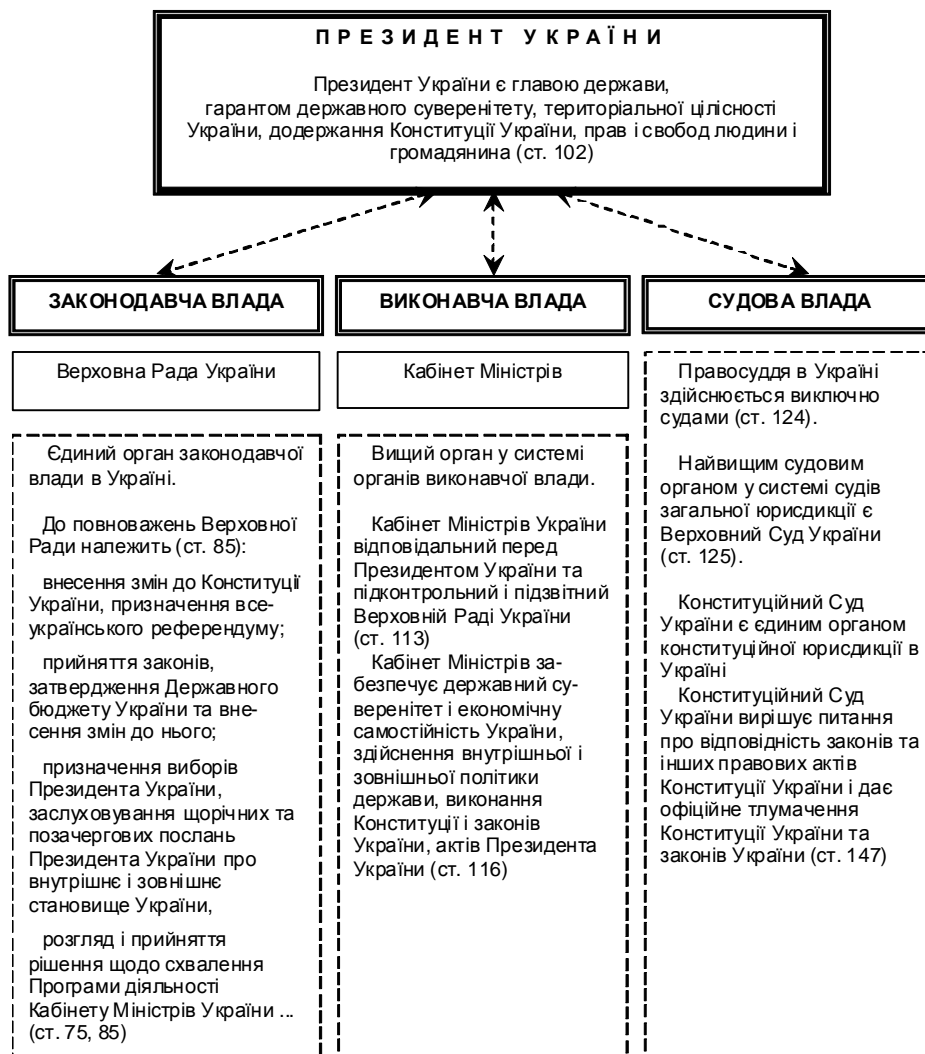


Рис. 4.11. Поділ влад за Конституцією України від 28 червня 1996 р. (в редакції до 1 січня 2006 р.)

**Характеристика
державного управління
незалежної України**

Прийняття нової Конституції України підбило підсумки періоду розбудови незалежної держави. Але в соціально-економічній сфері ситуація залишалася вкрай складною: по-перше, народне господарство України не було самодостатнім і залежало від виробничої кооперації з економіками всіх колишніх союзних республік, а, по-друге, воно перебувало в стані глибокої системної кризи, що розпочалася ще за часів СРСР. Саме у сфері реформування економіки та створення ефективної демократичної політичної системи Україна складала головний іспит на право вважатися розвиненою соціальною правовою європейською державою.

Вагомим кроком на шляху інтеграції України до Європейського Союзу стала конституційна реформа, що передбачала перехід від президентсько-парламентського до парламентсько-президентського устрою республіки. Ця реформа, попри численні правові неузгодженості та деякі суперечності, наповнила реальним державницьким змістом історичний європейський вибір України.

Закон України “Про внесення змін до Конституції України” № 2222 від 8 грудня 2004 р. містив зміни щодо складу, форми обрання та умов дострокового розпуску Верховної Ради, строку її повноважень, прав народних депутатів, умов дострокового припинення їхніх повноважень, формування і функціонування парламентської більшості, механізму формування Кабінету Міністрів і призначення Прем’єр-міністра. Згідно з цим Законом значно розширювалися повноваження Верховної Ради, зростав її вплив на діяльність Уряду, більш жорсткими стали вимоги до народних депутатів щодо їхньої фракційної дисципліни тощо.

Зміни до Конституції України набрали чинності з 1 січня 2006 р., але найбільш вагомими положеннями – про принципи формування парламентської коаліції (більшості), правила призначення Прем’єр-міністра і Кабінету Міністрів, про так званий “імперативний мандат” народних депутатів – тільки з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною 26 березня 2006 р.

Проте конституційна реформа попри сподівання її ініціаторів і прихильників призвела до розбалансування системи державного управління, посилила протистояння між Верховною Радою, Президентом та Урядом України, спровокувала внутрішню боротьбу в середині виконавчої гілки влади, суттєво ускладнила діяльність місцевих органів державного управління. До того ж конституційну реформу не було доведено до логічного завершення, а саме до реформування конституційних засад діяльності органів місцевого самоврядування (передача владно-розпорядчих повноважень від місцевих державних адміністрацій виконавчим органам відповідних рад), як передбачав ухвалений 8 грудня 2004 р. законопроект про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування (№ 3207-1).

Після тривалої політичної боротьби, в тому числі під час президентських виборів 2010 р., Конституційний Суд України, враховуючи зазначені проблеми, у зв’язку з порушенням конституційної процедури її розгляду та прийняття скасував конституційну реформу. У державі було відновлено дію Конституції України в редакції 28 червня 1996 р. Україна повернулася до президентсько-парламентської форми республіканського устрою.

Новітня українська Конституція остаточно затвердила принцип поділу влади в державі. В Україні відтворена система місцевого самоврядування. Місцеві ради перестали бути формальними представниками державної влади на своїй території, а властивий радянській епосі принцип підпорядкованості нижчестоящих рад вищестоящим був скасований. У країні сформувалася єдина ієрархічна вертикаль органів державної влади – від Кабінету Міністрів до районних державних адміністрацій. Значний обсяг владних повноважень сконцентрований у руках Президента. Така система управління дала змогу уникнути відцентрових тенденцій, які є неминучими в перехідний період.

4.10. Державне управління в постмодерному суспільстві

Постмодернізм означає окрему епоху, що прийшла на зміну Новому часу (модерну), характерною рисою якого була віра в прогрес, цілераціональну історію й всемогутність людського розуму та стала початком Новітнього часу. Надлом ціннісної системи Нового часу відбувся в

період Першої світової війни, в результаті чого європоцентристська картина світу поступила місцем глобальному поліцентризму (**Г.Кюнг**), а віра в розум – інтерпретаційному мисленню (**Р.Тарнас**).

Визначення постмодерну

Термін “постмодернізм”, запропонований **Р.Панвіцом** у праці “Криза європейської культури” (1914 р.), **Ф. де Оніс** використав для оцінки модернізму (1934 р.), **А.Тойнбі** – для характеристики кінця західного панування в релігії та культурі (1947 р.), **Ю.Хабермас** й **Д.Белл** – для оцінки результату політики та ідеології неоконсерватизму.

Становлення епохи постмодерну пов’язують з другою половиною 60-х рр. ХХ ст. Вважають, що саме тоді в економічно розвинутих країнах почався перехід від індустріального (модерного) до постіндустріального (постмодерного) суспільства, спричинений упровадженням сучасних інформаційних (електронних) технологій. Технологічні чинники розвитку починають превалювати над політичними та соціальними. Виникнення постмодерну зумовлене також остаточним розчаруванням у можливості насильницької перебудови світу згідно з “великим історичним проектом”, починаючи з **К.Маркса** і закінчуючи **Г.Маркузе**.

Постіндустріальне суспільство

Нинішня стадія цивілізаційного процесу характеризується як постіндустріальне суспільство. Постіндустріальне суспільство, глобалізація, демократія стають *цивілізаційною основою культури постмодерну*.

Уперше термін “постіндустріальне суспільство” виник на початку ХХ ст. (**А.Кумарасвами**, **А.Пенті**), постійно став вживатися з другої половини ХХ ст. (**Д.Рісмен**, **Д.Белл**). Найвідомішими представниками теорії постіндустріального суспільства є також **З.Бжезинський**, **Г.Кюнг**, **Е.Тоффлер**, **Ж.Фурастьє**, **А.Турен**.

Узагальнена версія пережитих суспільством змін міститься в концепції американського футуролога **Е.Тоффлера**, який замість поняття “постіндустріальне суспільство” вживає описову метафору “третя хвиля” цивілізації. Суть змін у різних сферах суспільства оцінюється ним як перехід до децентралізації (як у промисловій і соціально-політичній, так і в побутовій сфері) замість колишньої концентрації; різноманіття (розмаїття товарів, послуг, культурного плюралізму) замість колишньої уніфікації; пластичних структур управління замість жорсткого протистояння; “м’яких технологій” з метою вирішення екологічних проблем.

Постіндустріальне суспільство – стадія суспільного розвитку, що приходить на зміну державно-монополістичному індустріальному суспільству. Воно характеризується переорієнтацією економіки з товаровиробництва на сервіс (розвиток “цивілізації послуг”: освіти, науки, реклами, туризму тощо), зміною соціальної структури суспільства (класовий поділ поступається місцем професіоналізмові); переміщенням центрів знань, що справляють вирішальний вплив на стратегію розвитку суспільства, до університетів; домінуванням наукомістких галузей промисловості, перетворенням знання й інформації в основний продукт виробництва, створенням нових інтелектуальних технологій (наприклад Інтернет) глобалізації соціального та інформаційного простору. Оскільки джерела новаторства зосереджуються не в колишніх індустріальних корпораціях, а в інтелектуальних інститутах, переважно в університетах і науково-дослідних установах, то можна констатувати, що в постмодерному суспільстві виникає новий інтелектуальний клас, представники якого на політичному рівні виступають як консультанти, експерти або технократи.

Постіндустріальне та постмодерне суспільства мають спільні хронологічні рамки виникнення й існування, технологічні характеристики. У постіндустріальному, як і постмодерному суспільстві докорінно змінюється співвідношення виробництва та споживання: суспільство з продуктивного знову повертається в стан *споживчого*, у результаті чого у людей з’являється час на розвиток особистості, творчих здібностей, тобто якостей, найбільш важливих для постіндустріальної економіки. Визначені збіги характеристик призвели до ідентифікації цих двох суспільств у типологізації **Ж.-П.Люгара**. Разом з тим, на думку німецького філософа **В.Вельша**, “наклеювання ярлика” постмодерного на постіндустріальне суспільство є хибною тезою.

Відмінності між постмодерним та постіндустріальним суспільствами

Відмінності постмодерного та постіндустріального суспільств виявляються в очевидній *розбіжності їх суспільних цілей, змісту та спрямованості соціальних проектів*.

Постмодерн – це:

- 1) епоха постіндустріального суспільства і народження ознак нового інформаційного суспільства;
- 2) епоха посттоталітарних цивілізацій;
- 3) утвердження нормативності в найрізноманітніших формах;
- 4) перехід від принципу “не дозволено” (притаманного класичній культурі) до дозвільного (що відповідає принципу “дозволено все”, що не заборонено);
- 5) виникнення в духовній сфері переконання у необхідності виразності і творчої продуктивності;
- 6) перехід від домінування духовності над вітальністю та раціональності над ірраціональністю (класика) до формування пріоритету вітальності над духовністю, ірраціональності над раціональністю (модерн) до їх зрівнювання, до примирення вітальності з духовністю, раціональності з ірраціональністю.

Постіндустріальне суспільство **З.Бжезинський** визначає як “технотронне” (по суті, інформаційне) через вплив на всі сфери його відносин техніки й електроніки, інформаційно-комунікаційних технологій. До речі, головні характеристики інформаційного суспільства як моделі є ідентичними характеристикам постіндустріального суспільства. Інформаційне суспільство характеризується втратою значення класів, мас (демасифікацією), традиційних партій, інститутів представницької демократії, виникненням конфігуративного суспільства – “суспільства тисяч меншин”.

Інформаційне суспільство

Інформаційне суспільство – це передусім гуманітарна категорія, що описує якісні суспільні трансформації, зміщення акцентів із виробничої до невиробничої сфер, зміну характеру інформаційних потоків, групових та індивідуальних ідентичностей.

Розгляд постмодернізму поза контекстом технологічних змін, особливо пов’язаних із розвитком інформаційних технологій, буде теоретично поверхневим і не зможе повною мірою відобразити специфіку цього феномену соціокультурної реальності сучасності. Саме технологічні чинники розвитку починають превалювати над політичними та соціальними.

Науково-технічна революція позначилася на характері образного сприйняття дійсності, зруйнувала традиційні зв’язки в родині й між поколіннями, спричинила фрагментацію громадського життя, незважаючи на посилення тенденцій до глобальної інтеграції, призвела до краху ідентичностей (національної, соціальної), сформувала нове глобальне бачення світу.

Закономірним наслідком просторово-часової комунікаційної революції став “кінець ідеології”. Електронні аудіовізуальні засоби зв’язку створюють нове бачення світу і відкривають новий шлях до рівності через *деідеологізацію*, що означає звільнення від усіх організованих форм віри і можливість обирати стилі життя, спираючись на свої відчуття і потреби, а не на цілі, що покладені в основу політичних програм і рухів. Втрата ціннісних установок і орієнтирів модерну має позитивний характер, оскільки “одвічні цінності – це тоталітарні та параноїдальні ідефікси, які перешкоджають реалізації творчості людини” (**Ж.Делез**). Основна цінність постмодерну – неприйняття тоталітарності (категоричності) в будь-якому прояві. Розвиваються нові соціальні рухи: миротворчі, жіночі, сексуальних меншин, екологічні. Нове мислення змішує вже усталені ідеологічні традиції з ідеями постмодернізму, що стає поштовхом до виникнення різноманітних “постізмів”, прикладами яких є постлібералізм, постмарксизм, постфемінізм.

Важливим принципом постмодернізму є *деконструкція* (зміна смислового навантаження ідеологічних конструкцій), що проникає в усі сфери суспільного життя, за умови, якщо там проявляються будь-які стани впорядкування явищ.

Постмодерн проголошує рішучий розрив із ліберально-консервативною та комуністичною есхатологією, перетворюючи кожну мить сучасної історії водночас на “кінець” та “початок” світу. Він відкидає перспективу нескінченно віддалених соціальних цілей (ідеалів “світлого майбутнього”), апелюючи до самоствердження особистості. Тому постмодерне суспільство не орієнтується на майбутнє (як щось віддалене), а щомиті творить його з того матеріалу, що пропонує сучасність. Іншим виразом цієї концепції є орієнтація на сучасність (“тут і тепер”).

Постмодерне (інформаційне) суспільство є досить нестабільною, в чомусь ілюзорною конструкцією. При цьому різко збільшується потенціал впливу традиційних та якісно оновлених ЗМІ, які формують власний “суб’єктивний світ”. Цей медіакосмос значною мірою автономний від світу реального, ніби паралельний йому, найчастіше являє собою міфологізований зліпок суспільства. Віртуальний світ стає не лише інформаційною реальністю, а й полігоном оригінальної постсоціальної конструкції – надвідкритого суспільства (суспільства “безмежного”). Виниклий світ без кордонів і горизонту постійно балансує на межі хаосу. Отримуючи невідому раніше свободу, людина випускає на волю стихії, природу яких вона не зовсім розуміє і не цілком контролює.

Світоглядними засадами постмодернізму є нові уявлення про світ як про щось безглузде, безсенсове, хаотичне та водночас єдине, в якому кожний елемент дорівнює за значущістю решті елементів, і людина є одним із багатьох елементів цієї єдності. В основі постмодерну покладена специфічна парадигмальна установка на сприйняття світу у формі хаосу.

Саме тому *ідеалом постмодерну* виступає “хаос”-“хаосмос” – первинний стан невпорядкованості, адже у світі діють два визначальних принципи: шизоїдна основа творчого становлення та параноїдальна основа, яка пригальмовує порядок.

Люди переживають подібну суспільну хаотизацію як нестабільність, невизначеність, які можуть обернутися соціокатастрофою, “кінцем світу” тощо. Звідси посилення настроїв катастрофізму, які постійно підігріваються мас-медіа, що може супроводжуватися пошуками винних в особі держави, певних домінуючих або маргінальних соціальних груп, “олігархів” та ін. Навіть створюється враження, що ми живемо в “несуспільстві”, оскільки всі складові рухаються кожна у своєму напрямі й віддаляються одна від одної, а суспільство як ціле вже неможливо розглядати як сукупність чітко організованих інститутів.

Фрагментація безпосередньої реальності відбувається з одночасним втягуванням і поглинанням індивіда глобальною реальністю. Комунікації та комп’ютери сприяють зв’язаності суспільства, члени якого перебувають у безперервних і тісних аудіовізуальних контактах, постійно взаємодіючи та співіснуючи в соціальних мережах.

Основний принцип постмодерного суспільства – відкритість усіх зв’язків, спілкування усіх з усіма. Виникає образ “глобального мегаполіса” – міста, в якому співіснують безліч культур і народностей, які утверджують право на незалежне приватне життя. Мозаїчна культура має тенденцію до глобального поширення не тільки завдяки засобам масової інформації, а й тому, що її базисом стають транснаціональні корпорації постіндустріального суспільства, що перетворюються на головну “рушійну силу” світової економіки, світової культури та суспільства (Г.Кюнґ і Б.Брюс-Бріґґс).

Нове покоління – це генерація технічно освічених, комп’ютеризованих, полілінгвістичних, але водночас атомізованих та слабко соціалізованих людей. Соціальна реальність тлумачиться не як гомогенність, а як множинність, що складається з окремих, одиничних, розрізних елементів і подій. Постмодерне суспільство набуває множинного і багатовимірного характеру: воно розпадається на складні взаємозалежні та пов’язані елементи, системи та підсистеми (і складається з них). Таке суспільство втрачає риси тотальності, вибудованості відповідно до тієї чи іншої моделі, перетворюючись у сукупність локальних мимовільних і недостатньо скоординованих процесів. Раціональний діалог між людьми, які живуть у різних культурних просторах, неможливий, і компроміс слід шукати не в рамках раціональності, а між різними “Я” і різними спільнотами незалежно від того, чи досягнуто взаємне розуміння, чи вийде з цього угода взаємно глухих і німих.

У той час як модерне (індустріальне) суспільство мало класову соціальну структуру, *постмодерне суспільство* – це плюралістичне інформаційне суспільство, в якому особи є не виробниками, а споживачами; індивідуалізм замінює класи та відданість релігії. На зміну соціальній лінійності (гомогенності / однаковості соціальних зв’язків) приходять соціальна нелінійність (відмінності) структур і відносин.

Ціннісною основою постмодернізму стає плюралізм, тобто допущення одночасного співіснування різноманітних поглядів, множинність груп інтересів. Він є фундаментальним принципом осмислення постмодерного суспільства, базисом для таких його похідних характеристик, як фрагментарність, мінливість, контекстуальність, невизначеність, іронія, симуляція.

Типовою ознакою постмодерну також вважається глобальне утвердження споконвічних, більш важливих, ніж інтереси держави, прав людини і зародження релятивістського, гуманістичного ставлення до науки, техніки, індустрії і демократії. Це нове ставлення виражається: в усвідомленні наукою своєї відповідальності за дотримання основних етичних норм, співвідношенні технічних досягнень з ідеалами людини й людськості; розвитку природоохоронної, екологічної промисловості; побудові соціальної демократії, спроможної поєднати принципи свободи й справедливості.

Дослідники інформаційного суспільства зазначають, що сьогодні формується нова “каста” людей, які фактично не дотримуються жодних “правил гри”, живуть за законами комп’ютерної демократії, створюють свої групи тиску і впливу, а політики при них є свого роду ретрансляторами ідей. Нова політична еліта отримала назву “*нетократії*”.

Нетократія (англ. *netocracy*) – це форма управління суспільством, в межах якого основною цінністю є інформація, а не матеріальні предмети (гроші, нерухомість тощо). Повноцінний доступ до достовірної інформації і маніпуляції з нею забезпечують владу над рештою учасників того чи іншого соціуму (суспільства, країни, держави).

Суспільство, що живе в “мережі”, формується за принципами безконфліктного спілкування та зацікавленості у своєму ідентичному середовищі, яке не потребує боротьби за ресурси, територію, самореалізацію. Технологічний прогрес створює умови для формування нового типу віртуальних співтовариств, які можуть існувати самостійно, без посередників (як-от держава або ЗМІ), спілкуючись одне з одним. Через мобільний зв’язок, глобальну комп’ютеризацію суспільство перетворюється на “розумний натовп”, в якому спілкування стає глобальним і повсякчасним. Скоріше за все світом буде правити спонтанність і так звана світова “мережева” спільнота. За таких умов соціальна та економічна нестабільність стають нормою життя. Приходить епоха “плюрархії”, яка характеризує стан суспільства як такий, коли неможливо створити умови для існування системи на основі законів. Наслідками діяльності віртуальних співтовариств стали відсторонення від влади президента **Філіппін Дж.Естраду** (2001 р.) через скликання людей на демонстрації за допомогою sms-повідомлень на мобільні телефони, протестні виступи журналістів у соціальних мережах у режимі он-лайн на блогах-платформах проти результатів виборів в Ірані (2009 р.) (які, до речі, вперше в історії використовували засоби масової інформації), арабські революції (“арабська весна”).

Покоління студентів уже живе в технотронну епоху, хоча суспільство, що в низці випадків оточує їх, перебуває ще поза нею. Звичайно, слід розуміти, що більшість країн не лише не наблизилася до стану постмодерну, але перебуває ще на стадії традиційного суспільства або на етапі переходу від традиційного суспільства до суспільства модерну (80% населення планети проживає в країнах, що розвиваються). Тому говорити про тотальне настання постмодерну ще зарано. Враховуючи тенденції розвитку капіталізму в Китаї, Індії, Росії, країнах Південної Америки і Південно-Східної Азії, слід передбачити, що некапіталістичне оточення розвинених капіталістичних країн буде й надалі звужуватися. Тож суспільство модерну в цілому буде відчувати потребу в трансформації для виживання в нових умовах. Актуалізуються такі проблеми, як подолання розриву між заможними й бідними країнами, що наповнить світ безліччю комунікацій, які сприяють відновленню традиційних соціальних принципів, структур, уявлень тощо.

Управління в епоху постмодерну

Постмодерне суспільство, на відміну від модерного, автономно, динамічно та нездоланно плюралістичне (множинне), перманентно видозмінюється. Важливим фактором трансформації всіх суспільних відносин у ньому стає споживання. Фундаментальною властивістю постмодерного суспільства є абсолютна недетермінованість і глобальна невизначеність щодо як минулого (що є лише штучною конструкцією), так і майбутнього. Проте суспільність, соціум, маючи деяку видимість впорядкованості та об’єднання частин, не має властивості завершеної організації, особливо такої структури, яка керується і направляється з одного або кількох обмежених у кількості центрів. Соціальні діячі втрачають власну ідентичність, а також ідентичність своїх співдіячів. Їхні дії видаються їм випадковими, необґрунтованими, невмотивованими, а тому чужими, агресивними і загрозливими.

Невизначеність, що існує сьогодні в багатьох сферах суспільного життя, стає додатковим стимулом пошуку нових форм взаємодії держави та суспільства, структур державно-управлінського апарату та осередків суспільства, що постають на фундаменті нової – соціетальної ідентичності, яка тільки складається на основі дедалі більш розгалуженого середовища груп інтересів.

Постмодернізм став новою філософією побудови організаційних структур, урядування та управління, зробив вагомий внесок у використання в державному управлінні таких інструментів, як *міф, страх, хаос, маніпулювання*, сформував оптимістичне ставлення до *хаосу* (який відкидає класичне управління) як до різноманіття можливостей. Нестабільність, невизначеність та багатозначність соціосистем нового типу розглядається не як вияв їх “патологій”, а як їх відкритість до майбутнього, де соціальні зміни мають нелінійний, багатоваріантний характер і ніколи до кінця не детерміновані, що слід неодмінно враховувати в процесі стратегічного планування розвитку суспільства.

Разом з тим такий “хаотичний оптимізм” може мати дуже небезпечні наслідки: руйнування системи управління, втрату можливостей, зворотний розвиток тощо. Світоглядні імперативи, на яких базується система управління постмодерним суспільством, хоча і є суто раціональними, відкидають принцип системної організованості, цілісності і структурної впорядкованості суспільства.

Побоювання тоталітаризму, з одного боку, та боязнь демократії, яка може призвести до тоталітаризму – з другого, штовхає постмодернізм на пошук оптимального співвідношення волі та примусу в державному управлінні, яке фактично неможливо забезпечити, а тому призводить до розбалансування системи влади.

Виникає парадоксальна ситуація: чим більше держава створює інформаційних потоків, тим менше її розуміє суспільство. Недовіра між державою та суспільством зростає, а інформація втрачає свій статус і стає вже не лише серйозною проблемою управління інформаційними потоками, але й проблемою психологічної та соціальної екології.

Особливості державного управління в постмодерному суспільстві

Державне управління в епоху постмодерну приречено на зміни. Фактично йдеться про зміну парадигми соціокультурного розвитку, взаємодії держави як апарату управління з “мережевим” суспільством. За теорією диференційованих соціальних систем **Н.Лумана** суспільство трактується не як співтовариство індивідів, а як сукупність комунікацій – подій, що змінюють одна одну в часі. Таким чином, структура суспільства представлена інститутами, здатними пов’язувати ці події, а принцип структурування полягає в диференціації комунікацій, у яких індивіди грають різні соціальні ролі.

Суспільство в уявленні **Ю.Хабермаса** розколюється на дві глобальні підсистеми: економічну підсистему та бюрократизоване державне управління і так звану приватну життєву (родина, вільні асоціації) і публічну (об’єднання приватних осіб і громадян) сфери. Першу сферу варто було б назвати легальним суспільством, в якому засобами саморегуляції виступають гроші і влада, другу – цивільним, у якому засобами саморегуляції виступають вільні комунікації. Тож призначення і зміст сучасної демократичної правової держави стає зрозумілим у ракурсі інституціоналізації форми комунікацій, необхідної для формування загальної волі.

За умов формування мережевої самоорганізації в мережесистемах намагання за допомогою державної регуляції знищити або призупинити розвиток інтерактивного спілкування призведе до жорсткого протистояння та непокори між новою формацією й традиційною системою влади. Тому завданням держави стає налаштування державного механізму на підтримку позитивних процесів і нейтралізацію тих, які перешкоджають формуванню суспільного простору, створюють загрозу національній безпеці.

Виникає потреба в “пластичних” (визначення **Е.Тоффлера**) структурах управління замість жорсткого протистояння, у прихильності керівників принципам гуманізму, знанні ними основ соціології та менеджменту. Тільки в цьому разі управлінська еліта буде здатною до стимулювання демократичного саморозвитку суспільства за допомогою соціальних технологій. Сама по собі ця вимога відповідності управління принципам гуманізму не викликає заперечень, але її у стратифікованому суспільстві неможливо реалізувати щодо рівності всіх. Якщо управління

орієнтоване на більшість, то виникає невдоволеність меншості, тобто гуманізм набуває обмеженого характеру. Якщо окремим вектором гуманізації управління є робота з меншістю, то буде невдоволення більшої. Через це в державному управлінні можна говорити лише про деякий узгоджений і компромісний рівень гуманізму.

Ціннісними орієнтирами практики державного управління має стати: *сприяння становленню відкритого демократичного суспільства*, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян щодо участі в суспільному житті, прийнятті відповідних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Постмодернізм подарував державному управлінню комунікативну функцію і практику, яка має для нього як позитивне, так і негативне значення. Швидкий розвиток PR-технологій у державному управлінні, з одного боку, сприяє процесам демократизації влади й управління, а з другого – призводить до виродження управління в комунікацію без прийняття управлінського рішення, в комунікаційну гру без практичного результату.

Не можна не враховувати й такий феномен інформаційного суспільства, як електронне врядування, яке, впливаючи на соціальну реальність, змінює систему державного управління в постмодерному суспільстві.

Електронне урядування (англ. “e-government”) – використання нових інформаційних та комунікативних технологій в органах державного управління для вдосконалення його функціонування та надання електронними засобами адміністративних послуг усім категоріям громадян та приватним структурам, а також їх інформування про роботу державних органів, що робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадян і бізнесових структур з офіційними установами.

Розвиток технологій перетворює управління на віртуальне. Це позначається на чисельності державного апарату, системі документообігу, на швидкості та якості надання державних послуг, формах і методах прийняття державно-управлінських рішень через залучення значної кількості громадян.

Державне управління в постмодерному (інформаційному) суспільстві має такі особливості:

- віртуальне суспільство через досягнення повної рівності учасників і учасниць у процесі електронної комунікації здатне подолати ієрархію реальної влади, що сприятиме переходу від моделі суб’єкт-об’єктних до суб’єкт-суб’єктних відносин (діалогічної моделі) у державному управлінні;

- вироблення державно-управлінських рішень передбачає згоду всіх причетних громадян, керуючись “духом synergy”, взаємної допомоги, усією доречною інформацією, перетворюючи хаос і нестабільність в інструменти стратегічного планування соціального розвитку;

- деперсоніфікація взаємовідносин громадян, представників бізнесу у взаєминах із державними чиновниками призводить до подвійних наслідків: з одного боку, позбавляє демагогії, показовості, неконструктивної критики, негативного емоційного “людського чинника”; з другого – знижує рівень рефлексії, обдуманості висловлювань, конструктивність та результативність дискусії;

- посилення залежності чиновників від волевиявлення множинних груп інтересів рядових членів суспільства ускладнює агрегування інтересів, що може призвести до популізму, втрати як самостійності чиновників при прийнятті рішень, так і відповідальності за вже ухвалені рішення;

- існування цифрової нерівності (у тому числі міжрегіональної) автоматично підвищує ризик надмірного представництва певної нечисленної групи населення у проведенні електронних консультацій, зокрема освіченого та заможного сегмента населення, частіше у великих, найбільш високорозвинених метрополісах;

- інформаційні технології, з одного боку, відкривають нові можливості для вдосконалення демократії, а з другого – створюють небезпеку інформаційного контролю за суспільством, а також життям, свідомістю, планами й настроями окремих громадян і громадських організацій, що дає владі потужний засіб щодо запобігання небажаним діям, непрямому управлінню поведінкою людей;

- існування єдиного “пункту контакту” громадян із державними структурами створює можливість цілодобового отримання адміністративних послуг, підвищення рівня демократизації суспільства;

– децентралізація функцій і повноважень державних органів у разі е-врядування, посилення контролю згори (за вертикаллю) і знизу (від громадян/суспільства) сприятимуть лібералізації державно-управлінської функції контролю, заміні адміністративного контролю соціальним;

– полегшується та прискорюється вирішення місцевих соціально-економічних та гуманітарних проблем.

За умов розвитку постмодерного суспільства у сфері державного управління вертикально орієнтовані структури поступаються місцем горизонтальним і ситуативно-мережевим, а на зміну лінійним кібернетичним методам “наукового управління” приходять нелінійні синергетичні методи, що базуються на дерегулюванні, самоуправлінні, самопроектуванні тощо. Для такого “дезорганізованого суспільства” характерним є “організований хаос”, який постійно породжує нові форми соціального порядку й ринкової конкуренції.

Використання синергетичного підходу дає підстави вважати нормальним явищем дії в умовах невизначеності та неповноти інформації, які вимагають від органів влади гнучкості та здатності пристосовуватися. Якщо описати проблеми стратегічного державного управління мовою синергетичних образів: русла – підпростору фазового простору та джокера – правила, за яким починає діяти система, то можна вважати, що швидкість досягнення еволюційних показників руху соціуму залежить від відносин щодо вибору русла між владою та опозицією (примус чи партнерські відносини). Влада організовує реалізацію проекту русла, а опозиція (як інститут, що виражає інтереси численних груп інтересів / меншин) організаційно забезпечує розробку проекту альтернативного русла. Разом з тим лише опозиція може мати достатні організаційні ресурси для контролю діяльності влади, насамперед у питаннях, пов’язаних із використанням організаційних та адміністративних можливостей державної машини на користь персоналу структур влади. Відсутність опозиції означає відсутність публічно висловленої альтернативної оцінки ефективності політичного керівництва та державного управління, без якої неможлива реальна об’єктивна оцінка цих процесів.

Отже, оптимальною системою державного управління в постмодерному суспільстві вважається та, в якій, зокрема, забезпечено існування резерву альтернативних русел з організаційного і кадрового погляду, а також за якої гармонійно розвиваються всі підсистеми багатовимірної державно-суспільної системи, зберігаються відповідальність, взаємодія інтересів, захист легальних форм активності та ефективне блокування нелегальних дій будь-якого елемента кожного ієрархічного рівня.

Реалізація таких категорій соціальної реальності, як плюралізм, децентрація, невизначеність, фрагментарність, мінливість, контекстуальність, приводить до детехнологізації державного управління або до кардинальної зміни управлінських практик, які набувають рис ситуативності, фрагментарності.

Постмодернізм об’єднує позитивні і негативні складові. З одного боку, він визначає напрями вдосконалення державного управління, а з другого – призводить до його деформацій, зниження його ефективності. Він орієнтує на гуманізацію, демократизацію державного управління, шукає механізми еволюції та балансу, але й виступає ідеологічною основою маніпулювання, дестабілізації, створення та підтримки міфів.

Державне управління в постмодерному суспільстві характеризується інноваційністю в управлінні економікою, соціальними процесами, освітою, наукою, інформаційним простором, урахуванням усіх викликів ери інформаційного суспільства, зокрема формування нової нетократичної еліти, нової культури взаємодії в соціумі, нових підходів до комунікації, ментального “забруднення” суспільства. Застосування синергетичного підходу дасть змогу органам державного управління вчасно регулювати соціальні зміни, долати їх небажані наслідки та створювати підґрунтя для їх наукового передбачення. Взаємодія між системою державного управління та громадянським суспільством на принципах демократичності, прозорості, відкритості сприятиме підвищенню ефективності конкретних державно-управлінських рішень.

Список використаних джерел

1. *Армстронг М.* Практика управления человеческими ресурсами / М. Армстронг : пер. с англ. ; под ред. С. К. Мордовина. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2004. – 832 с.

2. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО “НПО “Экономика”, 2000. – 305 с.
3. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
4. *Атаманчук Г. В.* Управление – фактор развития (размышления об управленческой деятельности) / Г. В. Атаманчук. – М. : ЗАО “Изд-во “Экономика”, 2002. – 567 с.
5. *Атаманчук Г. В.* Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем) / Г. В. Атаманчук. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – 400 с.
6. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – Изд. 2-е, доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
7. *Афанасьев В. Г.* Общество: системность, познание и управление / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1981. – 432 с.
8. *Афанасьев В. Г.* Системность и общество / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1980. – 368 с.
9. *Бакуменко В. Д.* Методологія системних досліджень у державному управлінні : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. – К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 116 с.
10. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
11. *Бард А.* Нетократия. Новая правящая элита и жизнь после капитализма : [пер. со швед.] / А. Бард, Я. Зодерквист. – СПб. : Стокгольм. шк. экономики в СПб., 2004. – 252 с.
12. *Бачило И. Л.* Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации / И. Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 198 с.
13. *Бевзенко Л. Д.* Социальная самоорганизация. Синергетическая парадигма: возможности социальных интерпретаций / Л. Д. Бевзенко. – К. : Ин-т социологии НАН Украины, 2002. – 437 с.
14. *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Д. Белл : [пер. с англ.]. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Academia, 2004. – 940 с.
15. *Богданов А. А.* Тектология. Всеобщая организационная наука / А. А. Богданов. – М. : Экономика, 1989. – 303 с.
16. *Бруязкий Е. В.* Математические методы в задачах управления наукой / Е. В. Бруязкий, Л. П. Смирнов. – К. : Наук. думка, 1973. – 184 с.
17. *Будзан Б.* Менеджмент в Україні: сучасність і перспективи / Богдан Будзан. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 349 с.
18. *Василькова В. В.* Порядок и хаос в развитии социальных систем: (Синергетика и теория социальной самоорганизации) / В. В. Василькова. – СПб. : Лань, 1999. – 480 с.
19. *Вебер М.* Протестантская этика и дух капитализма / М. Вебер // Избранные произведения. – М. : Просвещение, 1990.
20. *Верстюк В.* Лютнева революція. Українська Центральна Рада. Брест / В. Верстюк // Нариси історії Української революції 1917-1921 років : у 2 кн. / за ред. В. Верстюка, В. Головченка, Т. Осташка та ін. – К. : Наук. думка, 2011. – Кн. 1. – С. 87–250.
21. *Вильсон В.* Наука государственного управления / Вудро Вильсон // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – С. 24–47.
22. *Винниченко В.* Відродження нації / В. Винниченко : у 3 т. – К.-Відень : [б. в.], 1920. – Т. 3. – 542 с.
23. *Вовканич С.* Інформація, інтелект, нація / С. Вовканич. – Львів : [б. в.], 1999. – 234 с.
24. *Гаврилишин Б.* До ефективних суспільств / Богдан Гаврилишин. – К. : [б. в.], 2009. – 574 с.
25. *Гвишиани Д. М.* Организация и управление / Д. М. Гвишиани. – 3-е перераб. изд. – М. : МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. – 332 с.
26. *Геллнер Э.* Пришествие национализма. Мифы нации и класса / Э. Геллнер // Путь. Междунар. филос. журн. – 1992. – № 1. – С. 9–16.
27. *Государственное управление: основы теории и организации* : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.

28. *Гошко Т.* Нариси з історії магдебурзького права в Україні, XIV – початок XVII ст. / Т. Гошко ; наук. ред. Я. Дашкевич. – Львів : Афіша, 2002. – 254 с.
29. *Грабовський С.* Нариси з історії українського державотворення / С. Грабовський, С. Ставрояні, Л. Шкляр. – К. : Генеза, 1995. – 607 с.
30. *Гурне Б.* Державне управління / Б. Гурне. – К. : Основи, 1993. – 654 с.
31. *Гэлбрейт Дж.* Новое индустриальное общество : пер. с англ. / Дж. Гэлбрейт. – М. : ООО “Изд-во АСТ”, ООО “Тразиткнига”. – СПб. : Terra Fantastica, 2004. – 602 с.
32. *Дашутін Г.* Політико-правові ідеї та ідеали Київської Русі і періоду феодальної роздробленості посткиївських державних утворень [Електронний ресурс] / Г. Дашутін. – С. 145–152. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/ukrpolituk/6/18.pdf>
33. Декларація про державний суверенітет України: історія прийняття, документи, свідчення / Асоц. нар. депутатів України ; ред. рада : О. Барабаш (голова), Я. Зайко (відп. ред.) [та ін.] ; вступ. сл. В. Литвин. – Житомир : Рута, 2010. – 867 с.
34. Дело Членов Центрального Комитета Украинской Партии Социал-Революционеров Голубовича, Петренко, Лызанивского, Часныка, Ярослава и др. (стенографический отчет) / под ред. Д. Мануильского и С. Дукельского. – Х. : Тип. Всеукр. Чрезвыч. Комис., 1921. – 429 с.
35. Держава і право України. 1917-1920 : навч. посіб. / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. – К. : Либідь, 1997. – 208 с.
36. Державне управління : конспект лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с.
37. Державне управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. – 2-ге вид., випр. і допов. – К. : Знання, 2004. – 342 с.
38. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / [В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи] / за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
39. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
40. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / кол. авт. ; за ред. д-ра філос. наук, проф. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. – 320 с.
41. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
42. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.
43. Державне управління: теорія і практика / заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
44. Державотворчий процес в Україні, 1991-2006 / [Н. П. Барановська, С. О. Біла, В. Д. Бондаренко та ін. ; ред. кол. : В. А. Смолій (відп. ред.) та ін.] ; НАН України, Ін-т історії України. – К. : Наук. думка, 2007. – 910 с.
45. *Джохадзе И. Д.* Демократия после Модерна / И. Д. Джохадзе. – М. : Праксис, 2006. – 112 с.
46. Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр. : Док. і матеріали : у 2 т., 3 ч. / упоряд. : В. Верстюк (кер.) та ін. – К. : Вид-во ім. Олени Теліги, 2006. – Т. 2. – 744 с.
47. *Добренькова В. І.* Американська соціологічна думка / В. І. Добренькова. – М. : Аспект Пресс, 1999.
48. *Дорошенко Д.* Історія України 1917-1923 рр. Т. 2. Українська Гетьманська Держава / Д. Дорошенко. – Ужгород : Свобода, 1930. – 432 с.
49. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

50. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011.
51. *Залізник Л.* Стародавня історія України / Л. Залізник. – К. : Темпора, 2012. – 542 с.
52. *Заруба В. М.* Адміністративно-територіальний устрій та адміністрація Війська Запорозького у 1648-1782 рр. / В. М. Заруба. – Дніпропетровськ : ПП “Ліра ЛТД”, 2007. – 380 с.
53. *Заруба В. М.* Історія держави і права України : навч. посіб. / В. М. Заруба ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ., каф. теорії та історії держави і права. – К. : Істина, 2006. – 416 с.
54. ЗУНР, 1918-1923: Ілюстрована історія. – Львів–Івано-Франківськ : Манускрипт, 2008. – 524 с.
55. *Игнатъева А. В.* Исследование систем управления : учеб. пособие для вузов / А. В. Игнатъева, М. М. Максимцов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 157 с.
56. *Иноземцев В. Л.* Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы : учеб. пособие для студентов вузов / В. Л. Иноземцев. – М. : Логос, 2000. – 304 с.
57. Ідея [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Ідея>
58. Інноваційна стратегія українських реформ / [А. Гальчинський, В. М. Геєць, А. К. Кінах, В. П. Семиноженко]. – К. : Знання України, 2002. – 336 с.
59. Інформаційне суспільство в Україні: глобальні виклики та ІКТ національні можливості : аналіт. доп. / Д. В. Дубов, О. А. Ожеван, С. Л. Гнатюк. – К. : НІСД, 2010. – 64 с.
60. Історія держави і права України : підручник : у 2 т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка : кол. авт. : В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький та ін. – К. : Концерн “Видавн. Дім “Ін Юре”, 2003. – Т. 1. – 656 с.
61. Історія державного управління України : термінологічний словник : зб. док. і матеріалів (XII-XX ст.), схеми та інтернет-довідник : посіб. : навч.-метод. вид. з курсу “Теорія та історія державного управління” / за заг. ред. Н. Р. Нижник ; авт.-уклад. : С. М. Коник, Л. В. Покрова, Р. Б. Воробей, І. І. Тищенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 400 с.
62. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / [О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 1. – 544 с.
63. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України; Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 2. – 512 с.
64. Історія державності України : Експеримент. підруч. / за заг. ред. О. М. Бандурки, О. Н. Ярмиша. – Х. : ТОВ “Одіссей”, 2004. – 608 с.
65. *Казакевич О. М.* Державне управління в Україні 1800-1900 рр. / О. М. Казакевич // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 3 : Історія державного управління / наук.-ред. колегія А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – С. 181–182.
66. *Карась А.* Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях та некласичних інтерпретаціях / А. Карась. – К.-Львів : [б. в.], 2003. – 678 с.
67. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс : [пер. с англ. ; ред. О. И. Шкаратана]. – М. : ГУВШЭ, 2000. – 608 с.
68. *Киричук В. В.* Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В. В. Киричук, В. І. Тимцуник ; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України ; Центр дослідж. адмін. реформи. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.
69. Классики теории государственного управления : американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – 800 с.
70. *Князева Е. Н.* Основания синергетики. Режимы с обострением, самоорганизация, темпомиры / Е. Н. Князева, С. П. Курдюмов. – СПб. : Алетейя, 2002. – 414 с.
71. *Кови С. Р.* Лидерство, основанное на принципах / С. Р. Кови ; [пер. с англ.]. – М. : Альпина–Бизнес Букс, 2008. – 302 с.

72. *Козаков В. М.* Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні / В. М. Козаков. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 284 с.
73. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
74. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
75. Конституція (Основний Закон) України : [прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України від 28 черв. 1996 р. : із змінами... // Конституції і конституційні акти України: історія і сучасність / Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; упоряд. : І. О. Кресіна, О. В. Батанов ; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. – 3-тє вид. – К. : Юрид. думка, 2011. – С. 216–263.
76. *Копиленко О.* Держава і право України 1917-1920 : навч. посіб. / О. Копиленко, М. Копиленко. – К. : Либідь, 1997. – 208 с.
77. *Кохановский В. П.* Философия и методология науки : учеб. для высш. учеб. заведений / В. П. Кохановский. – Ростов н/Д : Феникс, 1999. – 576 с.
78. *Кравченко А. И.* Социология управления: фундаментальный курс : учеб. пособие для студентов высш. учеб. заведений / А. И. Кравченко, И. Ю. Тюрина. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Академ. Проект, 2005. – 1136 с.
79. *Кравченко С. О.* Історія державно-управлінських реформ в Україні / С. О. Кравченко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 3 : Історія державного управління / наук.-ред. колегія А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – С. 339–342.
80. *Крымский С. Б.* Философия как путь человечности и надежды / С. Б. Крымский. – К. : [б. и.], 2000. – 346 с.
81. *Кульчицкий В. С.* Історія держави і права України : підручник / В. С. Кульчицкий, Б. Й. Тищик ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – К. : Видавн. Дім “Ін Юре”, 2007. – 624 с.
82. *Кульчицкий В. С.* Історичне місце української радянської державності / В. С. Кульчицкий ; НАН України ; Ін-т історії України. – К. : [б. в.], 2002. – 64 с.
83. *Кун Т.* Структура научных революций / Т. Кун. – М. : [б. и.], 1975. – 543 с.
84. *Лейчик В. М.* Терминоведение. Предмет, методы, структура / В. М. Лейчик. – М. : Изд-во ЛКИ, 2007.
85. *Луговий В. І.* Десять років становлення (досвід досліджень, розробок і впроваджень у сфері державного управління) / В. І. Луговий. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 356 с.
86. *Лук'янець В. С.* Сучасний науковий дискурс: оновлення методологічної культури / В. С. Лук'янець, О. М. Кравченко, Л. В. Озадовська. – К. : [б. в.], 2000. – 247 с.
87. *Лук'янець В. С.* Філософський постмодерн : навч. посіб. для викладачів, асп., студ. вузів, які спеціалізуються в галузі гуманіт. дисциплін / В. С. Лук'янець, О. М. Соболь. – К. : Абрис, 1998. – 352 с.
88. *Луман Н.* Введение в системную теорию / Никлас Луман ; под ред. Дирка Беккера ; пер. с нем. К. Тимофеева. – М. : Логос, 2007. – 360 с.
89. *Луман Н.* Власть / Никлас Луман ; пер. с нем. А. Ю. Антоновского. – М. : Праксис, 2001. – 256 с.
90. *Макаренко Е. М.* Державна влада на етапі “розвиненого соувалізму” / Е. М. Макаренко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 3 : Історія державного управління / наук.-ред. колегія А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – С. 173–177.
91. *Малик Я.* Історія української державності / Я. Малик, Б. Вол, В. Чуприна. – Львів : Світ, 1995. – 248 с.
92. *Малиновський В. Я.* Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – [3-тє вид., переробл. та допов.]. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.

93. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – [2-ге доп. і випр. вид.]. – К. : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2005. – 254 с.
94. *Мартос Б.* Оскілко й Болбочан / Б. Мартос. – Мюнхен : Вид-во д-р Петро Белей, 1958. – 63 с.
95. *Мескон М. Х.* Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; пер. с англ. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 702 с.
96. Методичні рекомендації до вивчення навчальної дисципліни “Вступний модуль” підмодуля “Методологічні засади досліджень в галузі публічної адміністрації” (для слухачів спец. “Публічне адміністрування” ден. форми навчання) / уклад. : В. М. Князєв, Ю. В. Бакаєв. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 96 с.
97. *Милецкий В. П.* Российская модернизация: предпосылки и перспективы эволюции социального государства / В. П. Милецкий. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та, 1997. – 128 с.
98. *Музыченко П.* Історія держави і права України : навч. посіб. / П. Музыченко. – 6-те вид., переробл. і доп. – К. : Знання, 2007. – 471 с.
99. *Музыченко П. П.* История государства и права Украины : учеб. пособие / П. П. Музыченко. – 6-е изд., испр. и доп. – К. : Знання, 2008. – 588 с.
100. *Надолішній П. І.* Теорія та історія державного управління : Основний конспект лекцій до навчальної дисципліни : навч. посіб. / П. І. Надолішній. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – 126 с.
101. Нариси історії державної служби в Україні / [О. Г. Аркуша та ін. ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії України Нац. акад. наук України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – 536.
102. Наукові дослідження в галузі державного управління : навч. посіб. / авт.-упоряд. : О. Ю. Оболенський, М. К. Орлатий, Ю. П. Сурмін та ін. – К. : НАДУ, 2008. – 224 с.
103. Научные основы государственного управления в СССР. – М. : Наука, 1968. – 440 с.
104. Національна економіка : навч. посіб. / В. І. Мельникова, О. П. Мельникова, Т. В. Сідлярчук та ін. – К. : Центр навч. л-ри, 2011. – 248 с.
105. *Овсянко Д. М.* Административное право : учеб. пособие для студентов / Д. М. Овсянко ; отв. ред. Г. А. Туманов. – М. : Юристъ, 1995. – 304 с.
106. *Онищук Н. В.* Методы государственного управления внедрением научно-технических достижений / Н. В. Онищук ; отв. ред. В. Б. Аверьянов. – К. : Наук. думка, 1990. – 96 с.
107. *Орленко В. І.* Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В. І. Орленко. – К. : Вид-во КНТЕУ, 2001. – 268 с.
108. Основи місцевого самоврядування в Україні : конспект лекцій / уклад. : О. С. Ігнатенко, С. М. Рюмшин. – К. : УАДУ, 2002. – Ч. 1. – 68 с.
109. *Парсонс Т.* Система современных обществ / Т. Парсонс. – М. : Аспект Пресс, 1998. – 266 с.
110. *Пасько Я. І.* Соціальна держава і громадянське суспільство: співпраця versus протистояння : монографія / Я. І. Пасько. – К. : Парапан, 2008. – 270 с.
111. *Пахомов Ю. Н.* Пути и перепутья современной цивилизации / Ю. Н. Пахомов, С. Б. Крымский, М. В. Шнейдерман. – К. : [б. и.], 1998. – 408 с.
112. Політичний енциклопедичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-ге вид., допов. і переробл. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
113. Понятійно-категоріальний апарат публічного управління // Матеріали методологічного семінару у форматі відеоконференції, Київ, 31 берез. 2010 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, Ю. П. Сурміна, В. П. Трощинського / передмова Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – 111 с.
114. Публічне адміністрування в Україні : [навч. посіб.] / [В. Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін.] ; за заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В. В. Корженка, канд. екон. наук, доц. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 256 с.
115. *Райт Г.* Державне управління : пер. з англ. / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
116. *Рассел Б.* Власть. Новый социальный анализ / Бертран Рассел. – К. : [б. и.], 1996. – 654 с.
117. *Рейнольд Г.* “Умная толпа”: новая социальная революция / Говард Рейнольд : [пер. с англ. А. Гарькавого]. – М. : ФАИР-ПРЕСС, 2006. – 416 с.

118. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / наук. кер. В. В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
119. *Рідель М.* Свобода і відповідальність / М. Рідель. – К. : [б. в.], 1996. – 438 с.
120. Розвиток [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%BA>
121. *Роузфілд С.* Порівнюємо економічні системи. Культура, багатство та влада в ХХІ столітті / С. Роузфілд ; пер. з англ. В. Вишеньська. – К. : К.І.С., 2005. – 368 с.
122. *Румянцев В. О.* Українська державність у 1917-1922 рр. (форми і проблеми розбудови) / В. О. Румянцев. – Х. : Основа, 1996. – 163 с.
123. *Савельева М. Ю.* Введение в метатеорию сознания / М. Ю. Савельева. – К. : [б. и.], 2002. – 278 с.
124. Самоорганізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Самоорганізація>.
125. *Свідзинський А.* Самоорганізація і культура / А. Свідзинський. – К. : [б. в.], 1999. – 178 с.
126. Світоглядні імплікації науки / заг. ред. В. С. Лук'янець, О. М. Кравченко. – К. : [б. в.], 2004. – 408 с.
127. *Ситніченко Л.* Першоджерела комунікативної філософії / Л. Ситніченко. – К. : [б. в.], 1996. – 346 с.
128. *Скоропадський П.* Спогади. Кінець 1917 – грудень 1918 / П. Скоропадський ; голов. ред. Я. Пеленський. – К.-Філадельфія : [б. в.], 1995. – 493 с.
129. Словник системного аналізу в державному управлінні / Ю. П. Сурмін, Л. Г. Штика, В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 148 с.
130. Совершенствование аппарата государственного управления: конституционный аспект / под общ. ред. В. В. Цветкова. – К. : Наук. думка, 1982. – 376 с.
131. *Солодов В. В.* Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления : автореф. дис. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.02 / Солодов В. В. – М., 2007. – 20 с.
132. *Спицнедаль В. Н.* Основы системного анализа : учеб. пособие / В. Н. Спицнедаль. – СПб. : “Изд. Дом “Бизнес-пресса”, 2000. – 326 с.
133. Стратегія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Стратегія>.
134. *Сурмін Ю. П.* Теория систем и системный анализ : учеб. пособие / Ю. П. Сурмін. – К. : МАУП, 2003. – 368 с.
135. *Сурмін Ю. П.* Майстерня вченого : підруч. для науковця / Ю. П. Сурмін. – К. : НМЦ “Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Україні”, 2006. – 302 с.
136. *Тарнавська Н. П.* Менеджмент: теорія та практика / Н. П. Тарнавська, Р. М. Пушкар. – Тернопіль : Карт-бланш, 1997. – 456 с.
137. Теорія та історія державного управління : [навч. посіб.] / Н. М. Мельтюхова, Г. С. Одінцева, В. Б. Дзюндзюк та ін. – К. : Видавн. дім “Професіонал”, 2008. – 288 с.
138. *Тимцуник В.* Реформування системи влади та державного управління в УРСР (1953-1964 рр.) / В. І. Тимцуник ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 399 с.
139. *Тихонов А. В.* Социология управления / А. В. Тихонов. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – М. : “Канон +” РООИ “Реабилитация”, 2007. – 472 с.
140. *Тищенко М. П.* Особливості забезпечення сталого розвитку при переході до інформаційної економіки [Електронний ресурс] / М. П. Тищенко. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tmm/2011_36/10.pdf
141. *Тоффлер Э.* Метаморфозы власти : пер. с англ. / Э. Тоффлер. – М. : ООО “Изд-во АСТ”, 2003. – 669 с.
142. *Тоффлер Э.* Третья волна / Элвин Тоффлер. – М. : АСТ, 2010. – 784 с.
143. *Турен А.* Возвращение человека действующего [Электронный ресурс] / А. Турен. – Режим доступу : <http://lib.socio.msu.ru/l/library>
144. Україна: проблеми самоорганізації : [в 2 т.] / В. Кремень, Д. Табачник, В. Ткаченко. – Т. 1. Критика історичного досвіду. – К. : Промінь, 2003. – 384 с.

145. Україна крізь віки : в 15 т. Т. 14. Україна в умовах системної кризи (1946-1980 рр.) / В. К. Баран, В. М. Даниленко. – К. : Альтернативи, 1999. – 335 с.
146. Україна. Процеси націотворення / упоряд. Андреас Каппелер ; пер. з нім. – К. : К.І.С., 2011. – 416 с.
147. Україна: на шляху до соціального залучення. Національна доповідь про розвиток людського потенціалу 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.undp.org.ua/files/ua_95644NHDR_2011_Ukr.pdf
148. Україна: утвердження незалежної держави (до 20-ї річниці Незалежності України) [Електронний ресурс] : бібліограф. покажч. ; Запоріж. нац. ун-т. – Запоріжжя, 2011. – Режим доступу : http://library.znu.edu.ua/bibliofraf/pokazhchik_nezalezhn_st_.pdf.
149. Українська державність у ХХ столітті: Історико-політичний аналіз : наук. вид. [Електронний ресурс] / О. Дергачов, Є. Бистрицький, І. Бураковський. – К. : Політ. думка, 1996. – 448 с. – Режим доступу : <http://litopys.org.ua/ukrxx/zmist.htm>
150. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали : у 2 т. / НАН України ; Ін-т історії України / В. Смолій (відп. ред.), В. Верстюк (упоряд.). – Т. 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. – К. : Наук. думка, 1996. – 588 с.
151. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали : у 2 т. / НАН України ; Ін-т історії України / В. Смолій (відп. ред.), В. Верстюк (упоряд.). – Т. 2: 10 грудня – 29 квітня 1918 р. – К. : Наук. думка, 1997. – 422 с.
152. *Файоль А.* Учение об управлении / А. Файоль // Научная организация труда и управления / под ред. А. Н. Щербаня. – М. : Экономика, 1966. – 362 с.
153. *Фаренік С. А.* Логіка і методологія наукового дослідження : наук.-метод. посіб. / С. А. Фаренік. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 340 с.
154. *Фаренік С. А.* Управління соціальними процесами: побудова та реалізація соціальних моделей : монографія / С. А. Фаренік. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 368 с.
155. *Фейерабенд П.* Против метода. Почерк анархистской теории познания / Пол Фейерабенд ; пер. с англ. А. Л. Никифорова. – М. : АСТ : АСТ МОСКВА : ХРАНИТЕЛЬ, 2007. – 413 с.
156. Філософія управління : підручник / В. Г. Кремень, С. М. Пазиніч, О. С. Пономарьов. – Вид. 2-ге, допов. і переробл. – Х. : НТУ “ХПІ”, 2008. – 524 с.
157. *Фукуяма Ф.* Великий разрыв / Ф. Фукуяма ; пер. с англ. – М. : ООО “Изд-во АСТ”, 2003. – 474 с.
158. *Фукуяма Ф.* Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию : пер. с англ. / Ф. Фукуяма. – М. : ООО “Изд-во АСТ” ; ЗАО НПП “Ермак”, 2004. – 730 с.
159. *Фукуяма Фр.* Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке / Фр. Фукуяма. – М. : АСТ : АСТ МОСКВА : ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.
160. *Хабермас Ю.* Демократия, разум, нравственность / Юрген Хабермас. – М. : [б. и.], 1995. – 634 с.
161. *Хайдеггер М.* Время картины мира / М. Хайдеггер // Время и бытие. – М. : [б. и.], 1993. – С. 41–63.
162. *Хантингтон С.* Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон ; пер. с англ. Т. Велимеева, Ю. Новикова. – М. : Изд-во АСП, 2003. – 603 с.
163. *Хміль Ф. І.* Менеджмент : підручник / Ф. І. Хміль. – К. : Вища шк., 1995. – 351 с.
164. *Христюк П.* Записки і матеріали до історії української революції / П. Христюк : у 4 т. – Відень : [б. в.], 1921. – Т. 1. – 152 с.
165. *Цветков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.
166. *Шпекторенко І. В.* Державне управління в Україні періоду визвольних змагань / І. В. Шпекторенко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 3 : Історія державного управління / наук.-ред. колегія А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – С. 184–186.
167. *Щекин Г. В.* Социальная теория и кадровая политика : монография / Г. В. Щекин. – К. : МАУП, 2000. – 576 с.

168. Яблонський В. Від влади п'ятьох до диктатури одного. Історико-політичний аналіз Директорії УНР / В. Яблонський. – К. : Альтерпрес, 2001. – 160 с.
169. ABC of Human Rights A-K [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/human.html>
170. Blaxter L. How to Research / L. Blaxter, C. Hughes. – Buckingham, Philadelphia : Open Univ. Press, 1998. – 263 p.
171. Bogason P. Postmodern AND American public administration / Peter Bogason // Administration & Society. – 2001. – Vol. 33. – N 2, May. – P. 165-193.
172. Brzezinski Zb. Between Two Ages. America's Role in the Technetronic Era / Zb. Brzezinski. – N.Y. : [s. n.], 1970.
173. Chirovsky Nicholas L. Fr. The Lithuanian-Rus' commonwealth, the Polish domination, and the Cossack-Hetman state / Nicholas L. Fr. Chirovsky. – New York : Philosophical Library, 1984. – XIX, 400 p.
174. Cole A. Introduction: Administrative reforms and mergers in Europe – research questions and empirical challenges / A. Cole, J.-M. Eymeri-Douzans // International Review of Administrative Sciences : intern. journal of comparative publ. administration. – 2010. – Т. 76. – N 3. – С. 395–406.
175. Fry B. R. Mastering Public Administration. From Max Weber to Dwight Waldo / B. R. Fry. – Chatham : Chatham House Publishers, Inc., 1989.
176. Gajecky George. The Cossack administration of the Hetmanate / George Gajecky. – Cambridge, Mass. : Harvard Ukrainian Research Institute, 1978. – Vol. 2. – XV, 789 p.
177. Henderson K. M. Parallel universes: Canadian and U.S. public administration study / K. M. Henderson // Canadian Public Administration=Administration publique du Canada. – 2009. – Vol. 52. – N 2. – P. 271–290.
178. Hughes O. E. Public management and administration : an introduction / O. E. Hughes. – 4th ed. – Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2012. – ix, 373 p.
179. Lan Z. A Paradigmatic View of contemporary Public Administration Reserch: An Empirical Test / Z. Lan, K. Anders // Administration & society. – 2000. – May. – Vol. 32. – N 2. – P. 138–165.
180. Masuda Y. The Information Society: as Post-Industrial Society / Y. Masuda // World Future Society. – Washington : D.C., U.S.A., 1981. – P. 101–108.
181. Miller H. T. Postmodern public administration / by Hugh T. Miller and Charles J. Fox. : Rev. ed., by M. E. Sharpe. – Armonk, New York ; London, England, 2007. – 157 с.
182. Nahaylo B. The Ukrainian Resurgence [Text] / B. Nahaylo. – Toronto : Univ. of Toronto Press, 1999. – 608 p.
183. O'Sullivan. Elizabethann Research Methods in Public Administration / E. O'Sullivan, Gary R. Rassel. – New York ; London : Longman, 1989. – x, 442 p.
184. Patton C. V. Basic methods of policy analysis and planning / Carl V. Patton, D. S. Sawicki, J. J. Clark. – 3rd ed. – Upper Saddle River, N.J. : Pearson, 2013.
185. Qualitative research : theory, method and practice / ed. by David Silverman. – Thousand Oaks ; London ; New Delhi : Sage Publ., 1998. – 262 p.

Теми творчих робіт

1. Сутність управління як суспільного інституту та його роль у суспільстві.
2. Різноманіття держави як об'єкт управління.
3. Соціальна природа державного управління.
4. Специфіка державного управління порівняно з іншими видами управління.
5. Еволюція термінологічної системи державного управління.
6. Закономірності державного управління та форми їх прояву.
7. Особливості формування цінностей у державному управлінні в Україні.
8. Теоретичні засади державного управління.
9. Практикоорієнтований характер державно-управлінської теорії.
10. Роль гуманітарних наук у формуванні державно-управлінського знання.
11. Співвідношення теорії та соціології державного управління.
12. Класичні концепції державного управління.

13. Типове та унікальне в державному управлінні.
14. Сучасні концепції державного управління: досягнення та недоліки.
15. Співвідношення та взаємодія теорії та практики державного управління.
16. Галузь науки державного управління як конкурентна перевага України.
17. Напрями досліджень державного управління в Україні.
18. Трансформація **науки державного управління в Україні**.
19. Методологія державного управління: сутність регулятивної ролі.
20. Основні тенденції розвитку методології галузі науки “Державне управління”.
21. Проблема можливостей методології класичної науки в державному управлінні.
22. Системно-синергетична методологія та можливості її використання в державному управлінні.
23. Вплив постмодернізму на державне управління.
24. Принципи державного управління: становлення та еволюція.
25. Методи наукових досліджень державного управління.
26. Методологія та інструменти практики державного управління.
27. Моделювання як метод державного управління.
28. Державне управління як система самоорганізації суспільства.
29. Підходи в державному управлінні та їх еволюція.
30. Сучасні методи державного управління.
31. Порівняння змісту визначень понять “управління” та “менеджмент”.
32. Аналіз ступеня дотримання в системі державного управління основних принципів управління.
33. Взаємозв’язок держави та громадянського суспільства в управлінні суспільними процесами.
34. Співвідношення цілей збереження, функціонування та розвитку суспільства в державному управлінні.
35. Партнерство органів державної влади та інститутів громадянського суспільства як основа сучасного державного управління.
36. Ключові поняття для розуміння сутності та особливостей державного управління.
37. Сучасні підходи до розуміння державного управління.
38. Державне управління та менеджмент: порівняльний аналіз.
39. Організація міжрівневої взаємодії у системі державного управління.
40. Передумови і чинники виникнення науки “Державне управління” в Україні.
41. Еволюція основних напрямів досліджень української науки “Державне управління”.
42. Особливості предмета науки “Державне управління” та його відмінності від інших близьких наук.
43. Підходи щодо формування відповідної системи наукових проблем державного управління на сучасному етапі державотворення.
44. Перспективи розвитку державного управління як галузі вітчизняної науки.
45. Загальна характеристика відмінностей між іншими науками, що вивчають суміжну проблематику, і державним управлінням.
46. Місце і роль науки державного управління в загальній теорії організації та управління.
47. Державне управління з погляду теорії інформації.
48. Державна служба як професія та покликання.
49. Проблема лідерства в теорії і практиці державного управління.
50. Філософія державного управління як складова підготовки сучасних управлінських кадрів.
51. Філософські аспекти інтеграції пізнання у сфері державного управління.
52. Сучасна теорія державного управління як сфера постдисциплінарної інтеграції пізнання.
53. Міжнародний контекст формування ціннісних аспектів державного управління в Україні.
54. Права людини як державна цінність.
55. Аксіологічні аспекти ідеології сталого розвитку.

56. Сучасні підходи щодо вдосконалення наукових методів галузі науки “Державне управління”.
57. Особливості застосування міждисциплінарних підходів у дослідженні публічної адміністрації.
58. Принципи застосування логічних методів у процесі дослідження проблематики адміністративної реформи.
59. Сучасні тренди методологічного інструментарію управлінської науки.
60. Розробка методів дослідження на сучасному етапі розвитку наукової галузі “Державне управління”.
61. Методологія вітчизняної науки державного управління в контексті світової наукової думки.
62. Реалізація на практиці принципу розподілу цілей за функціями державного управління.
63. Принципи державного управління як важлива наукова категорія.
64. Адміністративні принципи А.Файоля.
65. Характеристика принципів ідеальної бюрократичної організації управління М.Вебера.
66. Реалізація принципів державної служби в практиці сучасного державного управління.
67. Специфіка відображення спеціалізованих принципів у національному законодавстві.
68. Взаємозв’язок принципів державної служби і державного управління.
69. Міжнародний досвід регулювання принципу прозорості влади.
70. Загальна характеристика наукових підходів до визначення методів державного управління.
71. Модернізація методів управління в контексті сервісної парадигми державного управління.
72. Механізм поєднання методів прямого та непрямого управлінського впливу.
73. Роль адміністративних методів у діяльності органів публічної влади.
74. Взаємозв’язок трансформації функцій державного управління з управлінськими методами.
75. Правові методи управління та їх вплив на державне управління.
76. Баланс методів примусу та переконання в державному управлінні.
77. Застосування державного регулювання економіки в умовах економічної кризи.
78. Характеристика видів економічного стимулювання.
79. Основні напрями податкової політики України.
80. Роль соціально-психологічних методів управління в процесі гармонізації соціальних відносин у колективі.
81. Підходи до сучасної державно-управлінської діяльності.
82. Парадигми досліджень державного управління.
83. Від теорії самоорганізації до практики державного управління.
84. Давньоруська державність.
85. Феномен русько-литовської державності.
86. Українська Козацька республіка.
87. Українська державність часів національно-демократичної революції.
88. Радянська українська державність.
89. Магдебурзьке право на українських землях.
90. Система державного управління в УРСР в період 1946-1991 рр.
91. Інститут президента в незалежній Україні (1991 р. – по цей час).
92. Апарат управління у Скіфській рабовласницькій державі.
93. Місце віча в системі управління давньоруським містом.
94. Явище геронтократії: історичні корені та сучасні приклади.
95. Сучасні підходи до визначення поняття “модерне суспільство”.
96. Проблеми державного управління у модерному суспільстві.
97. Модернізація у філософських теоріях Е.Гідденса, Ю.Габермаса, В.Вільсона, С.Хантінгтона та ін.
98. Інновації в сучасній науці державного управління.

99. Особливості застосування синергетичного підходу в державному управлінні в пост-модерному суспільстві.
100. Державне управління в мережевому суспільстві: інновації та ризики.
101. Еволюція системи державного управління у Великому князівстві Литовському та Польському Королівстві.
102. Історичний досвід функціонування системи місцевих органів влади в Україні.
103. Формування управлінського апарату на українських землях у складі Російської імперії.
104. Київська Русь як держава європейського типу.
105. Походження, характер та історичне значення магдебурзького міського права на українських землях.
106. Вплив польсько-литовської державницької традиції на формування устрою та особливостей функціонування Козацької держави доби Богдана Хмельницького.
107. Запорозька Січ: державне утворення чи самоврядна громадська інституція?
108. Українська Народна Республіка та радянський державний устрій: аналогії та відмінності.
109. Чи був М.Грушевський першим президентом України?
110. Соборність українських земель та її значення для сучасного державотворення.
111. Типи і прототиби українських політиків кінця ХХ – початку ХХІ ст. та доби української революції (1917-1921 рр.).
112. Помилки в управлінні керівників української революції (1917-1921 рр.) та їх урахування на сучасному етапі.
113. У чому полягала “провідна та спрямовуюча” роль комуністичної партії у функціонуванні політичної системи радянської України (за Конституцією УРСР 1978 р.).
114. Відмінності між радянським типом організації державної влади та парламентською республікою.
115. Конституційні засади державності УРСР за Конституцією 1978 р.
116. Основні суперечності радянського типу організації державної влади.
117. Основні етапи становлення системи державного управління незалежної України.
118. Формування вертикалі виконавчої влади: підсумки та перспективи (за чинною Конституцією України від 28 червня 1996 р.).
119. Конституційні засади системи місцевого самоврядування в Україні: перспективи розвитку.
120. Конституційна реформа 8 грудня 2004 р.: переваги та недоліки.
121. Особливості історичного досвіду державного управління в Україні.
122. Історія державного управління: основні проблеми та білі плями.
123. Особливості становлення та розвитку української державності.
124. Основні етапи розвитку світового та українського державного управління.
125. Державне управління в традиційному суспільстві та його особливості на українських землях.
126. Історія державного управління на українських землях: досягнення та проблеми.
127. Державне управління в період Української революції (1917–1921 рр.).
128. Досягнення та прорахунки в державному управлінні гетьмана П.Скоропадського.
129. Кардинальні зміни державного управління в модерному суспільстві.
130. Державне управління в Україні в радянські часи: досягнення, трагедії та злочини.
131. Суперечливе становлення державного управління незалежної України.
132. Державне управління в постмодерному суспільстві.
133. Державне управління в зоні цивілізаційного розлому.
134. Інститут президента в незалежній Україні (1991 р. – по цей час).

Контрольні запитання до розділу

1. Проведіть порівняльний аналіз понять “державність” і “держава”.
2. Визначте основні етапи розвитку української державності.
3. Охарактеризуйте сутність та особливості кожного з етапів українського державотворення.

4. Проаналізуйте наведені в підрозділі твердження українських істориків, що стосуються окремих сторінок розвитку української державності.
5. Обґрунтуйте положення, що становлення сучасної Української держави багато в чому завдячує численним народно-визвольним та державницьким змаганням багатьох поколінь українців.
 6. У чому полягає історичне значення діяльності Української Центральної Ради?
 7. До складу яких держав входили українські землі напередодні Другої світової війни?
 8. Чому День соборності України відзначається саме 22 січня?
 9. У чому полягає значення Земської реформи 1864 р.?
 10. Якими були повноваження гетьмана Б. Хмельницького в період національно-визвольної війни середини XVII ст.?
 11. Розкрийте зміст патримоніальної моделі державного устрою.
 12. У чому полягала роль міжкнязівських снемів у Київській Русі?
 13. Охарактеризуйте джерела з вивчення історії державного управління в традиційних суспільствах.
 14. Якою була система управління давньогрецького полісу?
 15. Наведіть характеристику основних підходів до визначення модерного суспільства.
 16. Які нові риси у владних відносинах з'являються при переході від аграрного до модерного суспільств?
 17. За якими принципами визначається роль держави в процесі розвитку модерного суспільства?
 18. Наведіть характеристику основних теоретичних підходів до державного управління в добу модерного суспільства (І.Валлерстайн, Ю.Хабермас, С.Хантінгтон та ін.).
 19. Поясніть сутність понять "постіндустріальне суспільство", "постмодерне суспільство", "інформаційне суспільство".
 20. Які особливості постмодерного суспільства? Чи притаманні українським реаліям ознаки постмодерного суспільства?
 21. Що є спільного та відмінного у характеристиках постіндустріального, постмодерного та інформаційного суспільств?
 22. Яке значення постмодернізму як методології сучасного державного управління?
 23. Яким чином постмодерне суспільство впливає на електронне врядування? У чому Ви вбачаєте позитивні наслідки впровадження електронного урядування в Україні та пов'язані із цим реальні загрози?
 24. Чим, на Вашу думку, відрізняється державне управління в постмодерному та модерному суспільствах?
 25. Охарактеризуйте механізм державного управління в Київській Русі та Галицько-Волинському князівстві.
 26. Розкрийте особливості функціонування інституту гетьманства в Україні.
 27. Порівняйте систему органів державного управління на українських землях у складі Російської та Австрійської імперій.
 28. Дайте загальну характеристику особливостей (тенденцій) історії державного управління в Україні.
 29. Визначте основні етапи становлення державності в Україні.
 30. Проаналізуйте систему органів державного управління Київської Русі.
 31. Назвіть особливості системи державного управління на українських землях за часів литовсько-польського панування.
 32. Назвіть основні органи міського самоврядування за магдебурзьким правом.
 33. Чи можна вважати Запорозьку Січ державним утворенням?
 34. Охарактеризуйте особливості побудови системи центрального та місцевого управління в Козацькій державі (XVII-XVIII ст.).
 35. Назвіть особливості державного устрою Української Народної Республіки за Статутом про державний устрій, права і вільності УНР (Конституцією УНР, прийнятою 29 квітня 1918 р.).

36. Розкрийте зміст поняття “соборність” України.
37. Визначте основні проблеми, які постали перед УЦР та її органами в 1917-1918 рр.
38. Охарактеризуйте особливості функціонування Гетьманату.
39. За рахунок чого за короткий час вдалося добитися стабільності в Українській державі?
40. Назвіть характерні риси державного управління ЗУНР.
41. Визначте спільне й відмінне в системах державного управління “першої” та “другої” УНР.
42. Що стало на заваді реальному об’єднанню УНР та ЗУНР?
43. Що, на Вашу думку, можна запозичити з революційної доби в державне управління сучасної України?
44. Чи є Українська держава за гетьмана П.Скоропадського (1918 р.) прикладом дієвого державного управління?
45. Розкрийте сутність принципу “диктатури пролетаріату” як основи радянської державності.
46. Назвіть особливості системи державного управління за Конституцією Української соціалістичної радянської республіки (УСРР), прийнятою 14 березня 1919 р.
47. Охарактеризуйте поділ території України під час німецько-фашистської окупації (1941-1944 рр.).
48. Назвіть особливості системи органів державного управління Української радянської соціалістичної республіки (за Конституцією УРСР від 20 квітня 1978 р.).
49. Здійсніть порівняльний аналіз системи органів державного управління в Україні за радянськими конституціями 1919 і 1978 р.
50. Чи існував у СРСР інститут місцевого самоврядування?
51. У чому полягають найсуттєвіші відмінності радянського типу організації державної влади від загальнодемократичного державного устрою?
52. Коли і яким офіційним актом було проголошено державну незалежність новітньої України?
53. Яка дата є точкою відліку історії сучасного етапу будівництва незалежної Української держави?
54. Назвіть та охарактеризуйте основні етапи становлення державного управління незалежної України.
55. Визначте характерні риси та особливості Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р.
56. Визначте сутність та державно-управлінську спрямованість конституційної реформи від 8 грудня 2004 р.
57. Чому і за якою процедурою було скасовано конституційну реформу від 8 грудня 2004 р.
58. Охарактеризуйте сучасну форму республіканського устрою в Україні.
59. Які основні висновки щодо особливостей становлення системи державного управління можна зробити на підставі осмислення історичного досвіду державотворення в Україні?
60. Проаналізуйте сутність та особливості різних етапів українського державотворення.
61. З’ясуйте особливості націо- та державотворення, вибудуйте хронологічний ряд розвитку української державності.
62. На основі методу системного аналізу та історичного методу запропонуйте власну періодизацію українського державотворення, ув’яжіть суто історичні сюжети з особливостями сучасного розвитку Української держави.
63. Визначте основні причини занепаду Української козацької держави.
64. Назвіть чинники невдач національно-визвольних змагань 1917-1920 рр.
65. Наведіть порівняльну характеристику систем державного управління на українських землях у складі Австрійської та Російської імперій.
66. На основі порівняння визначте перспективи участі українського населення в діяльності органів місцевого самоврядування та державної влади.
67. Визначте основні особливості державного управління в традиційному суспільстві.

68. Здійсніть порівняльну характеристику систем державного управління в державах, які існували на теренах України в доіндустріальну та індустріальну добу.
69. На основі порівняння визначте причини занепаду обраних держав доіндустріальної доби.
70. Проаналізуйте зміни, які супроводжували процес переходу від аграрного до модерного суспільства.
71. Проаналізуйте геополітичну ситуацію на початку XVIII ст.
72. Визначіть можливі сценарії участі України в Північній війні.
73. Використовуючи метод проблемно-дискусійної гри, визначте найбільш сприятливий для України зовнішньополітичний вибір в умовах перебігу Північної війни. Відповідь аргументуйте.
74. Що таке договірна традиція в організації публічної влади (поясніть на прикладах з історії українського державотворення)?
75. Визначте типові причини внутрішньої нездатності української державно-управлінської еліти до стійкого діалогу, обґрунтуйте власні висновки за допомогою історичних фактів.
76. Порівняйте особливості організації публічної влади в Росії (владний монолог, звернутий до суспільства, що мовчить) та України (діалог влади і суспільства, що поступово самоорганізується).
77. Назвіть умови, необхідні в Україні для інституціалізації механізмів установаження та підтримки владно-суспільного діалогу з найважливіших питань державного та громадського життя.
78. На підставі здійсненого аналізу запропонуйте оптимальну, на Вашу думку, модель державного управління, побудовану з використанням договірних (діалогових) форм організації публічної влади.

Питання з підготовки до іспиту

1. На чому переважно передбачає зосередження уваги суб'єкт-об'єктний підхід до визначення змісту поняття "управління"?
2. Чим є управління?
3. Що являє собою управління як універсальне відношення?
4. У роботах представників яких управлінських шкіл переважно розглядається демократизація управлінських відносин?
5. Яким є співвідношення суспільства та держави?
6. На яких принципах має ґрунтуватися формування інститутів суспільного управління?
7. У чому полягає суспільне призначення державного управління?
8. На які загальні типи можна поділити цілі державного управління за характером впливу на суспільні процеси?
9. Що передбачає концепція "відкритого урядування" в аспекті взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства?
10. Чи можуть існувати фінансові відносини між інститутами сфери науки та органами державної влади і органами місцевого самоврядування?
11. Охарактеризуйте багатогранність держави як певного суспільного явища.
12. Охарактеризуйте державу як суб'єкт та об'єкт управління.
13. Охарактеризуйте поняття "держава" та "державна влада".
14. Охарактеризуйте американський та європейський підходи до розуміння державного управління. В чому принципова різниця між ними?
15. Поясніть, чим відрізняється державне управління від менеджменту.
16. Сформулюйте завдання науки державного управління у зв'язку з розвитком проблемних ситуацій у процесах державотворення, врахуванням різноманітних чинників впливу суспільних трансформацій на ефективність і результативність державного управління, розвитком сучасної державної кадрової політики.
17. Назвіть, які науки є найближчими до державного управління за об'єктом дослідження.
18. Назвіть принципові відмінності предмета дослідження близьких до "Державного управління" наук.

19. Чи є сучасне інтегральне знання у сфері державного управління суб'єктно обумовленим?
20. Яким чином формується інтегральний практичний і теоретичний досвід у сучасному державному управлінні?
21. Чи існують історико-теоретичні передумови інтегральності знання у сфері державного управління?
22. У чому полягає сутність гуманітарних технологій?
23. Чому гуманітарні знання пов'язані з розкриттям гносеологічної проблематики?
24. У чому полягає значимість гуманітарного знання для аналізу соціально-культурного середовища держави?
25. У межах якої сфери філософського знання сконцентровані дослідження в галузі ціннісних аспектів державного управління?
26. Наведіть приклади аксіологічних проблем державного управління.
27. У чому полягає особливість пізнавальної діяльності у системі державного управління?
28. Що таке технологія державного управління?
29. Яким чином фіксуються ціннісні аспекти державного управління?
30. Які існують рівні впливу цінностей держави?
31. Як співвідносяться між собою поняття “метод дослідження” та “методологія наукового пізнання”.
32. Які методи належать до загальних методів дослідження?
33. Які методи належать до логічних методів дослідження?
34. Які методи належать до емпіричних методів дослідження?
35. Визначіть якісні ознаки наукового мислення, які відрізняють його від інших типів суспільної свідомості.
36. Перерахуйте основні загальнонаукові методи досліджень.
37. У чому полягає методологічне значення процедури абстрагування?
38. Визначіть відмінність між поняттями “об'єкт” та “предмет” наукового дослідження.
39. У чому полягає принципова відмінність герменевтичної методології від загальнонаукових методів дослідження?
40. Що являють собою принципи?
41. Який зв'язок існує між принципами, законами та закономірностями?
42. До якої групи належить принцип несуперечності цілей?
43. До якої групи належить принцип відповідності елементів системи визначеній меті?
44. Які принципи управління належать до загальних?
45. Які принципи управління належать до структурних?
46. Які принципи управління належать до спеціалізованих?
47. До якого виду структурних принципів належить принцип *простоти організаційної структури*?
48. До якого виду структурних принципів належить принцип *комбінування*?
49. До якого виду структурних принципів належить принцип *вибірковості цілей*?
50. До якого виду структурних принципів належить принцип *відповідності елементів управлінської діяльності*?
51. До якого виду принципів належить принцип *“своєчасності та оперативності”*?
52. До якого виду принципів належить *“збалансування переконання і примусу (дозволів і заборон)”*?
53. До якого виду методів управління належать економічні методи?
54. Які методи належать до адміністративних?
55. Які методи належать до правових?
56. Які методи належать до економічних?
57. Які методи належать до соціально-психологічних?
58. До якого виду методів державного управління належать дисциплінарні методи?
59. Наведіть приклади закономірностей, притаманних державному управлінню, та охарактеризуйте їх.

60. Чи існують загальноприйняті підходи та правила стосовно систематизації принципів державного управління?
61. Назвіть та охарактеризуйте відомі Вам поширені підходи сучасної державно-управлінської діяльності, які є основою управлінського мислення.
62. Які переваги має введення поняття “самоорганізаційна спроможність розвитку” управління: практику і досліднику?
63. На основі яких факторів ґрунтуються різні підходи до тлумачення поняття державності?
64. Якому періоду українського державотворення була властива “вічова демократія”?
65. Яка інституція взяла на себе функцію Української держави в XVI–XVII ст.?
66. З якими подіями пов’язується лібералізація радянського режиму?
67. Про кого з відомих політичних діячів можна сказати, що він – повстанський ватажок півдня України, провідник анархо-селянських виступів на рубежі 1920-х рр.?
68. З ким УНР уклала договір 27 січня 1918 р. у Бресті?
69. Ким було прийнято рішення про усунення М.Хрущова від влади?
70. Що не входило до компетенції земств?
71. Хто вперше спробував(ла) упорядкувати виплати підданих князям, запровадивши “устави” і “уроки”?
72. Хто із давньогрецьких авторів найдетальніше описав Скіфську державу?
73. Що було основною військовою силою і одночасно примітивним апаратом державного управління в часи Київської Русі?
74. Хто такі варяги?
75. До якого часу, на думку Д.Белла, тривала доіндустріальна доба в історії людства?
76. Чи був поширений у Київській Русі принцип поділу влади?
77. Що розуміють під модерним устроєм суспільства?
78. Хто є автором “проекту модерну”?
79. Чи обернулася модернізація суспільства історично безпрецедентним протистоянням людини і суспільства, зумовленим послабленням групових цінностей?
80. За якими п’ятьма основними інститутами Е.Гідденс визначає інституційний вимір модерну?
81. П.Штомпка визначив функціонально-організуючі принципи модерну таким чином: індивідуалізм, диференціація, раціональність, економізм, експансія:
- а) так;
- б) ні.
82. Які хронологічні рамки постмодерного суспільства?
83. Що є ціннісною основою постмодернізму?
84. Якими є спільні риси постіндустріального та постмодерного суспільств?
85. Якими є специфічні риси постмодерного суспільства?
86. Які риси притаманні державному управлінню в постмодерному суспільстві?
87. Яким був верховний орган влади у державі Богдана Хмельницького?
88. У якому році було скасовано інститут гетьманства?
89. Розташуйте в логічній послідовності назви адміністративно-територіальних одиниць, на які були поділені українські землі у складі Російської імперії.
90. Яким було віче у Київській Русі за характером владних повноважень?
91. Від чого походив державно-управлінський апарат Київської Русі як цивільний інститут здійснення влади?
92. Визначте публічно-правовий статус Запорозької Січі у XVI-XVII ст.
93. Ким призначалися посадові особи Козацької держави за доби Богдана Хмельницького?
94. Кого було проголошено вищою посадовою особою в державі відповідно до ст. 35 Конституції Української Народної Республіки (від 29 квітня 1918 р.)?
95. Укажіть назву першого українського уряду в XX ст.
96. Якою республікою згідно з Конституцією від 29 квітня 1918 р. проголошувалася УНР?
97. На чолі якого з визвольних змагань 1918 р. державних утворень стояв диктатор?

98. Укажіть, у якому із державних утворень право приватної власності визначалося фундаментальним?
99. Які політичні сили відігравали визначну роль в урядовій політиці “другої” УНР?
100. Представником якого уряду був губернський староста?
101. Сутність принципу “диктатури пролетаріату” як основи радянської державності.
102. Кому належала реальна виконавча влада в радянській Україні?
103. За конституцією Радянської України (в різних редакціях) поділ державної влади здійснювався:
- а) між партійними осередками комуністичної партії та місцевими органами державної безпеки;
 - б) був принципово відсутній взагалі;
 - в) між радянськими та партійними органами в межах певної території;
 - г) між центральними та місцевими органами радянської влади.
104. Який конституційний статус (за Конституцією УРСР 1978 р.) мали місцеві ради депутатів трудящих за радянських часів?
105. Коли і яким державним актом було проголошено державну незалежність сучасної України?
106. Від якої події ведеться відлік часу сучасної Української держави?
107. Якою республікою була Україна за формою державного правління у 2006-2010 рр.?
108. Яким є конституційний статус Президента України (за чинною Конституцією України 1996 р., ст. 102?)

ЧАСТИНА II. СИСТЕМНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

РОЗДІЛ 5. СИСТЕМНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

5.1. Державне управління як складна система

Модель державного управління

У XX ст. державне управління стало окремим видом професійної діяльності, освітньою галуззю та галуззю наук передусім завдяки успіхам теорії управління та її застосування до суспільних процесів. Цьому сприяв і той факт, що до числа високорозвинених країн змогли увійти лише ті з них, які мають кращу організацію та управління.

Модель державного управління як складного системного явища наведена на рис. 5.1.

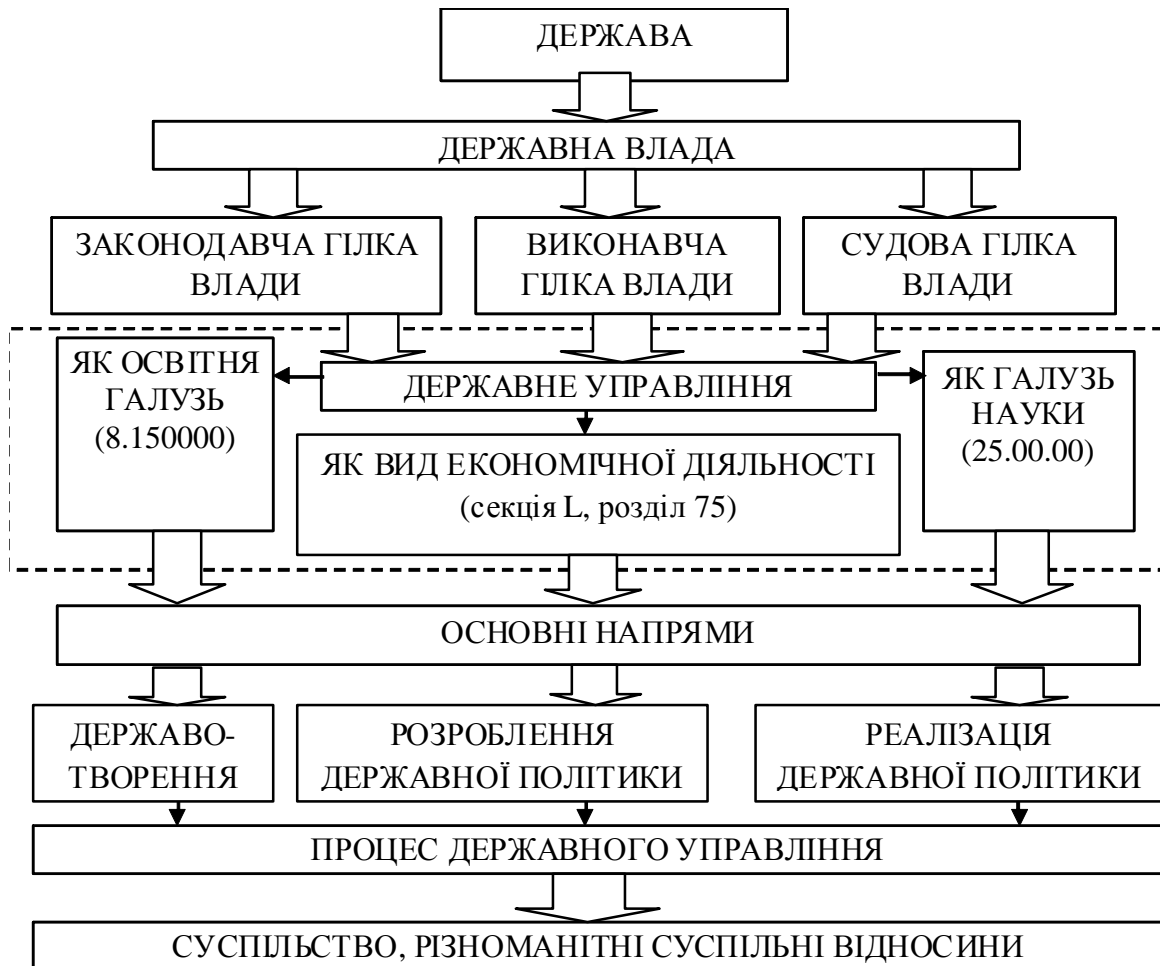


Рис. 5.1. Модель державного управління як системного явища

Державне управління як система діяльності

При розгляді *державного управління як системи діяльності* важливим є розуміння одного з найважливіших системних принципів, а саме, що така система не просто утворюється складенням усіх управлінських зусиль, а набуває якісно нових властивостей. Це, зокрема, означає, що система державного управління в цілому має такі властивості, яких немає в окремих її складових.

В Україні в запровадженому з 1 липня 1997 р. Класифікаторі видів економічної діяльності державне управління визнане як один з основних видів такої діяльності (секція L, розд. 75 “Державне управління”).

Цей класифікатор постійно доповнюється. Так, у його редакції 2005 р. до цього виду діяльності включені:

- 75.11 – державне управління загального характеру (75.11.1 – управління загального характеру на державному рівні; 75.11.2 – управління на рівні державної автономії; 75.11.3 – управління на рівні областей і міст Києва та Севастополя; 75.11.4 – управління на рівні районів, міст, районів у містах; 75.11.5 – управління на рівні сіл та селищ; 75.11.6 – управління у сферах фінансової та податкової діяльності; 75.11.7 – діяльність у сфері статистики та соціології);
- 75.12 – управління в соціальній сфері;
- 75.13 – регулювання та сприяння ефективному веденню економічної діяльності;
- 75.14 – допоміжна діяльність у сфері державного управління;
- 75.20 – надання послуг суспільству в цілому (75.21 – міжнародні відносини; 75.22 – діяльність у сфері оборони; 75.23 – діяльність у сфері юстиції та правосуддя; 75.24 – діяльність у сфері охорони громадського порядку та безпеки; 75.25 – діяльність із пожежної охорони);
- 75.30 – діяльність у сфері обов’язкового соціального страхування.

Створення незалежної Української держави і завдання її розбудови, практичне здійснення соціально-економічних та політичних перетворень, проведення адміністративної реформи передбачало реформування всіх ланок державного управління, розвиток механізмів та інститутів державного регулювання ринкового господарства.

Реалізація цих завдань була неможливою без створення на всіх рівнях влади значного потенціалу людських ресурсів із відповідною професійною підготовкою, глибокими теоретичними знаннями та практичними навичками і вміннями у сфері державного управління, здатних ефективно управляти суспільними справами в нових умовах, а також без наукового супроводження становлення та розвитку державного управління, реформ політичної, економічної, соціальної, гуманітарної, адміністративної сфер, їх європейської інтеграції. У владних структурах України сформувався чітке розуміння важливості становлення державного управління не тільки як виду суспільної діяльності, а й як освітньої галузі та галузі наук. Саме тому в Україні, першій з країн пострадянського простору, **державне управління** отримало визнання і **як освітня галузь, і як галузь науки**.

Державне управління як освітня галузь і галузь науки

Провідну роль у цьому відіграло створення Української (з серпня 2003 р. Національної) Академії державного управління при Президенті України Указом Президента України “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців” від 30 травня 1995 р. № 398 як головного державного вищого навчального закладу в загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, яка реалізується нею за безпосередньою участю Головного управління державної служби України (Національного агентства України з питань державної служби).

Галузь освіти “Державне управління”

Академія здійснює освітню діяльність за IV рівнем акредитації вищих навчальних закладів у **галузі освіти “Державне управління”** та іншими професійно орієнтованими на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування спеціальностями, готує керівний персонал для роботи на посадах I–IV категорій у центральних і місцевих органах державної влади, органах місцевого самоврядування.

Академія здійснює підготовку магістрів державного управління, проведення наукових досліджень з проблем державного управління та місцевого самоврядування; розроблення базових вимог до освітнього і професійного рівня державних службовців та керівників державних підприємств, установ, організацій; надання методичної, інформаційної, консультативної допомоги регіональним центрам підвищення кваліфікації державних службовців, а також надання експертно-консультативних, інформаційно-аналітичних, науково-методичних та інших послуг із питань теорії і практики державно-управлінських процесів.

Становлення та розвиток в Україні освітньої галузі “Державне управління” супроводжується залученням до підготовки магістрів державного управління та державної служби все нових вищих навчальних закладів, переважно національних університетів, і формуванням та впровадженням державних стандартів за спеціальностями і спеціалізаціями освітньої галузі “Державне управління” (шифр 8.150000, спеціальності “Державне управління”, “Державна служба”, “Управління суспільним розвитком” та ін.).

Одним із найвизначніших досягнень ХХ ст. є визнання управлінської праці як окремого виду діяльності і запровадження наукового аналізу для визначення способів ефективного розв’язання управлінських проблем.

Наукове управління

Взагалі під наданням соціальному і, зокрема, державному управлінню наукового характеру надалі будемо розуміти здійснення практики управління на науковій основі. Останню утворює наука управління, тобто теоретичні дослідження самої управлінської діяльності. Засновником наукового управління вважається американський учений **Ф.Тейлор**. Поняття “**наукове управління**” введено **Л.Брандейсом** у 1910 р. Серед найбільш відомих, визнаних світом зарубіжних представників науки управління: **М.Вебер, Н.Вінер, Ф.Гілбрет, В.Глушков, П.Друкер, Д.Дункан, У.Ешбі, Е.Мейо, М.Мескон, Г.Саймон, А.Файоль, М.Фоллет, Д.Форрестер** та ін.

Лауреат Нобелівської премії **Г.Саймон**, визначаючи місце і роль науки управління серед інших наук, охарактеризував її “як частину акумульованого і визнаного знання, що систематизоване й сформульоване відповідно до встановлених загальних істин та закономірностей і є не тільки поєднанням багатьох дисциплін, але й новою самостійною наукою у сфері соціології. Це всеохопне, глибоке та філософське знання”.

За висловом відомого американського вченого **Д.Дункана**, **наука управління** – це передусім інтелектуальна революція, новий світогляд та нова методологія розв’язання проблем. Наука управління спирається на використання наукового методу, системну орієнтацію та використання моделей.

Закономірним результатом об’єктивного процесу становлення і розвитку науки управління є виділення окремої галузі наук “Державне управління”, що характеризується високою динамічністю та професійністю, постійною спрямованістю на результат.

Складність суспільства як об’єкта управління і системи державної влади як суб’єкта управління, які є відкритими, динамічними, самокерованими, імовірнісними, багатопараметричними системами, не дає змоги керуватися в державній управлінській діяльності лише накопиченим досвідом та здоровим глуздом, хоча останні й є обов’язковими складовими управлінського успіху поряд з ініціативою, інноваційним підходом та чітким настроєм на отримання позитивних результатів.

Наукова галузь “Державне управління”

Наукова галузь “Державне управління” фактично запроваджена включенням її до Переліку галузей науки, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 1997 р. № 1328. Наказом ВАК України від 9 вересня 2002 р. № 368, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 20 вересня 2002 р. за № 772/7060, внесено зміни в спеціальності галузі науки “Державне управління”, серед яких встановлено такі: “Теорія та історія державного управління” (25.00.01), “Механізми державного управління” (25.00.02), “Державна служба” (25.00.03), “Місцеве самоврядування” (25.00.04).

Ці спеціальності були перезатверджені наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 14 вересня 2011 р. № 1057.

Дослідження в даній галузі охоплюють теоретичні, методологічні та практичні проблеми становлення і розвитку державного управління в Україні та спрямовані на виявлення законів, закономірностей, принципів, тенденцій, а також розроблення на їх основі підходів, моделей, методів і технологій розв’язання цих проблем. Чільне місце серед них відведено дослідженню системних характеристик державного управління, теорії організації, а також технології розробки, прийняття та впровадження управлінських рішень.

На освітню та наукову галузі “Державне управління” покладається важливе завдання забезпечення ефективного розв’язання проблем державного будівництва в Україні, насамперед формування досконалої державної кадрової політики та адекватного кадрового забезпечення

державної служби. Таким чином, у сфері державного управління було створено реальні передумови здійснення повороту від емпіризму до науковості управління.

Надання державному управлінню наукового характеру передбачає:

- широке використання на всіх його рівнях і ланках наукових досягнень, передусім результатів досліджень у сфері політології, права, філософії, соціології, економіки та інформатики;
- сприяння розвитку наукових досліджень з актуальних проблем державного управління, зокрема розробленню нових управлінських технологій та впровадженню їх досягнень у практику;
- залучення науковців до аналітичної роботи в органах державної влади;
- підвищення рівня забезпеченості апарату системами підтримки прийняття рішень на базі сучасної управлінської методології та використання засобів інформатизації і комп'ютеризації.

В умовах складності і масштабності проблем державного управління застосування наукових підходів і сучасних методів їх розв'язання набувають особливого значення. Перспективне прогнозування, стратегічне планування, вибір раціональної структури органів державної влади та її кадрового забезпечення, забезпечення інноваційного, якісного управління, створення високоефективних мотиваційних підходів, розроблення сучасних методів контролю, комунікацій, прийняття рішень – це лише кілька завдань із багатьох, вирішення яких неможливе без розвитку науки державного управління в напрямі створення нових та вдосконалення існуючих концепцій, теорій, принципів і методів.

Становлення науки державного управління потребує чіткого **визначення її об'єкта і предмета**. Об'єктом дослідження теорії державного управління є управлінська діяльність усіх органів державної влади, а предметом – закономірності і принципи такої діяльності. При цьому необхідно враховувати, що ця діяльність реалізується через управлінські функції відповідних органів державної влади в результаті розосередження функцій державного управління, і що ці різнорівневі функції мають певну специфіку.

Основним результатом дискусії щодо науки державного управління, яка ведеться між різними науковими школами, є її розгляд як динамічної дисципліни, що безперервно змінюється. Значною мірою це пов'язано із ситуативним характером розвитку процесу державного управління та суттєвим впливом на нього суб'єктивного фактора.

В Україні триває процес пошуку ефективної системи державної влади, що забезпечуватиме належну якість та результативність державного управління. Значною мірою він спрямований на зміну незадовільного стану сучасної взаємодії між елементами цієї системи.

Міжрівнева взаємодія у системі державного управління

Розкриття сутності **міжрівневої взаємодії в системі державного управління** передусім потребує чіткої термінологічної обумовленості.

Під взаємодією будемо розуміти дію або дії, в яких беруть участь дві та більше сторін. Відповідно, міжрівневу взаємодію в системі державного управління визначимо як будь-які суспільні відносини та дії органів державної влади різних рівнів між собою, а також із наддержавними, міждержавними і самоврядними структурами та організаціями. Поняття **наддержавні і міждержавні структури та організації** стосується тих із них, що створені як колективні центри управління та комунікації в глобальному міждержавному світовому просторі. Наприклад, ООН, ЄС, СНД, СОТ та ін. Поняття “самоврядні структури та організації” стосується місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства.

На рис. 5.2 наведена модель системної організації управління суспільством, де згруповані основні центри управління суспільством (система наддержавних і міждержавних структур та організацій; система органів державної влади та управління; система органів місцевого самоврядування; система організацій громадянського суспільства) та показані взаємозв'язки, що визначають взаємодію між ними.

Коли йдеться про систему державного управління, насамперед, розглядаються органи державної влади та управління, а також взаємодія між ними. На вищому рівні державного управління в Україні маємо три гілки влади (законодавчу, виконавчу, судову) та інститут президентства. Дві гілки влади (виконавча, судова) та інститут президентства мають розвинену та територіально обумовлену ієрархічну структуру, на відміну від законодавчої гілки влади, яку представляє парламент країни – Верховна Рада України. Нерідко згадується система представ-

ницької влади (парламенти України та Автономної Республіки Крим, обласні та районні ради), яка не має ієрархічної структури підпорядкування.

Як і в будь-якій системі, її ефективність, стійкість значною мірою визначається саме системними зв'язками. Останні визначають характер взаємодії та для відкритої соціальної системи, якою є держава й її державне управління, можуть бути зовнішніми та внутрішніми.

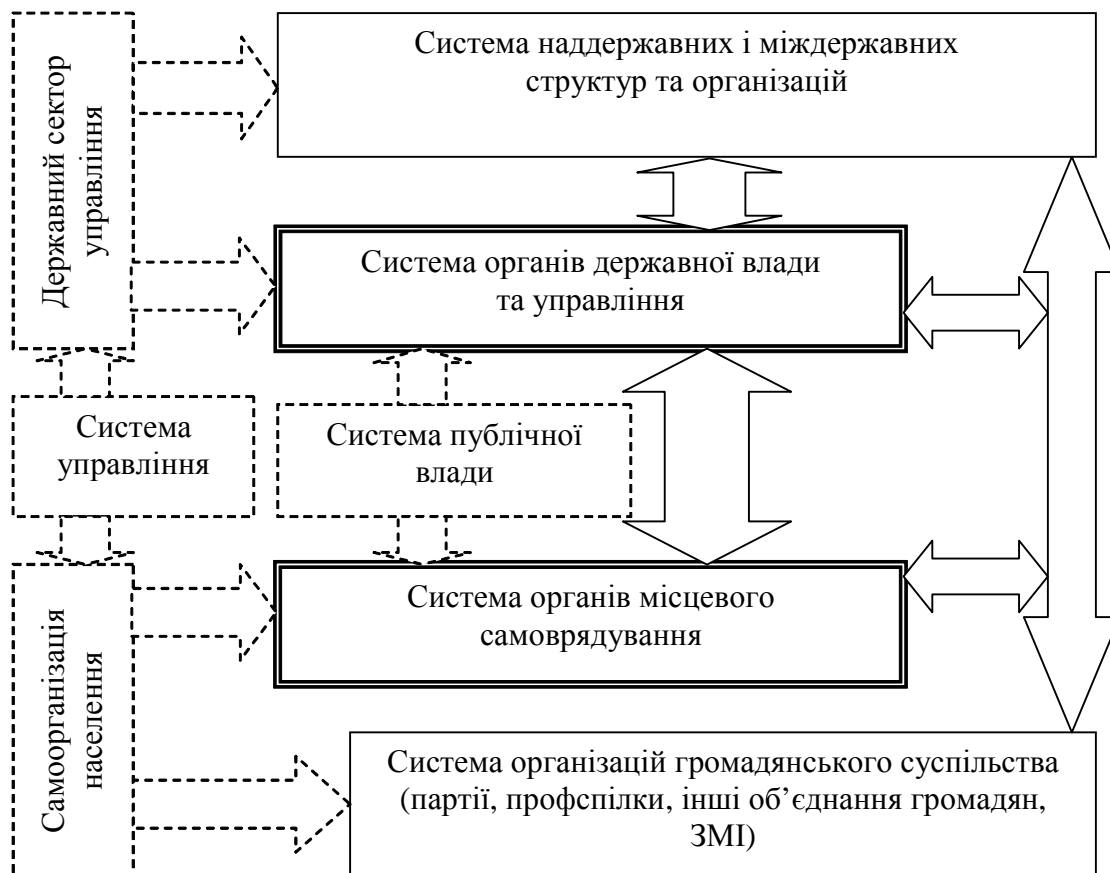


Рис. 5.2. Модель системної організації управління суспільством

Зовнішня взаємодія – це відносини органів державної влади та управління з наддержавними, міждержавними і самоврядними структурами й організаціями (система наддержавних і міждержавних структур та організацій; система органів місцевого самоврядування; система організацій громадянського суспільства) й засоби їх організаційного, інформаційного та технологічного забезпечення.

Внутрішня взаємодія – це відносини органів державної влади та управління між собою й засоби їх організаційного, інформаційного і технологічного забезпечення. Розвинена та територіально обумовлена ієрархічна структура системи органів державної влади та управління природно має й розвинену структуру внутрішньої взаємодії. Останню, за класичною класифікацією організаційних відносин, можна віднести до міжрівневої (субординаційні відносини) та внутрішньорівневої (координаційні відносини).

Враховуючи сучасні ідеї **комунікативної парадигми**, зокрема встановлення безпосередніх зв'язків між усіма елементами системи, на нашу думку, доцільно розвинути наведену класифікацію введенням поняття **“загальнокомунікативної взаємодії”**, яка охоплює всі ті безпосередні зв'язки, які не підпадають під визначення класичної класифікації. Це дає змогу розширити розуміння міжрівневої взаємодії в ієрархічних структурах влади, охопивши, крім класичної міжрівневої ієрархічної взаємодії підпорядкування, також міжрівневу неієрархічну взаємодію загальної комунікації.

5.2. Системні характеристики державного управління

Системна методологія

Соціально-політичні, економічні процеси, що мають місце в Україні, глобалізація та євроінтеграція вимагають зміни організації, змісту, форм і методів державного впливу на всі елементи суспільства. Вони ставлять перед системою державного управління якісно нові завдання, які суттєво впливають на процеси її функціонування та розвитку. Тому використання в сучасних дослідженнях державного управління тільки методології суспільних та юридичних наук не дає надійних, адекватних результатів, які можна було б використовувати в практиці перехідного періоду для вивчення процесів функціонування й розвитку державного управління.

Залучення системної методології до розгляду функціонування і розвитку державного управління полягає у визначенні взаємозв'язків і взаємовідносин як між елементами, компонентами та підсистемами державного управління, так і всією системою державного управління із суспільством у цілому і можливістю аналізу впливів суспільства на якість її функціонування. Адже саме в контексті такого методологічного напрямку стає можливим визначення протиріч, спровокованих перехідним періодом, та вироблення ефективних рекомендацій щодо їх подолання. В межах такого підходу стає можливим виявлення того, яким чином зовнішнє середовище, тобто суспільство, впливає на систему державного управління, і навпаки.

Під **системною методологією** розуміється міждисциплінарна галузь наукових досліджень, метою якої є виявлення та теоретичний опис закономірностей побудови, функціонування й розвитку систем. Системна методологія поєднує в собі такі наукові напрями, як системний підхід, системний аналіз, класична теорія систем, теорія систем, що розвиваються самі по собі, теорія систем з активними елементами, системологія тощо.

Системна методологія виникла як реакція на тривале панування аналітичних способів дослідження, явно недостатніх у тому випадку, коли в об'єкті, що досліджується, необхідно виявити основні закономірності функціонування та співвідношення частини або будь-якої частини й цілого, встановити взаємозв'язок між різнорідними фактами, а також тоді, коли виникає необхідність пошуку аналогій в явищах різної природи. Однією з вагомих причин використання системної методології для дослідження державного управління є проблема зв'язку між різними науковими напрямами знань, які вивчають державне управління.

До найважливіших факторів, що визначають необхідність розгляду державного управління як системи, насамперед належать: 1) транзитивний процес, в якому перебуває держава; 2) вплив глобалізації та інтеграції; 3) зміна вимог з боку суспільства до продуктів функціонування системи державного управління (нормативно-правових та інших документів і послуг); 4) інформаційний вибух, який привів до нових підходів до технологій функціонування соціальних систем. Зростаюче усвідомлення використання різних рівнів аналізу стає характерною рисою сучасного етапу розвитку системної методології. У цих дослідженнях виділяються три основні лінії: розробка теоретичних основ системної методології; побудова адекватного системній методології дослідницького апарату; впровадження системних ідей і методів.

Системну методологію можна розглядати як сукупність різних моделей і способів опису систем різного роду. Системна методологія може використовуватися в тих випадках, коли необхідно досліджувати об'єкт (у нашому випадку – це державне управління) з різних сторін, комплексно, у процесі розвитку. Як відомо, найбільш поширеним напрямом системних досліджень вважається системний аналіз.

Системний аналіз

Під **системним аналізом** розуміють методологію вирішення складних завдань і проблем, засновану на концепціях, розроблених у рамках теорії систем. У багатьох роботах системний аналіз розвивається відносно до проблеми планування і управління в період посилення уваги до програмно-цілевих методів. У плануванні це поняття було практично невіддільне від понять “цілеутворення”, “програмно-цільове планування”.

Системний аналіз визначається також і як додаток системних концепцій до функцій управління, пов'язаних із плануванням, чи навіть зі стратегічним плануванням і цільовою стадією планування. Серед основних принципів системного аналізу можна зазначити: принцип єдності – спільний розгляд системи як єдиного цілого і як сукупності частин; принцип розвитку – враху-

вання мінливості системи, її здатності до розвитку, накопичення інформації з урахуванням динаміки навколишнього середовища; принцип глобальної мети – відповідальність за вибір глобальної мети; принцип функціональності – спільний розгляд структури системи і функцій із пріоритетом функцій; принцип децентралізації – сполучення децентралізації і централізації; принцип ієрархії – урахування супідрядності і ранжування частин; принцип невизначеності – врахування імовірнісного перебігу подій; принцип організованості – ступінь виконання рішень та завдань.

Система

В основі системного аналізу лежить сукупність понять, центральне місце в якій займає дефініція “*система*”. Поняття “системність” походить від латинського (цілісність). За всієї важливості цього поняття для сучасної науки в даний час не існує єдиного загальноприйнятого визначення системи. Будемо розуміти під системою наявність безлічі об’єктів і набору зв’язків між ними та їх властивостями, що становлять певне цілісне утворення. Слід зазначити, що на різних етапах представлення об’єктів у вигляді систем можна користуватися різними визначеннями, з погляду на конкретні особливості проблеми, заради розв’язання якої створюється система.

Завдяки поняттю “системи” вдається абстрагуватися від нескінченного розмаїття світу, його хаосу, сконцентруватися на певній матеріальній формі його прояву, зрозуміти прямі та непрямі зв’язки, виявити закони існування, функціонування та розвитку певного матеріального об’єкта (в нашому випадку таким об’єктом виступає державне управління).

Основні поняття системної методології

Розглянемо державне управління в контексті *основних понять системної методології*.

Під *елементом системи* прийнято розуміти найпростішу неподільну частину системи. Це така її частина (енергетична, інформаційна, матеріально-речова, інша), на яку відповідно до завдань дослідження та розумінні її сутності можна розкласти цілий об’єкт. У системі державного управління елементами системи можуть вважатися державні службовці, мотиви, посади державних службовців, цілі органів державної влади тощо.

Система може бути поділена на елементи не відразу, а шляхом послідовного поділу на підсистеми. *Підсистема*, на відміну від простої сукупності елементів, має мету і цілісність. Прикладами підсистем у системі державного управління є державні органи та їх складові тощо.

Структура системи це сукупність таких елементів та зв’язків між ними, які забезпечують її цілісність та тотожність самій собі. Дані взаємозв’язки забезпечують існування системи і її основних властивостей. У системі державного управління можна, наприклад, визначити гілки та рівні влади, субординаційні та координаційні зв’язки між ними.

Функція системи – це діяльність за певним напрямом, зовнішній прояв властивостей будь-якого об’єкта в певній системі відносин. Функції в системі державного управління класифікуються за різними ознаками залежно від цілей дослідження. Вони можуть бути внутрішніми та зовнішніми, політичними, економічними, соціальними, гуманітарними, екологічними тощо.

Механізм управління – це сукупність взаємопов’язаних методів, засобів і принципів управління, що створюють організаційну основу і забезпечують досягнення цілей управління в системі. У системі державного управління – це сукупність практичних заходів, засобів та стимулів для формування управлінських впливів з метою досягнення цілей держави.

Властивості параметрів системи, тобто зовнішні прояви особливостей системи, її характеристик, за допомогою яких одержують знання про систему. Властивості дають можливість описувати системи та їх складові кількісно, виражаючи цей опис в одиницях, що мають визначену розмірність. До властивостей системи державного управління можна віднести, наприклад, компетенцію її складових (державних органів та установ), зокрема монополію на прийняття правових актів, а також характеристики процесів взаємодії із зовнішнім середовищем.

Зв’язок – це співвідношення між різними компонентами системи, факторами, явищами, подіями, засновані на взаємозалежності і взаємообумовленості. Входить у будь-яке визначення системи і забезпечує виникнення і збереження структури та цілісних властивостей системи, характеризує як її структуру, так і функціонування. В системі державного управління такими зв’язками можуть виступати взаємодії між різними державними органами, які об’єктивуються в процесах субординації, координації та реординації.

Стан системи – це характеристика системи в конкретний момент часу. У системі державного управління стан визначається або через вхідні впливи і вихідні результати, або через загальносистемні властивості. Наприклад, може йтися про розвиток або занепад системи, її окремих складових елементів.

Процес – це перехід системи з одного стану до іншого під дією певної сили, зокрема зовнішніх або внутрішніх впливів. У системі державного управління можна виділити процеси її функціонування (процеси прийняття рішень, процеси внутрішньої та зовнішньої комунікації) та процеси розвитку (інноваційні процеси, процеси реформування тощо).

Розвиток системи – це незворотна позитивна послідовна зміна станів системи в певному відрізку часу. Можна говорити про розвиток системи державного управління в контексті розвитку держави, зокрема вдосконалення її функцій тощо.

Ціль (мету) можна визначити як бажаний результат діяльності, досяжний у межах певного інтервалу часу. В системі державного управління цілі визначаються в стратегіях, національних проектах та програмах розвитку, положеннях про органи державного управління тощо.

Зовнішнє середовище – усе те, що перебуває ззовні системи, включаючи необхідні умови для її існування. Для системи державного управління складовими зовнішнього середовища є суспільство, територія країни, екологія, релігія тощо.

Ознаками системи, що характеризують її як цілісне утворення, є наявність:

– інтегративних властивостей (системність), тобто таких властивостей, якими не володіє жоден з окремо взятих елементів, що утворюють систему; наявність елементів, компонентів, частин, з яких утвориться система;

– структури, тобто визначених зв'язків і відносин між частинами й елементами;

– функціональних характеристик системи в цілому й окремих її компонентів;

– комунікативних властивостей системи, які проявляються в двох формах: у формі взаємодії із середовищем і у формі взаємодії даної системи із суб- і суперсистемами, тобто системами більш низького чи високого порядку, стосовно яких вона виступає як частина (підсистема) чи як ціле;

– історичність, чи зв'язок минулого, сьогодення і майбутнього в системі та її компонентах.

Система державного управління може характеризуватися низкою властивостей, які наводяться нижче.

Цілісність і відособленість. Якщо кожна частина системи так пов'язана з кожною іншою частиною, що зміни в одній частині викликають зміни в усіх інших частинах системи та в системі в цілому, то говорять, що система функціонує як цілісність чи як певне пов'язане утворення. Якщо ж цього не відбувається, то таке поведіння системи називається відособленим. Якщо в процесі розвитку зміни в системі призводять до поступового переходу її від цілісності до відособленості, то вважається, що система піддається прогресуючій ізоляції. Сьогодні система державного управління України ще не може бути охарактеризована як цілісна.

Комунікативність. Соціальні системи існують не в ізоляції, вони пов'язані безліччю комунікацій із зовнішнім середовищем, а також мають внутрішні комунікації між підсистемами, компонентами та елементами. В системі державного управління перехідного періоду комунікація відіграє важливу роль, яка пов'язана з адаптацією системи державного управління до динамічних змін у зовнішньому і внутрішньому середовищі.

Ієрархічність. Під ієрархією розуміється послідовна декомпозиція вихідної системи на ряд рівнів із встановленням відносин підпорядкованості нижчих рівнів вищим. У системі державного управління це може бути будь-яка структура органу влади, державної установи тощо.

Класифікацію систем можна здійснювати виходячи з певних критеріїв.

Першим критерієм можна вважати ступінь складності системи. Складність системи – одне з базових понять у системній методології. Це поняття визначається іншим терміном – розмаїтість, тобто кількість елементів системи. Складні системи, до яких належить і система державного управління, мають певний набір характеристик:

– неоднорідність і велике число елементів (внаслідок різномірності функцій системи державної служби, появи нових пріоритетів у процесах функціонування та розвитку система державного управління набуває нових елементів та компонентів);

- емерджентність – неоднаковість властивостей окремих елементів і властивостей системи в цілому;
- ієрархія – наявність різних рівнів і способів досягнення цілей відповідних рівнів;
- багатофункціональність – здатність великої системи до реалізації певної безлічі функцій при заданій структурі, що проявляється у властивостях гнучкості, адаптації, живучості;
- гнучкість – властивість змінювати мету або процеси досягнення мети залежно від умов внутрішнього середовища системи;
- адаптивність – зміна цілей функціонування при зміні умов функціонування;
- надійність – властивість системи реалізовувати задані функції протягом визначеного періоду часу із заданими параметрами якості;
- безпека – здатність системи не робити під час свого функціонування неприпустимих дій стосовно внутрішнього та навколишнього середовища;
- стійкість – властивість системи виконувати свої функції при виході параметрів зовнішнього середовища за певні обмеження чи допуски (для механічних систем говорять про запас міцності);
- гомеостатичність – визначає рівновагу системи із зовнішнім середовищем;
- живучість – здатність змінювати цілі функціонування при знищенні і (чи) ушкодженні елементів системи.

Оскільки термін “складність” пов’язують із розмаїттям елементів, компонентів та зв’язків між ними в системі, то процес ускладнення системи можна визначити через наступні стадії: впорядкування розмаїття елементів та відносин між ними; впорядкування процесів у системі.

Другим критерієм є різниця між детермінованими та ймовірносними системами. Детермінованою системою слід вважати систему, в якій складові частини взаємодіють так, як було передбачено. При функціонуванні детермінованої системи ніколи не виникає будь-яких невизначеностей. Якщо задано початковий стан системи і відома програма її функціонування, то, визначивши динамічну структуру системи, завжди можна прогнозувати її майбутній стан. Навпаки, для ймовірної системи не можна зробити точного детального прогнозування. Таку систему можна ретельно дослідити й визначити з великим ступенем ймовірності, як вона буде поводитися в будь-яких заданих умовах. Але система все-таки залишиться невизначеною, і будь-яке прогнозування щодо її поведінки ніколи не зможе вийти з логічних рамок категорій теорії ймовірності.

Прийнявши два критерії класифікації, відповідно до яких всі соціальні системи можна поділити спочатку за першим критерієм на три класи (прості, складні і дуже складні), а потім за другим – на два (детерміновані та ймовірнісні), в результаті можна отримати систему класифікації, що складається з шести категорій. Кожна категорія має свої особливості.

У системній методології розрізняються відкриті і закриті системи. Відкрита система характеризується взаємодією із зовнішнім середовищем. Енергія, інформація та речовина - це об’єкти обміну із зовнішнім середовищем через межу системи. Така система не може самозабезпечуватися, вона залежить від енергії, інформації і матеріалів, що перебувають ззовні. Крім того, відкрита система може пристосовуватися до змін у зовнішньому середовищі і повинна робити це для того, щоб продовжити своє функціонування.

Державне управління є відкритою системою. Тому підходи, що використовувалися раніше при вивченні системи державного управління, не можуть використовуватися сьогодні, оскільки в них передбачалося, принаймні неявно, що державне управління є достатньо закритою системою. В цих підходах зовнішнє середовище не розглядалося як важливий фактор розвитку системи державного управління. Суспільство перехідного періоду потребує нових моделей державного управління.

Використання системної методології до розгляду державного управління допомагає зрозуміти:

- яким чином зміни в суспільстві приводять до змін у системі державного управління і навпаки;
- яка модель державного управління буде найбільше відповідати вимогам суспільства у визначений період;

- за якими технологіями така модель буде функціонувати і трансформуватися в процесі змін зовнішнього середовища та як впливатиме на ці зміни;
- яким чином нова модель системи державного управління буде впливати на зміни в зовнішньому середовищі;
- які механізми впливу зовнішнього середовища на процеси в системі державного управління;
- які чинники і як впливають на ці процеси та які з них відіграють роль системоутворюючих факторів.

Функції, які виконуються в системі державного управління, діяльність різних її підрозділів, види нормативно-правових документів та послуг, інші результати діяльності, а також внутрішні і зовнішні умови, що характеризують середовище державного управління, – усе це має розглядатися у взаємозалежності.

Систему державного управління необхідно розглядати як щось більш складне, ніж сукупність простих компонентів, пов'язаних між собою статично за допомогою ієрархічної структури управління. Вона повинна розглядатися як система тісно пов'язаних одна з одною взаємодіючих частин. Для того щоб створювати складні системи, необхідно виділити та розглянути їх складові, визначити характеристики і методи класифікації, вивчити структури і процеси.

У соціальних системах, у тому числі і в системі державного управління, має місце **самоорганізація**, яка породжується стихійними впливами на процеси, що протікають у системі. Процес самоорганізації починається з випадкових зовнішніх впливів, що приводять до флуктуацій у середині системи, які в такій системі не пригнічуються, а, навпаки, посилюються і, зрештою, приводять до створення нової динамічної структури. Важливе значення має синергетична характеристика системної методології. Системи будуються таким чином, щоб досягти синергії, тобто одночасного функціонування окремих, але взаємозалежних частин, які забезпечують більш високу загальну ефективність, чим сумарна ефективність частин, взятих окремо.

Сьогодні компоненти системи державного управління і вся система в цілому мають недостатню ефективність, оскільки в період реформування не вдається пов'язати частини (підсистеми) та функції системи в єдиний механізм. Прийняття рішень часто здійснюється без належного зв'язку з аналізом навколишнього середовища; управління на рівні області чи району – без координації з плануванням у сфері фінансів і підготовки кадрів. Система державного управління все ще спирається на традиційну систему управління, що має своєю метою вироблення інформації про події, які відбулися, – для складання звітів, але не для прийняття перспективних стратегічних управлінських рішень.

Виділення окремих функцій і нездатність пов'язати частини в єдине ціле можуть обумовлюватися різними причинами, зокрема недостатнім професіоналізмом осіб, які приймають рішення. З числа інших причин можна вказати на недоліки в самих структурах державного управління, недостатньо чітке планування, або поки що нездатність об'єднати окремі елементи державного управління за допомогою системного підходу.

Класичний підхід до управління в системі державного управління завжди передбачав повсякденний обмін інформацією в управлінському ланцюзі. Копії наказів спрямовувалися в управління та відділи. Розпорядження передбачали здійснення майбутніх заходів окремими підрозділами державного органу. Але, хоча ці методи і забезпечують певну інтеграцію і координацію, вони не є синергетичними і тому не досягають необхідного ступеня ефективності в процесі функціонування системи державного управління у перехідний період розвитку суспільства.

У процесі соціального розвитку відбувається безперервний відбір досконаліших систем, які наділені кращими властивостями до адаптації. Для того щоб соціальна система стабільно функціонувала, вона повинна мати єдину мету, ведучий суб'єкт управління, який керує її розвитком. У разі відсутності або недотримання будь-якої з цих умов соціальна система не в змозі зберегти свою цілісність.

У відкритих динамічних системах існує залежність між рівнем різноманітності об'єкта управління і рівнем різноманітності суб'єкта управління. У державному управлінні різноманітність суб'єкта управління завжди менше різноманітності об'єкта управління з точки зору інформаційної "місткості". Керуюча система бідніша за той реальний об'єкт, який вона покликана впорядковувати, і тільки в ідеальному випадку може детально контролювати його. Існує необхідний мінімум різноманітності суб'єкта управління відносно свого об'єкта. Якщо суб'єкт управління не досягає цього мінімуму, він не може успішно виконувати свої функції. Якщо дер-

жавне управління змінює свою діяльність, а суб'єкт не модифікується, то, як правило, сповільнюється процес проходження команд, спостерігаються їх запізнення, несвоєчасна реакція як керуючої, так і керованої систем на зміни внутрішнього середовища та довкілля. Усе це впливає на ефективність функціонування державного управління в цілому. Виникає конфлікт між тим, що модернізується, і застиглим у своєму розвитку суб'єктом управління. Спочатку починається розрив зв'язків між елементами та компонентами, хаотична взаємодія між ними, а згодом і розпад.

5.3. Основні чинники впливу на процеси самоорганізації в системі державного управління

Модель циклу управління

Самоорганізація соціальних систем безпосередньо пов'язана з циклами управління ними. Закономірність циклічності управління в соціальних системах фактично зумовлює синергетику соціального управління. Велика кількість та несинхронізованість циклів управління утворює динамічний хаос, а соціальна система внаслідок їх дії перетворюється на дисипативну, тобто таку, що постійно змінюється.

Формування та введення в дію стратегій, політик, програм розвитку дає змогу на певний, визначений цими документами період синхронізувати динаміку циклів управління, спрямувати різні галузі, сфери, території на їх узгоджену роботу в напрямі досягнення визначених загальних цілей держави.

У процесі формування таких стратегій, політик, програм розвитку насамперед постає питання, які чинники впливу на соціальну систему є найбільш загальними та дієвими, а також як краще задіяти їх у процесах самоорганізації. Для відповіді на ці запитання ще раз звернемося до моделі циклу управління.

По-перше, будемо виходити з того, що внаслідок циклу управління в соціальній системі відбувається зміна її стану, що проявляється, насамперед, у зміні певних її показників. По-друге, за основу візьмемо найпростішу і найвідомішу модель циклу управління, основними складовими якої є суб'єкт та об'єкт управління, впливи (організація прямого зв'язку суб'єкта з об'єктом управління) та моніторинг (організація зворотного зв'язку об'єкта із суб'єктом управління). По-третє, розглянемо цю модель через призму виділення найбільш загальних чинників впливу на процеси самоорганізації в соціальних системах, що забезпечуються циклами управління (рис. 5.3).



Рис. 5.3. Модель циклу управління з виділенням узагальнених чинників впливу на процеси самоорганізації

Такий *методологічний підхід* дає змогу виділити та віднести до зазначених чинників *ідеї, технології, ресурси, менеджмент (управління) та виконання*, а також у подальшому здійснювати аналіз реакції соціальних систем на найбільш поширені впливи, а відтак і процесів самоорганізації в них із використанням синтезованої моделі, наведеної на рис. 5.4.

Звернемося до сутності виділених чинників впливу через відомі їх визначення.

Ідея за визначенням, наданим у Вікіпедії, це форма духовно-пізнавального відображення певних закономірних зв'язків та відношень зовнішнього світу, спрямована на його перетворення.

Під *ресурсами* прийнято розуміти все, що потрібно для задоволення потреб людини, в тому числі природні та людські ресурси.

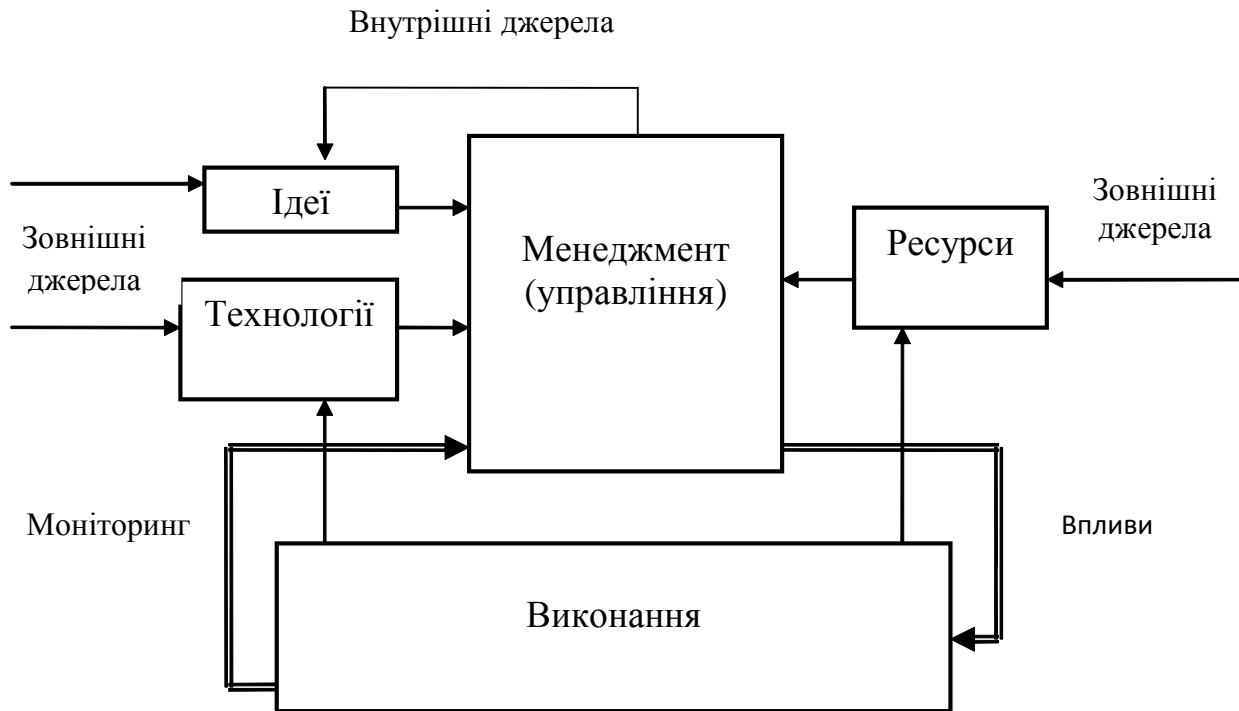


Рис. 5.4. *Модель узагальнених чинників впливу на процеси самоорганізації в соціальних системах*

Менеджмент розглядається як процес управління, що складається з виконання загальних управлінських функцій планування, організації, мотивації, прийняття управлінських рішень, комунікації та контролю, та здійснюється з метою координації людських і матеріальних ресурсів, необхідних для ефективного виконання завдань. За більш широкого тлумачення це спосіб, манера спілкування з людьми; влада та мистецтво управління; особливого роду вміння та адміністративні навички.

У поняття “*виконання*” закладено зміст дії із здійснення, втілення в життя накресленого, дорученого, необхідного.

Технологію в сучасному широкому значенні правомірно розуміти як цілеспрямоване системне використання будь-яких видів організованого наукового знання для досягнення різних практичних цілей, що дає змогу говорити не тільки про технологію виробництва, а й про технологію діяльності установи, технологію управління окремими сторонами суспільного життя або всього суспільства в цілому.

Щодо складових циклу управління *ідеї, технології та ресурси* можуть бути як зовнішніми, тобто такими, що утворюються поза діяльністю суб'єкта та об'єкта управління, так і внутрішніми, тобто такими, що утворюються в межах діяльності суб'єкта й об'єкта управління. У той час, як менеджмент та виконання є внутрішніми елементами цієї моделі.

Загальний методологічний підхід до аналізу станів самоорганізації

Таким чином, маємо п'ять найбільш загальних чинників впливу, комбінація яких визначає стан самоорганізації соціальних систем. Це дає змогу запропонувати *загальний методологічний підхід* до аналізу станів самоорганізації в соціальній системі, сутність якого полягає у виділенні

та аналізі рівнів впливу на неї зазначених чинників, а саме ідей, технологій, ресурсів, менеджменту й виконання, а також у визначенні та оцінюванні відповідного стану її самоорганізації.

Філософія цього підходу полягає ось у чому: якщо застосовано вдалі ідеї (сучасні, ефективні, такі, які можна реалізувати і які добре сприймаються й підтримуються виконавцями), якщо маємо доступні добрі технології (перспективні, інноваційні, ефективні, доступні, ресурсо- та енергозберігаючі), є наявні потрібні ресурси (фінансові, матеріально-технічні, кадрові, інформаційні, час), якщо застосовано якісний та результативний менеджмент (плановий – цілепокладання, програмування, проектування; організаційний – структурний, субординаційний та координаційний, управління персоналом; мотиваційний – процесний та поведінковий; контролюючий – фінансовий, адміністративний, функціональний, аудиторський, експертний, попередній, проміжний, заключний; комунікативний – інформаційний, консалтинговий; прийняття управлінських рішень – виявлення та аналіз проблемних ситуацій, встановлення критеріїв вибору та обмежень, розроблення альтернатив, оцінювання альтернатив за обраними критеріями та обмеженнями, вибір найкращої з них), якщо забезпечено бездоганне виконання (за термінами, за якістю, за ефективністю, за економічністю, за результативністю, за політичною, адміністративною та функціонально-технологічною здійсненністю), то внаслідок цього соціальною системою досягається високий рівень стану самоорганізації.

На рівні держави це є запорукою успішного досягнення поставлених стратегічних, оперативних або тактичних завдань розвитку в обраному напрямі (покращення політичної ситуації, соціально-економічних показників, екологічного стану, переходу на новий, більш високий рівень суспільної культури – політичної, економічної, соціальної, екологічної, духовної, технологічної, інформаційної та ін.).

Якщо будь-який із зазначених чинників впливу має негатив, то це порушує наведену логіку ідеального успішного розвитку й може призвести до погіршення або навіть порушення процесів самоорганізації, що проявляється в переході до нижчих рівнів станів самоорганізації соціальної системи.

Типові ситуації

Розглянемо деякі з можливих *типових ситуацій*.

Ситуація 1. Невдалі ідеї. Призводить до ідеологічного відставання від інших соціальних систем, гальмування розвитку, нерезультативних витрат ресурсів.

Ситуація 2. Невдалі технології. Призводить до технологічного відставання соціальної системи.

Ситуація 3. Нестача ресурсів. Призводить до нереалізації або часткової реалізації обраної ідеї, відповідно до якої поставлені цілі. Часто до цього призводить постановка завищених цілей, які не забезпечені необхідними ресурсами. Саме тому в сучасному менеджменті передових країн світу обов'язковою умовою є забезпечення всіх завдань необхідними ресурсами.

Ситуація 4. Поганий менеджмент. Призводить до гальмування застосування передових ідей та технологій, нераціональних витрат ресурсів.

Ситуація 5. Погане виконання. Призводить до дискредитації непоганих ідей та застосування передових технологій, нераціональних витрат ресурсів, зведення нанівець зусиль менеджменту.

На практиці часто маємо одночасне виникнення різних із зазначених ситуацій. Шляхом виділення всіх можливих таких ситуацій через розгляд можливих комбінацій загальних чинників впливу можна сформулювати ситуативне проблемне поле самоорганізації соціальних систем та використовувати його для оцінювання станів таких систем. Зокрема, на основі періодичного проведення (наприклад щорічного, поквартального, щомісячного) оцінювання таких станів і використання їх результатів для прогнозів розвитку соціальних систем.

Якщо застосувати зазначений підхід до *кризових ситуацій у соціальних системах*, то можна говорити про *кризу ідей, кризу технологій, ресурсну кризу, кризу менеджменту та кризу виконання*, а також системну кризу, що має ознаки кількох із зазначених криз. Наприклад, якщо йдеться про сучасну ситуацію в країнах Європейського Союзу, то можна говорити, що до ознак кризи ідей, які спостерігалися там в останні роки, ще додалися й ознаки кризи ресурсів, викликані нераціональним менеджментом у низці країн старого світу (Греція, Італія, Португалія, Іспанія). Для сучасної Російської Федерації характерні ознаки кризи виконання та регіональ-

ного менеджменту. В Україні, на нашу думку, також мають місце ознаки кризи виконання та менеджменту (управління).

Будь-яку діяльність у соціальних системах (політичну, економічну, соціальну, гуманітарну, екологічну, державно-управлінську, місцеве самоврядування) можна розглядати в контексті наявності ознак зазначених вище криз.

Залежно від проявів ознак видів криз та їх характеру (тривалість, масштабність, терміновість вирішення, ресурсо- та енерговитратність тощо) слід сформувати систему (програму, план, проект) заходів з їх подолання, попередження або зменшення негативних наслідків.

Важливою умовою ефективного практичного застосування запропонованого підходу фактично є вирішення питання визначення рівня впливу зазначених чинників.

Розвиток та самоорганізація соціальних систем

Розвиток та самоорганізація соціальних систем – це поняття, що нерозривно поєднані. Але постає питання, яким саме чином? Для відповіді на нього розглянемо ці поняття детальніше.

Як відомо, *розвиток* є незворотною (на відміну від циклічності функціонування), спрямованою (для забезпечення єдиної, внутрішньо-взаємозалежної лінії), закономірною (на відміну від випадкових процесів) зміною об'єктів, у результаті якої виникає новий якісний стан об'єкта, його складу або структури. Тільки одночасна наявність усіх трьох зазначених властивостей виділяє процеси розвитку серед інших змін.

Самоорганізація ж, за визначенням **Г.Хагена**, є процесом упорядкування (просторового, тимчасового або просторово-часового) у відкритій системі за рахунок узгодженої взаємодії безлічі її складових елементів.

За певних обставин така самоорганізація, що отримала назву дисипативної, призводить до незворотної, спрямованої, закономірної зміни упорядкованих станів соціальної системи, яку можна охарактеризувати як розвиток.

Виникає питання, що є тим керуючим параметром (чинником), за якого соціальна система спонтанно переходить у новий упорядкований стан, та про яке його критичне значення йдеться при цьому. Визначимо цей параметр як самоорганізаційну спроможність розвитку.

Тобто *самоорганізаційна спроможність розвитку* є тим керуючим параметром (чинником), при критичних значеннях якого соціальна система спонтанно переходить у новий упорядкований стан. Її можна визначити як керуючий параметр (чинник), який є інтеграційним проявом дії загальних чинників впливу на процеси самоорганізації, у тому числі ідей, технологій, ресурсів, менеджменту та виконання, при критичному значенні якого соціальна система спонтанно переходить у новий упорядкований стан.

Таким чином, розвиток можна розглядати як незворотну, спрямовану, закономірну зміну упорядкованих станів соціальної системи, що забезпечується наявністю її самоорганізаційної спроможності розвитку внаслідок досягнення критично достатньої інтеграції ідей, технологій, ресурсів, менеджменту та виконання.

Кожний із цих чинників фактично задає свій напрям впливу на формування самоорганізаційної спроможності розвитку, а саме: ідеологічний, технологічний, ресурсний, менеджерський (суб'єктно-діяльнісний) та виконавчий (об'єктно-діяльнісний). Ці напрями можна поєднати у вектор, який назвемо вектором впливу на самоорганізаційну спроможність розвитку.

Що дає введення поняття самоорганізаційної спроможності розвитку управлінцю: практику і досліднику?

Насамперед *ідеться про принципову зміну підходу до підготовки політичних рішень* (стратегій, політик, концепцій, бюджету тощо). Системність таких рішень має забезпечуватися в контексті досягнення самоорганізаційної спроможності розвитку внаслідок досягнення критично достатньої інтеграції ідей, технологій, ресурсів, менеджменту та виконання. Інакше кажучи, йдеться про формування такого вектора впливу на самоорганізаційну спроможність розвитку об'єкта управління, який її забезпечує.

У чому переваги такого підходу:

– має об'єктивний характер, оскільки спирається на дисипативний характер самоорганізації соціальних систем;

– надає просте загальне уявлення про основні чинники впливу на дисипативну синергетику соціальної системи, що є дуже важливим для вибору шляхів подальшого аналізу та синтезу цієї системи;

– спрощує і технологізує застосування синергетичного, системного та ситуативного підходів до соціальних систем, оскільки пропонує лише п'ять основних чинників впливу на самоорганізаційну спроможність їх розвитку. Про те, наскільки це важливо, вказує приклад запровадження американськими вченими **М.Х.Месконом**, **М.Альбертом** та **Ф.Хедоурі** простої, зрозумілої моделі менеджменту (управлінські функції планування, організації, мотивації, контролю та пов'язуючі їх процеси прийняття управлінських рішень і комунікації), яка зараз набула характеру сучасної класики менеджменту;

– дає змогу за кожним напрямом вектора впливу на самоорганізаційну спроможність розвитку об'єкта управління структурувати проблеми, цілі, завдання з використанням як цього вектора (для ідеологічного, технологічного напрямів), так і інших поширених моделей, зокрема зазначеної вище моделі менеджменту для менеджерського (суб'єктно-діяльнісного) напрямку, різних моделей представлення діяльності для виконавчого (об'єктно-діяльнісного) напрямку, різних моделей представлення ресурсного забезпечення (фінансових, кадрових, інформаційних тощо) для ресурсного напрямку;

– доступне для розуміння будь-якому управлінцю, державному службовцю, посадовій особі місцевого самоврядування, що відкриває нові можливості для їх підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації та перенесення здобутків науки синергетики в практику публічного управління.

В чому обмеження такого підходу:

– його застосування не замінює, а тому й не виключає використання в управлінському процесі звичних управлінських технологій структурування проблем, цілей, завдань, оскільки він спрощує на першому етапі аналізу уявлення про проблемні сфери соціальних систем, але не спрощує управлінську працю із синтезу критично достатньої для розвитку інтеграції ідей, технологій, ресурсів, менеджменту (управління) та виконання.

Як приклад застосування основних чинників впливу у складі вектора впливу на самоорганізаційну спроможність розвитку об'єкта управління на рис. 5.5 наведено *спрощену технологічну схему розробки концепції*.

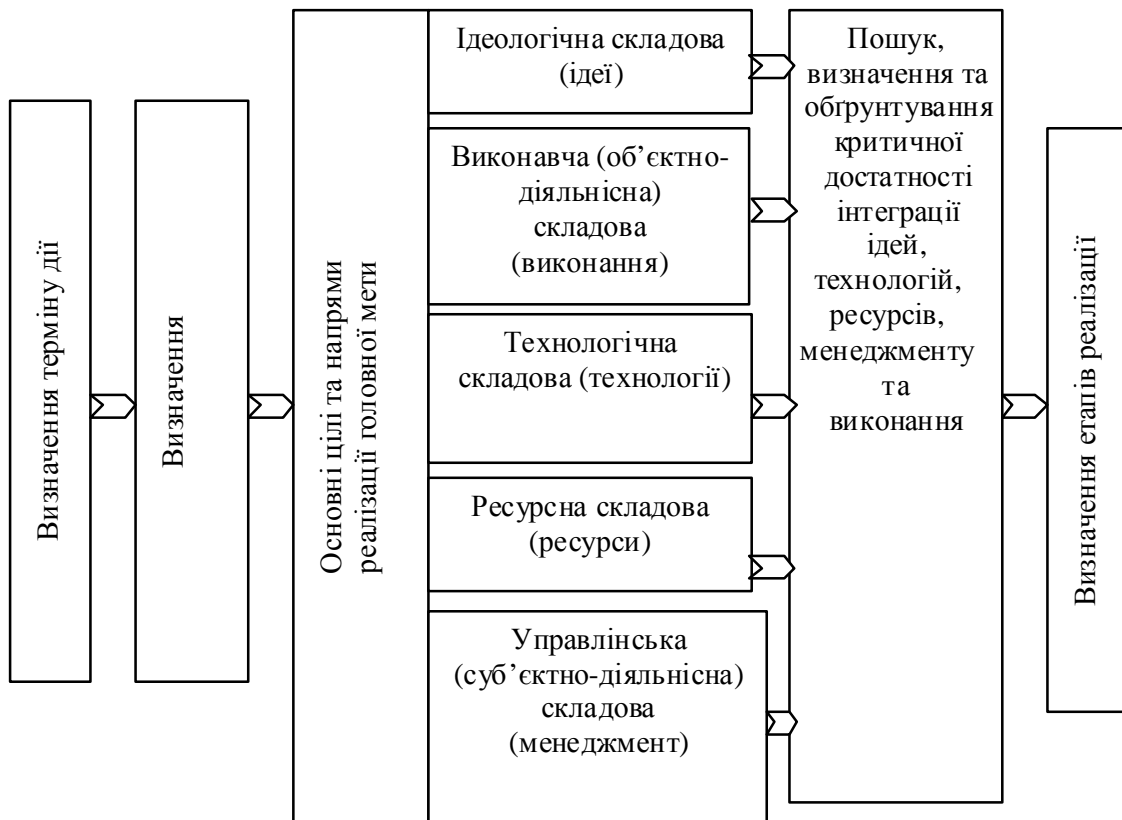


Рис. 5.5. Спрощена технологічна схема розробки концепцій за принципом досягнення самоорганізаційної спроможності розвитку

5.4. Ефективність та результативність державного управління

Визначення і базова модель ефективності та результативності управління

Розуміння *ефективності та результативності управління* базується на визначенні структури і цілей процесу управління та базовій моделі управління. У процесі проведення оцінювальних досліджень ефективності управління необхідно розуміти:

- об'єкт оцінки, щоб адекватно виділяти параметри визначення та оцінювання ефективності чи/та результативності;
- мету оцінки з позиції замовника і споживача результатів оцінювання, щоб займатися тим, що може знайти практичне застосування;
- контекст оцінювання, щоб підтримувати послідовність розвитку.

При цьому є два підходи: від існуючої теорії та концептуальних моделей до практики і так званих “буденних теорій” і, навпаки, від практики до емпіричної теорії. У першому випадку використовують загальноприйняті теоретичні або когнітивні моделі. За другого підходу спираються на “буденні, або практичні” когнітивні моделі, які мають реальні управлінці, діяльність яких оцінюється. Від адекватності і повноти відповідності когнітивних моделей реальності залежить практична значущість оцінних досліджень, оскільки вони дають зворотний зв'язок у контурі державного управління і таким чином визначають стійкість системи, її реактивність та здатність до розвитку.

Розгляд політико-правових аспектів ефективності державного управління призводить до висновку щодо принципової важливості *проблеми забезпечення ефективності державного управління* при розбудові державності України. З погляду технології соціального та державного управління з процедурами оцінювання процесу, результату та ефективності функціонування уряду й урядових організацій пов'язується завдання оцінки розуміння та бачення системи сучасного управління та його результатів, тобто реконструкція когнітивних моделей діяльності систем управління.

Визначення цілей державної політики невід'ємно пов'язане з управлінською парадигмою в державному управлінні. Постановка цілей як імпульс і орієнтир для дії є необхідною складовою будь-якої теорії і практики управління. Визначення цілей управлінської діяльності є також необхідним для оцінки її ефективності і прогнозування як складових організації науково обґрунтованого проектування процесу соціальної трансформації. Воно методологічно зорієнтоване на оптимізацію планових, програмних, проектних рішень.

У центрі соціокогнітивної моделі прийняття рішення розташовані такі елементи, як модель світу, інтереси, цінності, мета. Вони створюють концептуальне ядро визначення і розробки таких операційних елементів підготовки рішення, як сценарії, завдання, засоби, навіть можливості тощо. Через них проходять кілька контурів зворотного зв'язку, які надають нелінійні властивості процесу прийняття рішень.

У сучасній науковій літературі і в українському законодавстві найбільш поширене розуміння ефективності управлінської діяльності як сукупності трьох критеріїв (ЕЕР, укр. або ЗЕ, англ.):

- 1) економія (*economy*, англ.) – оцінка економності, розумності, правильності використання державних фондів при даному рівні ефективності; її стандартом є мінімізація ціни;
- 2) ефективність (*efficiency*, англ.) – ефективність використання ресурсів, або відношення якості і кількості наданих товарів та послуг до дій і витрат на їх створення для досягнення результатів; стандартом ефективності є кращий досвід;
- 3) результативність (*effectiveness*, англ.) – ступінь відповідності досягнутих результатів і наслідків, що спостерігаються, поставленій меті, погодження використаних засобів і досягнутих результатів із поставленою метою, оцінка зумовленості досягнутих результатів обраною політикою; стандартом результативності є наближення результату до мети. Ефективність системи визначається також як її здатність досягати встановленої мети у заданих умовах і з певною якістю, що наближає її до поняття результативності.

Усі вказані параметри можливо операційно визначити і виміряти тим або іншим способом і представити в цілісній функціональній системі моделі ефективності управлінської діяльності (рис. 5.6).

Таким чином, поняття ефективності управління має сенс тільки в рамках певних, але не всіх моделей державного управління. Виходячи із базового поняття ефективності управління є сенс розглядати ефективність тільки для моделей, до складу яких входить цільовий компонент, оскільки ефективність визначається саме через ступінь досягнення цілей. При цьому варто пам'ятати, що формулювання цілей управління завжди є суб'єктивним процесом і перебуває під впливом цінностей та інтересів впливових соціальних груп. Тому поняття ефективності завжди має ціннісне навантаження.

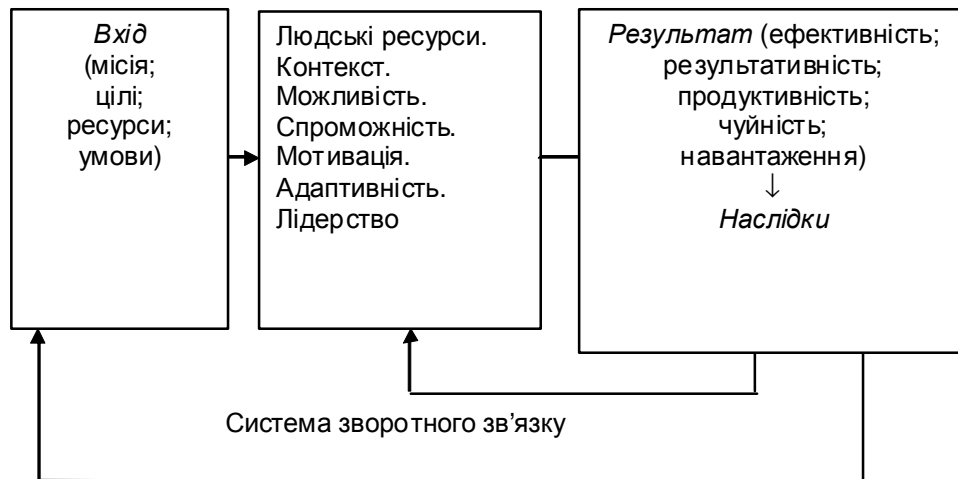


Рис. 5.6. Концептуальна модель ефективності управлінської діяльності

Різними авторами розглядаються близько 1 тис. індикаторів результативності виконання (англ. *performance*) на рівні корпорацій і послуг. Такий підхід широко використовується в організаційному аудиті. Лише вимір результату діяльності ще не поліпшує його. Вимір результату є одним із інструментів планування. Власне результат діяльності генерується, визначається тим, як учасники – виконавці розуміють сенс і реалізують норми, еталони, стандарти, якість професійної діяльності (домінуючі практики роботи, професійні компетенції, лідерство), характером мотивації й адаптації до умов роботи, контекстом професійної діяльності і системою зворотного зв'язку. Їх удосконалення є вже інструментом розвитку організації і підвищення її ефективності. Однак найбільш важливим є вбудованість ефективності в структуру управління так само, як вона вбудована в будь-який механізм. Саме це завдання виконують сучасні концепції менеджменту, які спрямовані на послідовне підвищення ефективності і якості управління.

Сучасні підходи до забезпечення ефективності управління

Існують різні процесуальні форми, системи оцінки і вдосконалення якості управління, що спираються на показники виконання, результативності, параметри організаційних структур і процесів. Серед них: оцінювання, орієнтоване на застосування, бенчмаркінг, статистичний контроль процесів (Statistical Process Control), шість сігма (Six Sigma), модель досконалості Європейського фонду управління якістю (European Foundation of Quality Management, EFQM), узагальнена схема оцінки (Common Assessment Framework, CAF), лін або ошадливий менеджмент (Lean Management), загальне управління якістю (Total Quality Management, TQM), теорія обмежень (Theory of Constraints, ToC), швидкий менеджмент (Rapid Management, RM), тренінг спільної участі (Training of Participation, ToP), збалансована система показників (Balanced Scorecard) та комплекси кількох із перелічених концепцій: лін-шість сігма, збалансована система показників – лін-шість сігма тощо.

Інший підхід до визначення ефективності управління полягає у визначенні ключових компетенцій і формуванні переліків ефективних управлінських практик або характеристик ефективного менеджера. Одним із джерел такого підходу є світова традиція професіографічних досліджень у психології праці.

Історико-функціональний аналіз понять ефективності і якості у філософській, економічній і управлінській традиціях, проведений М.Солодкою, показав їх взаємозв'язок, наявність у них ціннісної компоненти та необхідність багатопараметричного підходу до вивчення і використання в державному управлінні механізму зворотного зв'язку. При цьому наголошується особливе значення в сучасних умовах відповідальності суб'єкта управління як вирішального фактора сталого прийняття рішень. Таким чином, повнота уявлення стосовно ефективності управління вимагає врахування при його оцінюванні ще одного виміру, а саме того, чиї і які цілі потрібно досягти. Це суб'єктно-ціннісний вимір ефективності управління. Його змістове розуміння визначається соціально-функціональною позицією оцінюючого суб'єкта або характером його залучення до управління та об'єктивним значенням для нього результатів і наслідків діяльності.

У менеджменті організації є два взаємопов'язаних аспекти – управління зовнішніми зв'язками організації і управління внутрішньою роботою організації. Ефективність менеджменту в контексті зовнішніх зв'язків розглядається на основі співвіднесення результатів діяльності організації з її цілями. Це значною мірою пов'язано із професійною компетентністю управлінського персоналу і співробітників, які забезпечують виконання основних функцій організації відповідно до її функціональної структури. Професійна компетентність пов'язана із професійними здатностями, можливостями, знаннями, навичками персоналу й, насамперед, ототожнюється саме із функціональною специфічністю організації. Професійна компетентність визначає змістову і кількісну сторону зовнішнього результату функціонування організації. При цьому, як відзначає **Т.Конті**, результативність значною мірою залежить від здатності подолання організаційних бар'єрів продуктивними процесами.

“Наскрізню роль”, за термінологією **М.Мескона, М.Альберта, Ф.Хедоурі**, у процесі одержання результату відіграють мотивація професійної діяльності і адаптація до умов роботи, що часто обговорюються в термінах виробничого або управлінського стресу. Адаптація за своїми функціями співвідноситься із механізмами лідерства і керування (управління), оскільки вона регулює напруженість і спрямованість професійних навичок і базових потреб в умовах конкретного політико-економічного контексту і полегшує, стабілізує тим самим процес функціонування організації.

Принципова специфіка механізмів стресу полягає в тому, що він проявляється в ситуаціях потенційної або актуальної загрози для персоналу і реалізується на психофізіологічному і соціально-психологічному рівнях. А лідерство і менеджмент, у тому числі використання обмежених ресурсів, крім ситуацій небезпеки, діє і в афективно нейтральних ситуаціях та пов'язується насамперед з організаційним рівнем функціонування організації.

Таким чином, вивчення розуміння управлінським персоналом основних компонентів структури управління, існуючих управлінських практик і традицій, актуального становища і тенденцій розвитку таких процесів, як лідерство, професійні компетенції, мотивація, адаптація (управлінський стрес) державних службовців є ключовими для розвитку ефективності державних інституцій.

У процесі побудови єдиної Європи активно розробляється концепція сучасної “європейської адміністрації”. Її базовими цінностями є відкритість, партнерство, підзвітність, ефективність і обґрунтованість (англ. – *openness, participation, accountability, effectiveness, coherence*). На основі досліджень, що представлені в англійській літературі з ефективності публічного управління, нормативно вважається така модель, яка передбачає надання якісних послуг населенню, вирівнювання якості послуг на різних територіях, орієнтацію політики на потреби населення, економічний розвиток міст і поселень, автономність і незалежність місцевої влади від центрального уряду в питаннях економічного і соціального розвитку територій, підвищення якості життя населення, розвиток соціальної сфери, активну участь обраних посадових осіб у виробленні і реалізації міської політики, лідерство, що ґрунтується на чітко визначених завданнях і процедурах, формально визнану владну позицію, яка спирається на довіру і підтримку управлінського персоналу, спільну участь усіх зацікавлених сторін у врядуванні, законність усіх дій, прозорість і публічність системи управління, цілісність інституційної структури.

Актуальність змістової соціальної експертизи ефективності державного управління на основі емпіричних знань про закономірності розвитку суспільних процесів постійно підкреслюється в роботах вітчизняних соціологів і філософів у контексті трансформації суспільства. Питання ефективності управління має принципове системне значення. Це здебільшого пов'язано із всесвітнім розвитком технологічності суспільних відно-

**Актуалізація питання
ефективності державного управління**

син, підвищенням ціни помилки при прийнятті державних рішень, входженням світу у смугу “перехідних” умов існування. Важливість спираючої державної політики на знання особливо очевидна в умовах швидкого перебігу трансформаційних процесів. При цьому необхідно визнати, що розпад Радянського Союзу, а разом з ним і всієї соціалістичної системи, яка спиралась на радянську модель (не маються на увазі західноєвропейські моделі соціалізму, як, наприклад, шведська), значною мірою пов’язаний із неспроможністю цих режимів організувати і втілити в життя ефективні реалістичні рішення з управління соціальними процесами. На думку свідків, замість досліджень цих процесів існувала догматична картина: марксизм-ленінізм, заморожуваний на початок ХХ ст.

Актуальність соціальної експертизи державного управління та набуття досвіду оцінки його ефективності зумовлена також тим, що пострадянські країни відмовилися від повільних обережних реформ, коли існує можливість управляти суспільним процесом у буквальному розумінні “обачливо”, з використанням методу спроб і помилок. Вони фактично обрали шлях революційних змін, на якому суспільні процеси розвиваються дуже швидко, і взаємозумовленість, взаємопов’язаність цих процесів дуже велика. Ситуація, яка склалася на сьогодні, нетипова своєю суттю. Тому механічне використання досвіду інших країн, у принципі, не може бути ефективним. За таких умов тільки точні, конкретні знання про закономірності динаміки розвитку суспільних процесів у кожній із країн можуть бути надійним підґрунтям державної політики у сфері суспільних (у тому числі економічних, і тим більше ринкових) перетворень.

Ключова роль ефективності державного управління в період трансформування суспільства

Розмірковуючи над проблемами ефективності державного управління, Г.В.Агаманчук вважає, що соціалізм розвалився через його неефективність. Тобто не було виконано завдання, що об’єктивно стояло, стоїть і буде стояти, – досягнення рівня продуктивності праці, який можна порівняти з рівнем розвинених держав. Саме тому на кожній ділянці суспільної життєдіяльності необхідно знаходити ефективні форми організації та регулювання, зокрема і в державному

управлінні. Він вважає, що справжнім досягненням у розвитку управлінської думки є те, що звернуто увагу на системність державного управління і виведення її із суб’єкта. Об’єкти, якими управляють, діяльність, люди, які зайняті виробництвом матеріальних, духовних продуктів і послуг, – надто важлива проблема, що останнім часом зовсім випала з поля зору наукової думки. Це, зокрема, і технологія діяльності, соціально-психологічний менталітет, інтерес людей до праці і виробництва продукції, організація об’єктів, якими управляють, рівень самоуправління. Кожне з цих питань становить величезну наукову проблему.

Факторами, які ускладнюють питання ефективності державного управління України, є неоднозначність цілей і невизначеність критеріїв ефективності діяльності органів державної влади, політичний тиск на адміністративні структури, способи розподілу бюджетних ресурсів, системне поширення корупції. Такий комплекс особливостей вітчизняного державного управління створює об’єктивну потребу для початку проведення принципових змін цієї системи і внесення цього завдання до політичного порядку денного.

До такого висновку приводить ознайомлення з досвідом реформування державного управління в розвинутих країнах світу, зокрема у США, де початок концептуального оформлення включення процесів контролю ефективності і продуктивності в публічне управління припадає на початок ХХ ст. Активізація руху за вдосконалення виконання і підвищення продуктивності в державному і місцевому управлінні західних країн була свого часу безпосередньо обумовлена тотальною корупцією державних чиновників, їх злиттям із політичною системою, публічними скандалами і гострою потребою у реформуванні бюджетної системи. Основним стимулом підвищення ефективності було активне прагнення суспільства до підвищення рівня управління як умови (фактора) більш широкої демократії.

Завдання проведення адміністративної реформи, яка була розпочата урядом України наприкінці 90-х рр. ХХ ст., вимагає від державних службовців здібностей і бажання працювати в умовах безперервної трансформації, активно брати участь у принциповій зміні системи державного управління. До завдань адміністративної реформи входить утворення ефективної, “прозорої”, державної адміністрації, що заслуговує на довіру. Ці завдання можна розглядати як умови, що задають контекст проблемі розвитку результативності роботи урядових структур різного

рівня. Свідоме виконання цих завдань неможливе без розуміння змісту цілей і завдань професійної діяльності, свідомого сприймання оточуючого середовища і самої системи державного управління.

Досвід проведення адміністративної реформи в Україні свідчить, що її ідея не була підкріплена організаційно-управлінським ресурсом, зокрема орієнтацією процесу змін на чітке розуміння ефективності державного управління України. Розгляд ефективності державного управління за сучасних умов показує її критичність для виживання і конкурентоспроможності країни у глобалізованому світі. Це виклик часу і потреба, ігнорування якої призводить до кризи держави.

Ефективність управління є системним поняттям, яке значною мірою визначає сучасну філософію державного управління, оскільки має значне ціннісне й суб'єктне навантаження. Кожний елемент управлінської системи повинен слугувати забезпеченню ефективності її функціонування.

5.5. Суб'єкти та об'єкти державного управління

Суб'єкти державного управління

Будь-яка соціальна система розглядається в сукупності двох невід'ємних складових – суб'єкта та об'єкта. Управлінський вплив суб'єктів здійснюється відносно об'єктів державного управління.

Суб'єктами державного управління є не лише органи державної влади, а й їх керівний склад. Головною рисою суб'єкта державного управління є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. Владний вплив, що виходить від суб'єкта до об'єкта управління, дає можливість підпорядковувати волі першого волю і діяльність останнього, що є необхідною умовою досягнення цілей і вирішення завдань, визначених суб'єктом управління. Відповідно об'єкт державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому порядку виконувати його рішення.

Суб'єкт управління – система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дають можливість їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє.

З позиції європейського підходу (моделі) до суб'єктів державного управління належать: органи державної влади (уряд, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); керівники і керівний склад цих органів (політичні діячі; посадові особи; службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями). З позиції американського підходу (моделі) до суб'єктів державного управління належать усі органи і керівники трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої, судової.

Кожному суб'єкту управління притаманні певні функції, які відображають загальносистемний поділ праці щодо їх виконання, у зв'язку з чим функції характеризують основний зміст та напрями діяльності суб'єкта управління. Суб'єкт є системно організованим, і в цій якості має характерні ознаки будь-якої соціальної системи. Суб'єктам управління притаманні загальні функції і цілі, єдність принципів їх утворення, побудови та діяльності, структурна єдність та інші ієрархічні зв'язки й відносини, прийняття чітко регламентованих управлінських рішень, узгодження їх між собою.

Об'єкти державного управління

Основними об'єктами державного управління за європейським підходом слід вважати підпорядковані органи виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади. Відповідно, об'єктами державного управління є система, на яку спрямовується владний вплив суб'єктів управління. Безпосередніми об'єктами, на які справляє вплив той чи інший конкретний суб'єкт, є підпорядковані йому сектори (галузі) державного управління. За більш широкого, американського, підходу об'єктами державного управління є все суспільство та будь-які його сфери, галузі, відносини.

Об'єкт управління – це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють.

Слід зазначити, що між суб'єктом і об'єктом управління в системі виконавчої влади не існує абсолютних меж: система, яка управляє, будучи суб'єктом відносно того чи іншого об'єкта, сама, у свою чергу, може бути об'єктом управління з боку іншого суб'єкта. Так, наприклад, обласна державна адміністрація, що здійснює виконавчу владу в межах області, є суб'єктом управління щодо районних державних адміністрацій відповідної області, одночасно будучи об'єктом управління відносно уряду, який, у свою чергу, є об'єктом управління з боку Президента України та Верховної Ради України.

Слід наголосити на визначальному значенні об'єкта в системі управління і пов'язаного з цим трактування цільового призначення самого державного управління. В умовах демократичної, правової, соціально орієнтованої держави публічне й, зокрема, державне управління спрямоване на забезпечення прав і свобод людини, високої якості життя громадян, безпеки їх існування. Звідси походить така суттєва особливість функцій такого управління, як постійна спрямованість на життєво важливі потреби об'єкта, тобто діяльність кожного конкретного суб'єкта повинна аналізуватися з точки зору реального забезпечення, насамперед, цих, а не якихось інших внутрішніх потреб самого суб'єкта.

Взаємодія суб'єктів та об'єктів управління

Взаємодіючи, суб'єкт і об'єкт утворюють процес управління. Суб'єкт і об'єкт управління перебувають у постійній динамічній взаємодії, в процесі якої виникають *управлінські відносини* – особливий вид відносин у сфері державного управління, що виникають у процесі цілеспрямованого впливу суб'єкта управління, наділеного відповідною компетенцією, на об'єкт управління, з метою реалізації юридично встановлених функцій державного управління.

Таким чином, функції державного управління реалізуються через управлінські відносини, тобто в процесі цілеспрямованого впливу суб'єкта управління, наділеного розпорядчими правами, на об'єкт управління, що має переважно виконавчі обов'язки.

Ці відносини типу “влада – підпорядкування” можуть мати різний характер залежно від повноважень суб'єкта, ступеня самостійності об'єкта управління та багатьох інших факторів. Вони можуть бути формальними (субординації) і неформальними (координації); галузевими (відносини в межах однієї галузі); територіальними (у межах одного регіону); міжгалузевими (між органами різних галузей); міжрегіональними (між органами різних регіонів); територіально-галузевими.

Відносини управління формуються з урахуванням закономірностей, принципів, функцій і методів державного управління. Найчастіше ці відносини виникають за ініціативою одного з учасників, а у разі порушення адміністративно-правових норм порушник несе відповідальність перед державою.

Змістом управлінських відносин є особлива діяльність людей, що виступає у вигляді взаємодії суб'єктів та об'єктів управління. Сторони цих відносин, вступаючи у взаємне спілкування, формують тим самим зміст управлінських відносин. Між ними існує тісна взаємодія, що здійснюється за допомогою *прямих* (від суб'єкта до об'єкта) і *зворотних* (від об'єкта до суб'єкта) зв'язків.

Прямий управлінський зв'язок – це управлінські відносини між суб'єктом і об'єктом державного управління, які практично реалізуються завдяки руху інформації від суб'єкта до об'єкта.

Зворотний управлінський зв'язок – це зв'язок від об'єкта до суб'єкта управління, який надає інформацію про стан об'єкта, його діяльність щодо виконання рішень і є базою для контролю за реалізацією відповідних впливів на об'єкт управління.

Практична реалізація цих зв'язків забезпечується завдяки руху інформації. Наявність прямого та зворотного зв'язку є необхідною умовою нормального функціонування й розвитку будь-якої соціально-економічної системи. Прямий зв'язок сприяє процесу ухвалення рішень і забезпечує їх доведення до виконавця – об'єкта управління. Зворотний зв'язок, який надає інформацію про стан об'єкта і його діяльність щодо виконання рішень, забезпечує можливість контролю за реалізацією відповідних впливів на об'єкт управління. Зворотний зв'язок, таким чином, дає можливість знаходити найбільш оптимальні шляхи і засоби організації процесу регулювання діяльності об'єкта управління. Він синтезує дії внутрішнього та зовнішнього середовищ (стосовно певного об'єкта управління), що відображають численні причинно-наслідкові зв'язки. Отже, зворотний зв'язок сприяє підвищенню ефективності обміну управлінською інформацією.

Між суб'єктом і об'єктом у процесі державного управління встановлюються відповідні відносини, які мають субординаційний чи координаційний характер.

Узгодження (упорядкування) управлінських дій призводить до виникнення між ними вертикальних зв'язків – *субординації*, за допомогою якої в системі виконавчої влади встановлюються відносини підпорядкованості, що виражають ієрархічну залежність між об'єктами і суб'єктами державного управління. Субординаційні відносини розрізняються за такими *видами*:

– *пряме підпорядкування* – безпосереднє підпорядкування об'єкта управління одному суб'єктові управління;

– *непряме підпорядкування* – підпорядкування об'єкта, що виходить з інших, крім безпосереднього суб'єкта, джерел;

– *подвійне підпорядкування* – один з видів субординації, за якого об'єкт управління підпорядковується двом суб'єктам управління.

Координація – це встановлення між суб'єктами і об'єктами державного управління горизонтальних зв'язків, тобто поєднання двох і більше однорівневих з точки зору визначеного критерію дій, що забезпечують досягнення запланованого результату. Координаційні відносини розрізняються за такими видами: *узгодження, предметно-технологічна взаємодія, складна взаємодія*.

Субординацію і координацію розглядають як двоєдине виявлення сутності управлінської діяльності, а також як її базові форми. У процесі цієї діяльності вони доповнюють одна одну, причому, залежно від конкретної ситуації, переважає та чи інша. Ці зв'язки мають діалектичний характер: об'єкт, яким управляють, не є пасивним учасником управлінських відносин. Оскільки реалізація функцій управління є не лише одностороннім управлінським впливом суб'єкта на об'єкт управління, а активною взаємодією сторін, то, відповідно, об'єкт управління повинен мати можливість для участі у формуванні владного волевиявлення суб'єкта. Це означає, що орган виконавчої влади, крім власних прав щодо керованого об'єкта, має й певні обов'язки перед ним.

Оскільки об'єкт має свої власні потреби та інтереси, що впливають із закономірностей його існування та розвитку, то суб'єкт управління зобов'язаний їх урахувати. Коли ж об'єкт не наділений відповідними правами для задоволення своїх потреб, з одного боку, і з другого – за відсутності в суб'єкта обов'язків урахувати ці інтереси та потреби, управління може набути характеру сваволі, а його функції можуть перетворитись у фактор дезорганізації.

Тобто особливістю сучасного державного управління є те, що об'єкт не тільки підпорядковується, а й відповідним чином впливає на суб'єкт управління, вимагає від нього певних дій. Високий рівень соціальної активності об'єктів визначає специфічний характер їх впливу на суб'єкти управління, які значно ширші впливу за принципом “зворотного зв'язку”. Об'єкт управління не тільки реагує на управлінські впливи суб'єкта, не тільки сигналізує про їх наслідки та результати, а часто, – незалежно від бажання суб'єкта, прямо спонукає його до певної перебудови управлінських впливів, зміни їх характеру та змісту. Усе більшого поширення набуває тенденція щодо вирішального впливу об'єктів управління на побудову суб'єктів державного управління, визначення їх функцій, структури і системних зв'язків.

Зазначений процес отримав назву *реординації* – особливого виду відносин у сфері державного управління, сутність якого розкривається за допомогою такої схеми: “Ти управляєш мною, але і я в певних аспектах управляю тобою”.

Реординаційні відносини – це самостійний вид управлінських відносин, за якого справляння управлінського впливу є обов'язком чи правом об'єкта державного управління відносно керуючого суб'єкта, який, у свою чергу, зобов'язаний відповідним чином на нього реагувати. Такі відносини можуть виникати за наявності або відсутності організаційного підпорядкування між органами.

Реординація ґрунтується на високому рівні соціальної активності об'єктів управління. З метою реалізації активності об'єкта управління необхідно не лише вдосконалювати механізм управлінського зв'язку суб'єкта і об'єкта, але й підвищувати ефективність участі в управлінні громадян, громадського контролю за діяльністю органів влади. Для цього слід подолати стереотипи, що були притаманні колишньому тоталітарному суспільству з ідеєю домінування держави над людиною, де останній відводилася лише роль керованого об'єкта, на який спрямовувалися владно-розпорядчий вплив і адміністративний примус з боку органів держави. Сьогодні вкрай важливо запровадити принципово нову парадигму у відносинах “громадянин – держава”. Її

стрижнем є служіння держави людині. Державна влада в цьому сенсі – це не тільки здійснення повноважень, що зобов'язують громадянина, а й виконання певних обов'язків перед ним. У процесі демократичного розвитку обсяг таких обов'язків з боку держави зростатиме.

Водночас слід оптимізувати управлінські можливості суб'єктів державного управління за умов зниження при цьому ресурсних витрат, тобто домогтися підвищення ефективності органу державної влади. Виходячи із закону необхідної різноманітності суттєвою проблемою системи державної влади є забезпечення охоплення суб'єктами управління різноманітності об'єктів управління. Головним критерієм має слугувати зміст і масштаб конкретного керованого об'єкта. Змінюючи гнучкість структури, враховуючи міру невизначеності поведінки керованих об'єктів, можна досягти співвідносності конкретної управлінської системи тим процесам, які вона покликана впорядковувати. Чим вищий ступінь відповідності керуючої системи керованій, тим ефективніше здійснюється управління тією чи іншою системою.

Таким чином, державне управління характеризується наявністю цілісної системи, керуючою і керованою її частинами, причинно-наслідковими зв'язками між ними, динамізмом розвитку.

5.6. Управлінська діяльність як різновид соціальної діяльності

Визначення механізмів державного управління

Управління в сучасному світі є поширеним видом людської діяльності і тому заслуговує детального розгляду. Зміст та особливості дій членів суспільства здавна привертають увагу дослідників. Насамперед це стосується соціальних дій, які спрямовані на оточуючих та передбачають можливість їх реакції, тобто є причиною дій інших людей. У роботах **М.Вебера**, **Г.Лебона**, **Г.Тарда**, **О.Конта**, **Г.Спенсера**,

Е.Дюркгейма, **Т.Парсонса** та інших розглядаються сутність, послідовність виконання та основні характеристики соціальних дій. Узагальнення їх є підставою для віднесення до цієї категорії і управлінської діяльності, яка спрямована на інших людей, колективи або суспільство в цілому, передбачає зміну їх поведінки, а також певну реакцію на вплив керуючого суб'єкта.

Управлінська дія в певному сенсі може розглядатися як соціальна, змістом її є опрацювання спільних поглядів на розв'язання проблем, пошук унікальної правильної стратегії і тактики, наслідком чого є формування деталей управлінського механізму. Стверджується, що предметом управління як організованої соціальної дії є розподіл соціальних ролей, програмування соціальної взаємодії учасників процесу спільної діяльності відповідно до очікуваного результату та необхідності підтримки системного характеру взаємодії.

М.Вебер виокремлює типи соціальних дій: цілеспрямовані, ціннісно-раціональні, афективні та традиційні. **Т.Парсонс** називає їх ідеальними і з цим не можна не погодитися, оскільки в будь-якій соціальній дії можна побачити елементи всіх чотирьох. Особливо це стосується управління, яке є завжди цілеспрямованим, ціннісно-раціональним (несе відбитки певної культури, етичних та естетичних настанов тощо), базується на певних традиціях і відпрацьованих технологіях, а також постійно має емоційне забарвлення відповідно до стану людей, які готують та приймають рішення. Відносно управлінських дій це можна розглядати як характеристики, що описують особливості процесу прийняття та реалізації рішення і є щільно пов'язаними між собою. Цей процес є цілеспрямованим, але вибір мети значною мірою визначається культурою суспільства чи колективу (або особи), емоційним станом та відданістю традиціям. Сьогодні фахівці багато говорять про необхідність удосконалення державного та муніципального управління, впровадження певних інновацій. Але це стосується здебільшого засобів і способів здійснення окремих дій, форми і механізми залишаються традиційними, такими, що визначаються культурою і цінностями.

Відомий американський соціолог **Т.Парсонс** вважає, що дія логічно містить актора, мету, ситуацію (засоби та умови), певний взаємозв'язок елементів (нормативну орієнтацію дії).

Під *нормою* розуміється вербальний опис конкретного перебігу подій, який розглядається як бажаний у поєднанні з приписом щодо узгодження майбутніх дій із цим взірцем, а також те, що практичні системи дій та їх частини ніколи не бувають цілком нормативними або ненормативними, а завжди містять як одні, так і інші.

**Прийняття та
реалізація управлін-
ських рішень**

Прийняття та реалізацію управлінських рішень слід розглядати як складну систему дій. Окремі етапи (оцінка ситуації, формулювання проблеми, формування альтернативних варіантів, їх аналіз, прийняття рішення, його реалізація, оцінка результатів) теж є системами дій з погляду на те, що вони містять комплекси елементарних актів, в яких задіяні різні актори. Виконання кожного з них визначається загальною метою, особливостями ситуації (умов, наявних засобів, рівня знань працюючих, норм). Це однаково стосується державного управління, керування регіоном, населеним пунктом або комерційним підприємством. У кожному окремому випадку ситуації, проблеми, характеристики учасників процесів, норми різні, але суть і зміст дій залишають незмінними.

Умови та засоби, що є складовими ситуації, на перший погляд виглядають об'єктивними, але реальне їх урахування та використання значною мірою визначається рівнем обізнаності, розуміння та бажанням керівника використати ті чи інші складові ситуації. Особливо це стосується державного управління, в якому результат діяльності посадової особи або органу влади безпосередньо не впливає на розміри винагороди працівників. Відбір мети теж здійснює людина, і цей процес також залежить від її (або їх) ціннісної спрямованості, ставлення до традицій, емоційного стану, освіченості. Це підкреслює роль працівників у визначенні характеру управлінських дій, а особливо керівника або керуючої підсистеми взагалі.

Аналізуючи мотивацію соціальних дій, **М.Вебер** відзначав, що в реальному житті більш масовими є ціннісно-раціональні дії, які завжди підкорені заповідям або вимогам, у покорі яким людина бачить свій обов'язок. Відмінністю управлінських дій є їх цілеспрямованість, але, на жаль, дуже часто ці дії теж відрізняються надмірною ціннісною орієнтацією або традиційністю і емоційністю. Особливо це стосується виконання робіт на етапах розробки варіантів розв'язання проблем, їх порівняння, вибору рішення, оцінки результатів його впровадження. Зменшення сили тиску цих характеристик вимагає чіткого визначення мети, постійного її аналізу (відповідно до змін внутрішнього та зовнішнього середовища певних систем) і моніторингу дотримання її на всіх етапах процесу прийняття й реалізації рішення. До формування цілей і перевірки ходу їх досягнення доцільно залучати багато людей (особливо це стосується державного та регіонального управління), що дає змогу враховувати різні традиції, ціннісні орієнтації та мінімізувати вплив афективності.

Роботи з оцінки ситуації передбачають визначення характеру і обсягів інформації, що має бути зібрана, та її джерел, накопичення її на певних носіях, аналіз, узагальнення його результатів, формулювання висновків тощо. Усі ці акти, якщо їх можна так назвати, пов'язані між собою і обумовлюють одне. Характер інформації та її обсяг вимагають певних засобів і методів її збирання та обробки, аналітичні розрахунки свідчать про необхідність пошуку додаткових даних або доцільність переходу до відпрацювання висновків тощо. Спрямованість усіх цих робіт визначається метою, яку мають чітко усвідомлювати всі учасники подій. Аналогічно пов'язані і групи актів усього процесу прийняття та реалізації управлінських рішень. Виконання робіт з формування альтернативних варіантів рішення, їх оцінки та вибору оптимального часто залежить від кількості та якості інформації, що зібрана на етапі аналізу ситуації, а визнання рішення якісним значною мірою пов'язано з характером організації процесів його реалізації.

Для цілеспрямованої діяльності необхідно визначити та узгодити інтереси учасників, з'ясувати знання кожного та напрями й обсяги їх збільшення, узгодити загальну мету, шляхи та засоби її досягнення тощо. Тобто потрібне постійне активне спілкування.

**Управлінська
діяльність**

Проблеми організації і підвищення результативності управлінської діяльності досліджували **Г.Форд, Ф.Тейлор, Г.Емерсон, А.Файоль** та інші, в працях яких розглядаються закономірності поєднання в управлінні наукового знання, здібностей людини, технічних засобів, тобто того, що визначає діяльність.

Г.В.Атаманчук вважає, що **управлінська діяльність** можна визначити як сукупність навичок, умінь, способів, засобів доцільних дій людини у сфері управління, що відпрацьовані історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей. Автор стверджує, що в державному управлінні ця діяльність відображає його властивості, а саме: єднання з державною владою, системність, об'єктивну універсальність тощо. Крім того, їй притаманні такі характеристики,

як інтелектуальний зміст, інформаційна насиченість, колективізм, багатогранність за проявами, нормативно-правова заданість. У зв'язку з тим, що державний службовець постійно виконує розумові і вольові операції з аналізу, оцінки, відбору, рішення, підпорядкування і виконання, контролю тощо, науковець визначає управлінську діяльність як складне соціально-психологічне явище з яскравою домінантною волю.

Для державного управління характерною є колективна дія, оскільки суб'єкт представлений великими колективами працівників (міністерства, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевих рад тощо). У зв'язку з цим для забезпечення якості управлінської діяльності великого значення набувають рівень освіченості і кваліфікації усього колективу, наявність загальносистемної і організаційної мети, якість нормативної бази, спрямованість організаційної культури, рівень організації праці в системі, а також спрямованість мотивації праці і контролю в системі та в кожній установі.

Орієнтуючись на перелік компонентів системи державного управління, слід зазначити, що діяльність у ній пов'язана із виконанням функцій і робіт (основних, головних та допоміжних) у межах чинної структури відповідно до мети, принципів і технологій з використанням інформації, техніки та методів. Згідно з позицією **Т.Парсонса**, вона визначається ситуацією, що склалася (умовами та засобами), нормативами і цінностями, що визначаються в суспільстві, регіоні, установі, рівнем освіченості населення та метою.

Оскільки управлінська діяльність здійснюється в системі, вона має організовуватися з дотриманням принципів системності, об'єктивності, зворотного зв'язку, доповнення, оптимальності, еволюційності, вірогідності, демократизму, гласності, провідної ланки, стимулювання, а також результативності, якості, економічності, різноманітності, інноваційності, наукової обґрунтованості. Тобто ця діяльність має зміцнювати систему, під час її здійснення треба максимально запобігати суб'єктивізму і волюнтаризму, постійно впроваджувати новітні технології і засоби, орієнтуючись на досягнення високого кінцевого результату, доцільне (оптимальне) використання всіх ресурсів.

Чинники впливу на прийняття та реалізацію управлінських рішень

Розвиток діяльності, виходячи з вищезазначеного, це зміна кількісних та якісних характеристик функцій і робіт, тобто поява нових або скасування тих, що виконуються, збільшення або зменшення часу їх здійснення, витрат ресурсів на забезпечення цих процесів, а також результативності і якості кінцевого продукту – рішення або організаційної дії. На рис. 5.7 наведено чинники, що впливають на цей процес. На кількісні показники діяльності найбільшою мірою впливають зміни мети, принципів, інформації, технології, умови та засоби.

Якість і результативність переважно залежать від нормативів, цінностей, освіченості, комплексності, технологій, структури і техніки. Чинники першої групи теж впливають на якісні характеристики, але не так явно. Освіченість, інформаційність, колективізм, комплексність, нормативи і цінності визначають стан методів та технологій і вже через них впливають на розвиток діяльності, водночас є і безпосередній зв'язок.

Таким чином, кількісні і якісні характеристики функцій і робіт, що виконуються, залежать від стану компонентів системи управління та чинників, що визначають будь-яку соціальну діяльність. Аналіз схеми (рис. 5.7) свідчить про виключну роль людини, яка є носієм або безпосередньо формує майже всі чинники.

Об'єктивними можна вважати характеристики умов, що склалися у суспільстві, але саме управлінець має їх завчасно вивчати і забезпечувати адаптацію системи з метою використання переваг та уникнення загроз.

Розвиток діяльності не є самоціллю, він має бути спрямований на те, щоб разом із розвитком компонентів системи та управлінських відносин забезпечувати якнайшвидше досягнення мети удосконалення системи (організації, регіону, держави). Водночас він має велике значення, оскільки неякісна робота окремої людини або структурного підрозділу може звести нанівець зусилля колективу щодо розвитку всієї системи.

У науковій літературі розглядається також питання форм управлінської діяльності. Г.Атаманчук трактує зміст цього поняття як зовнішні, постійні та типізовані прояви практичної ак-

тивності державних органів щодо формування і реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності. Він виокремлює правову та організаційну форми. Б.Лазарєв додає до них ще процесуальну, яка притаманна всім видам державної діяльності.

Управлінська діяльність має **певні психологічні особливості**, які заслуговують на увагу у зв'язку із роллю людини в цьому процесі. До них відносять індивідуальний та колективний її характер, опосередкований зв'язок керівника з кінцевим результатом функціонування організації, складність об'єкта. Крім того, необхідно враховувати, що це діяльність з організації роботи інших людей, що керівник одночасно належить як до керуючої, так і керованої підсистем, а також умови її здійснення (інформаційна невизначеність, необхідність одночасно вирішувати кілька питань тощо).

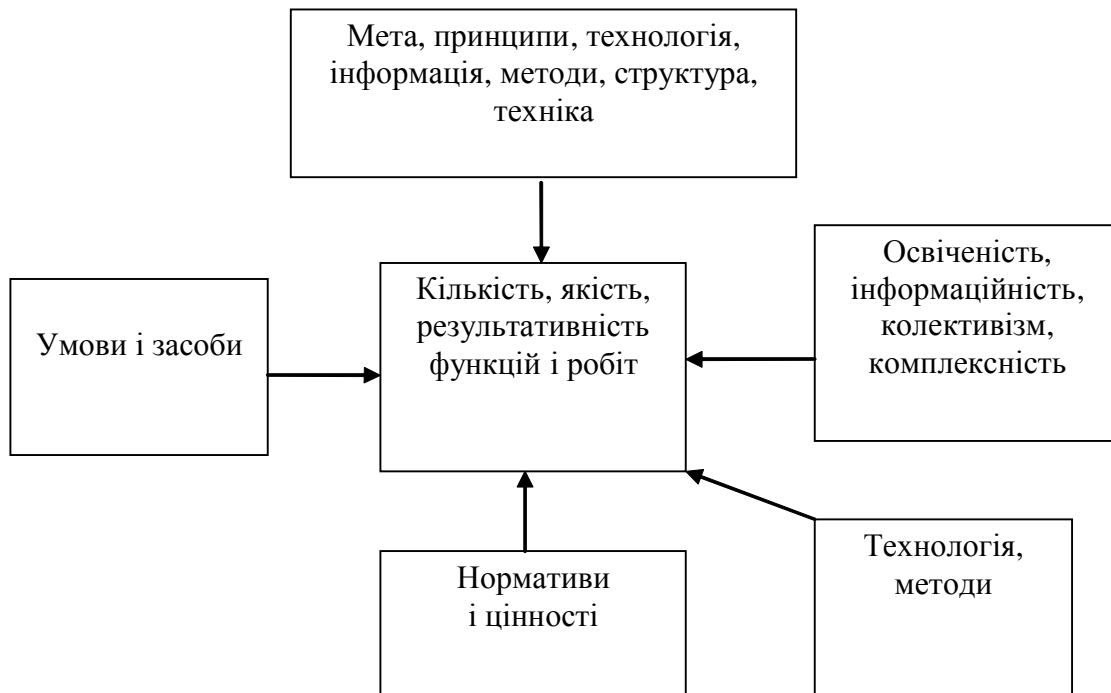


Рис. 5.7. Чинники, що впливають на зміну кількісних і якісних характеристик управлінської діяльності

Індивідуальний та колективний характер виявляється в тому, що навіть коли суб'єкт одноосібно приймає рішення, він користується інформацією, яка підготовлена підлеглими, крім того, він завжди орієнтується на можливості об'єкта (умови, здібності, здатності). Тобто управлінська діяльність є складною, комплексною і системною.

Керівник майже ніколи безпосередньо не бере участі у виготовленні кінцевого продукту (винятком є малі підприємства), але несе відповідальність за його якість. Він має створити необхідні умови і організувати діяльність інших людей, тобто розумітися на цих умовах і технології виконання управлінських функцій.

Соціотехнічна діяльність пов'язана з тим, що підсистема, якою керують, є певним соціальним утворенням і виконує комплекс дій відповідно до мети за визначеною технологією. Це вимагає від керівника знань і вмінь щодо цілеспрямованого впливу на технологічний процес і на функціонування колективу. Особливості діяльності суб'єкта і об'єкта управління на різних рівнях ієрархії відображені через складові дії відповідно у табл. 5.1 та 5.2.

Особливості дій керуючих суб'єктів на рівнях організації, регіону, держави

Складові дії	Рівні управління		
	організація	регіон	держави
Умови	Визначені технологією та фінансовим станом	Залежать від політичної та економічної ситуацій	Залежать від політичної та економічної ситуацій
Рівень обізнаності керівника	Визначається технологією	У зв'язку з наявністю колегіальних органів є розмитим	У зв'язку з наявністю колегіальних органів є розмитим
Рівень обізнаності об'єкта управління	Визначається технологією	Визначається загальним рівнем освіченості в регіоні	Визначається загальним рівнем освіченості в державі
Засоби	Організаційні, економічні, соціально-психологічні	Правові, адміністративні, організаційні, економічні, соціально-психологічні	Правові, адміністративні, організаційні, економічні, соціально-психологічні
Мета	Чітка, конкретна, часто визначена кількісно	Комплексна, кількісно не визначена	Комплексна, кількісно не визначена

Виконані дослідження свідчать про те, що в організації (на підприємстві) умови та засоби, якими користується керівник, рівень обізнаності працюючих здебільшого визначається вимогами технологічного процесу, мета є чіткою, конкретною, часто кількісно визначеною. Дії суб'єктів управління на рівнях регіону та держави мають схожі характеристики, а саме:

- умови визначаються політичною та економічною ситуаціями;
- мета є комплексною, кількісно не визначеною;
- рівень обізнаності суб'єкта є не чітким, що обумовлено наявністю колегіальних органів;
- рівень обізнаності об'єкта визначається загальною освіченістю в регіоні або в державі;
- використовується увесь комплекс управлінських засобів (правові, адміністративні, організаційні, економічні, соціально-психологічні).

Управління як взаємодія суб'єкта і об'єкта

Управління – це завжди взаємодія суб'єкта і об'єкта, тому доцільно розглянути особливості діяльності і останнього за такою самою схемою (табл. 5.2).

В організації (на підприємстві) дії об'єкта обумовлюються особливостями технології і забезпечуються суб'єктом, а індивідуальні цілі підпорядковуються цілям організації (хоча б на час перебування особи на робочому місці).

Характеристика діяльності керованого об'єкта на рівнях регіону і держави майже повністю збігаються, визначаються особливостями сфери життєдіяльності, умови та засоби забезпечуються самим об'єктом (крім правових), мета має не суперечити регіональним або загальнодержавним цілям.

Таким чином, управлінська діяльність в організації є більшою мірою цілеспрямованою (кількісно визначена мета та підпорядкованість технології), але єдиноначальність може обумовлювати значний вплив афективності.

На рівні держави або регіону вона нівелюється завдяки прийняттю рішень колегіальними органами, але значно збільшується вплив ціннісної орієнтації та традиційності. Об'єкт управління в цих системах є більш незалежним, але й більш незахищеним, ніж в організації.

Особливості дій керованого об'єкта на рівнях організації, регіону, держави

Складові дії	Рівні управління		
	організація	регіон	державна
Умови	Визначені технологією, здебільшого забезпечуються суб'єктом	Визначені особливостями сфери життєдіяльності, здебільшого забезпечується об'єктом	Визначені особливостями сфери життєдіяльності, здебільшого забезпечується об'єктом
Рівень обізнаності	Визначено технологією	Визначено загальним рівнем освіченості в регіоні	Визначено загальним рівнем освіченості в країні
Засоби	Визначено технологією, забезпечується суб'єктом	Визначено особливостями сфери життєдіяльності, забезпечується об'єктом (крім правових)	Визначено особливостями сфери життєдіяльності, забезпечується об'єктом (крім правових)
Рівень організації та мотивації праці, форми контролю	Визначено технологією, забезпечується суб'єктом	У загальному вигляді визначено чинним законодавством та особливостями сфери життєдіяльності	У загальному вигляді визначено чинним законодавством та особливостями сфери життєдіяльності
Мета	Підпорядкованість індивідуальної організаційній	Узгодження цілей діяльності галузевих організацій із регіональними	Узгодження цілей функціонування галузей, організацій із загальнодержавними

Діяльність завжди визначається метою, ситуацією (тобто співвідношенням умов та засобів), рівнем обізнаності актора щодо неї та нормативними обмеженнями. Головним є рівень обізнаності, оскільки неправильне розуміння ситуації може стати причиною формулювання хибної мети.

Управлінська діяльність – це цілеспрямована взаємодія суб'єкта і об'єкта, яка визначається співвідношенням системних та особистісних цінностей, характеристиками ситуації (умов та засобів), обізнаністю обох учасників щодо неї, станом нормативної бази, рівнем організації праці, спрямованістю мотивації та контролю і відрізняється інформаційною насиченістю, системністю, колективізмом.

Наведене трактування відображає необхідні, суттєві, сталі та повторювані зв'язки, які є обов'язковими для управлінської пари (суб'єкт-об'єкт) як для керування підприємством чи організацією, так і для державного управління або публічного адміністрування. Із збільшенням масштабів керованого об'єкта ускладнюються ситуації, урізноманітнюються інтереси і цілі, обізнаність стає інтегральним показником, який складається з великої кількості окремих показників, що характеризують стан знань працівників. Втрачає значення рівень організації праці, на який суб'єкт управління майже не впливає, але збільшується роль спрямованості мотивації і контролю.

Управлінська діяльність здійснюється як процес виконання управлінських функцій. Найбільш відомими з цих функцій є основні функції менеджменту: планування, організація, мотивація, контроль, а також пов'язуючі їх функції прийняття управлінських рішень та комунікації. Кожна з основних функцій менеджменту здійснюється за допомогою певної кількості функцій прийняття управлінських рішень та комунікації. Функція планування

Управління як виконання управлінських функцій

необхідна для визначення та обґрунтування можливих шляхів (програм, планів, проектів) розв'язання виявлених проблем та поставлених завдань; функція організації необхідна для реалізації виконання плану шляхом його закріплення за конкретними виконавцями (побудова раціональної структури, розподіл і кооперування праці, забезпечення ресурсами, регулювання та координування дій тощо). Таким самим чином реалізуються і функції мотивації та контролю: спочатку треба визначити кого, за що і як мотивувати, які стратегічні, тактичні і оперативні цілі має забезпечити підхід до мотивації, що обирається (або форми, методи та зони контролю), потім прийняти відповідні рішення і реалізувати їх. Функція прийняття управлінських рішень містить такі етапи: виявлення та аналіз проблемної ситуації; встановлення обмежень та визначення критеріїв для оцінювання альтернатив; формування альтернативних варіантів рішення; оцінювання цих варіантів за визначеними критеріями; вибір найкращої альтернативи. Якщо застосовується модель прийняття раціонального рішення, то йдеться про вибір оптимальної альтернативи за встановленими критеріями.

У процесі управлінської діяльності, як правило, необхідно здійснювати всі функції. Наприклад, роботи з аналізу ситуації чи реалізації рішення необхідно спланувати, організувати, вмотивувати виконавців та проконтролювати. Основні функції менеджменту теж тісно пов'язані між собою: процес планування треба організувати, особливо якщо йдеться про велику установу, регіон або державу; для ефективної роботи необхідно також забезпечити належний контроль та стимулювання праці. Тобто на практиці це єдиний безперервний процес, розподіляти його доцільно з метою аналізу та підвищення якості здійснення кожної функції та етапів управлінської діяльності.

5.7. Механізми державного управління

Визначення механізмів державного управління

Здійснення процесу державного управління в Україні відбувається за допомогою розроблення та реалізації відповідних механізмів управління, що забезпечують своєчасне та ефективне розв'язання наявних у цій сфері суперечностей.

Механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. У демократичній країні це спеціальні засоби, які мають забезпечувати здійснення управлінського впливу народу цієї країни безпосередньо та через органи державної влади на стан та розвиток держави як складної соціально-економічної територіальної системи з метою створення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі (незалежно від їх громадянства), та громадян країни, що тимчасово перебувають за її межами.

Найбільші суперечності організації та реалізації державного управління пов'язані з розподілом повноважень між різними гілками та органами влади, забезпеченням їх взаємодії, а також із необхідністю врахування та узгодження інтересів різних груп населення, громадських організацій та бізнес-структур. Істотна суперечність є й у тому, що народ країни та органи державної влади виступають одночасно і як суб'єкти, і як об'єкти державного управління. Державному управлінню також притаманні суперечності, обумовлені потребою у забезпеченні стабільності відповідної системи, правил її функціонування і впливу на процеси, що відбуваються в державі, та своєчасного гнучкого пристосування до безперервно змінюваного внутрішнього та зовнішнього середовища країни. Усе це ускладнює розроблення та реалізацію ефективних механізмів державного управління.

Поняття “механізм” може трактуватися у кількох значеннях, які виходять як з етимології цього терміна (у перекладі з грецької – “знаряддя, споруда”), так і з використання його у різних науках для представлення послідовності дій, впливів та перетворень протягом здійснення будь-якого складного процесу. Виходячи з наявності кількох підходів до трактування поняття механізму всі існуючі механізми (в тому числі й управлінські) з метою їх свідомого формування, дослідження та удосконалення доцільно підрозділити на три досить відмінні один від одного **типи**:

**Класифікація
механізмів**

- механізми-засяда, призначені для досягнення конкретної мети або здійснення цілеспрямованого впливу на який-небудь об'єкт або його оточення шляхом застосування одного або кількох узгоджених та відповідних до справи засобів (методів управління);

- механізми-системи, що надають можливість представлення складної системи як механізму, що відображає сукупність взаємодій усіх підсистем та елементів системи;

- механізми-процеси, що надають уявлення про послідовність певних перетворень об'єкта під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів та відповідних змін у стані об'єкта, на який вони спрямовані.

Таким чином, за особливостями побудови механізми державного управління поділяються на цільові (спрямовані на досягнення певної мети), механізми функціонування системи державного управління на різних етапах суспільного розвитку країни та механізми здійснення процесу державного управління народом, різними владними органами та окремими посадовими особами (рис. 5.8).

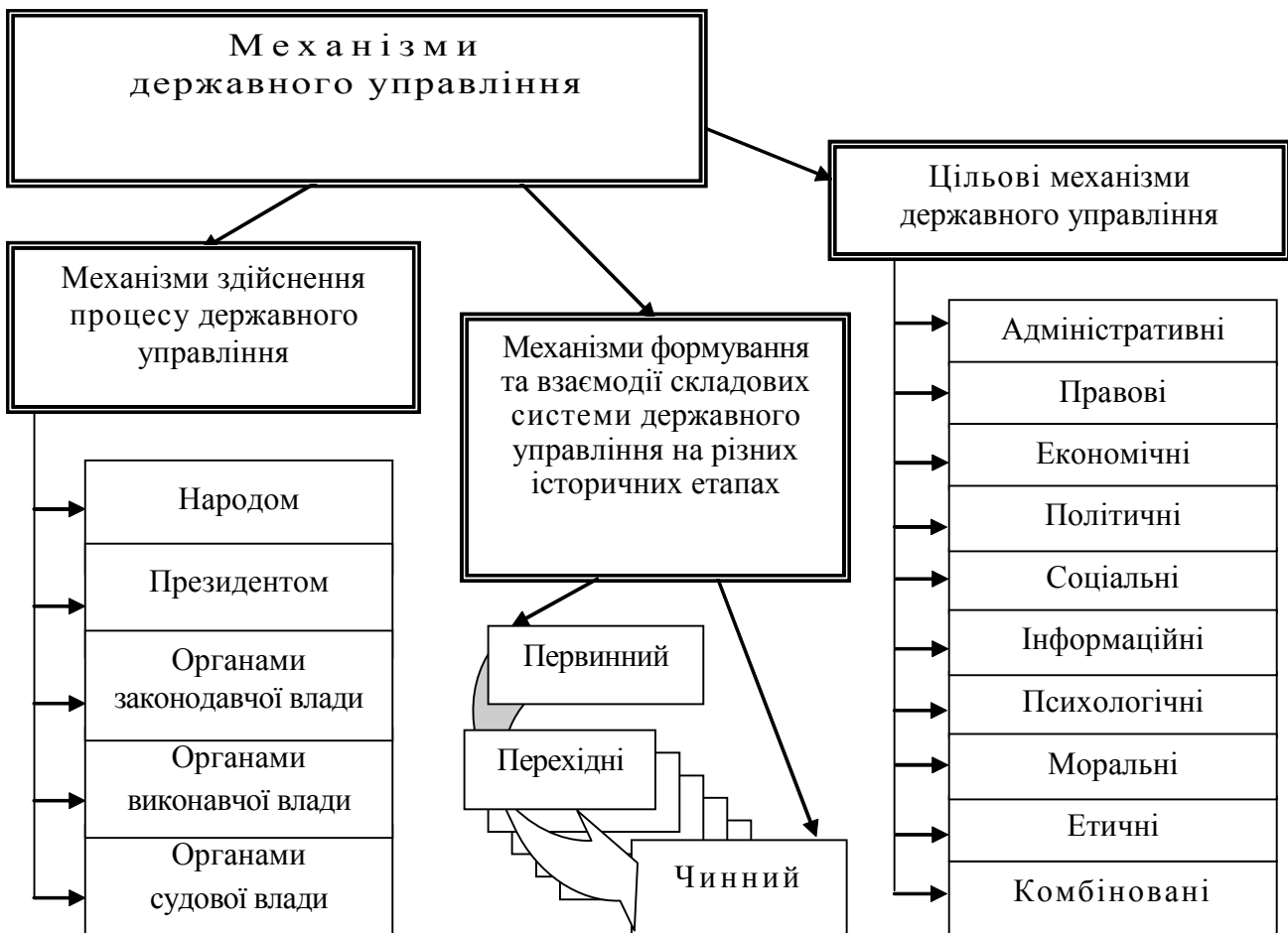


Рис. 5.8. Система механізмів державного управління

Цільові механізми державного управління використовуються органами державної влади як засяда для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних об'єктів державного управління. Частіше за все механізми цього типу трактуються як сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт державного управління впливає на об'єкт чи групу об'єктів державного управління для досягнення певної мети.

Кожний цільовий механізм державного управління являє собою сукупність спеціально підібраних для розв'язання наявних суперечностей та вирішення проблемної ситуації взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив органів державної влади на соціально-економічну територіальну систему країни, її підсистеми або елементи для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку всієї сис-

теми або її складових в обраному стратегічному напрямі із додержанням низки визначальних принципів. Слід зазначити, що ні принципи розвитку об'єктів державного управління, ні принципи державного управління не є складовою механізмів державного управління, оскільки являють собою правила, на яких ґрунтується розроблення цих механізмів. При застосуванні на практиці сформованих з урахуванням усіх необхідних принципів механізмів державного управління, вихід державно-управлінського впливу за їх межі неможливий, тож додаткове обмеження дій суб'єкта управління непотрібне.

Виходячи з набору методів, що можуть входити до складу цільових механізмів державного управління, ці *механізми підрозділяються* на адміністративні (у тому числі організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані механізми, які, у свою чергу, можуть включати будь-який набір різноманітних методів (наприклад адміністративно-правові, соціально-психологічні, організаційно-економічні тощо, або такі, що складаються з більшої кількості різних за способом впливу та набору методів цільових механізмів). До переліку цільових механізмів державного управління доцільно додати також інформаційні механізми, що засновані на використанні інформаційних методів, які не завжди враховуються у переліках, представлених у наукових джерелах, але на сьогодні є дуже важливими та дійовими. Так, жоден із цільових механізмів, ні адміністративний, ні правовий, ні політичний чи будь-який інший не може бути використаний без передачі інформації, яка орієнтує поведінку людей, громад різного рівня чи організацій відповідно до встановлених державою цілей. Із розвитком інформаційних технологій використання інформаційних механізмів, у тому числі державних інформаційних механізмів, стає все більш поширеним та дійовим.

Чинний *механізм функціонування системи державного управління* представляє структуру системи державного управління, яка відповідає чинному законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами та усіма органами, що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи державного управління та взаємодію між її елементами.

На сьогодні система державного управління в Україні складається з органів державної влади, до яких належать: Адміністрація Президента України на чолі з Президентом, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації регіонального та районного рівнів, органи судової влади України, що перебувають у безперервній взаємодії і виконують покладені на них функції (які, до речі, досить часто дублюються). Складності чинному механізму функціонування системи державного управління додає постійна змінюваність усіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому він діє.

До механізмів функціонування системи державного управління, крім чинного механізму, відносять також механізми, що на різних етапах становлення державності, формування та розвитку системи державного управління були характерні для Української держави. Дослідження цих системних механізмів (особливо тих, що діяли після здобуття незалежності у 1991 р.), порівняння їх із відповідними механізмами, що діяли та діють у інших краях світу, поетапний аналіз результатів втілених структурно-функціональних перетворень сприятиме напрацюванню шляхів удосконалення чинного механізму функціонування системи державного управління в Україні у напрямі підвищення її ефективності, зниження ступеня централізації та посилення демократизації.

Механізми здійснення процесу державного управління

Механізми здійснення процесу державного управління являють собою чітко вибудовані послідовності дій, реалізація яких забезпечує здійснення державного управління народом, органами державного управління або їх посадовими особами шляхом поступових перетворень у стані об'єктів державного управління.

Зважаючи на присутність у терміні “механізм здійснення процесу державного управління” двох понять: “механізм” та “процес”, з метою їх розмежування зазначимо, що *механізм* (навіть коли ідеться про механізми здійснення процесів) – це всього-на-всього послідовність дій, а не самі дії, а *процес* – це те, що відбувається в результаті застосування такого механізму.

Кількість та розгалуженість механізмів здійснення процесу державного управління залежать від конкретної країни та ступеня виокремлення державно-управлінських підсистем у системах органів, що реалізують державну владу. Так, наприклад, в Україні механізми здійснення

процесу державного управління можна підрозділити залежно від того, органи якої гілки державної влади в ньому задіяні як суб'єкти управління. Оскільки інститут Президента є досить особливим і його не можна повністю віднести до певної гілки державної влади, то механізм участі Президента та його Адміністрації у процесі державного управління доцільно розглядати окремо від механізмів здійснення державного управління центральними й місцевими органами виконавчої влади, органом законодавчої влади та судовою системою України. І, безперечно, найважливішим механізмом державного управління для демократичної країни є механізм здійснення процесу державного управління народом як головним суб'єктом державного управління та джерелом влади у демократичному суспільстві.

Народ, або окремі громади приймають рішення про вибір певних осіб до Верховної Ради України безпосередньо або за партійними списками раз на кілька років, тому їх управлінський вплив здається дискретним. Водночас управлінські відносини на період між виборами не припиняються, тож і управління державою з боку народу є процесом безперервним. Саме безперервність цього процесу змушує органи державної влади та конкретних посадових осіб пристосовуватися до інтересів, побажань, вимог та дій народу, інакше у певний термін (або навіть достроково) уся система державної влади може бути докорінно змінена, в усякому разі така зміна буде стосуватися тих осіб, які приймали неприйнятні для суспільства державно-управлінські рішення або брали участь у їх підготовці та втіленні.

Таким чином, до **складу механізмів** здійснення процесу державного управління мають бути включені механізми здійснення державного управління народом, Президентом України, Верховною Радою України, органами виконавчої влади та органами судової влади. Зважаючи на те, що державне управління всіма суб'єктами цього процесу здійснюється на кількох управлінських рівнях та за різними функціональними напрямками, то відповідно до цього мають розроблятися спеціальні механізми здійснення процесу державного управління. Прикладами таких механізмів є механізм урегулювання соціально-трудова відносин Міністерством праці та соціальної політики України, механізм управління охороною здоров'я відповідним головним управлінням обласної державної адміністрації тощо.

Подальша деталізація процесних механізмів державного управління вимагає розроблення технології їх реалізації кожною посадовою особою залежно від посади, яку вона обіймає, та конкретних функцій, що їй приписані. Саме через технологію державного управління розкривається поопераційний зміст діяльності працівників органів державного управління.

Технологія державного управління являє собою детальний опис дій, що мають бути послідовно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктом державного управління (організацією чи конкретною посадовою особою) для досягнення певної мети. Чітко прописані в технології процедури здійснення державного управління регламентують напрям та послідовність дій працівників, виключають використання неефективних прийомів, надають керівникам впевненості щодо раціональності дій підлеглих та отримання бажаного результату.

У процесі побудови різних механізмів державного управління потрібно враховувати існуючі між ними відмінності. Так, механізми державного управління, що представляють взаємодію складових системи державного управління, безперечно, включають у себе як елементи всі органи державного управління, а також народ країни як суб'єкт державного управління. Водночас суб'єкти державного управління не можуть бути складовими цільових та процесних механізмів державного управління, які свідомо використовуються ними лише як засоби впливу на стан та розвиток об'єкта державного управління. Так само включення окремих об'єктів державного управління можливе лише в механізм, що відображає функціонування системи державного управління, причому виключно в ролі суб'єктів державного управління.

Узагальнюючи сказане, зазначимо, що структуризація системи механізмів державного управління, що базується на виділенні механізмів здійснення процесу державного управління кожним суб'єктом державного управління, механізмів формування і взаємодії складових системи державного управління, а також цільових механізмів державного управління розширює та систематизує спектр досліджень у сфері державного управління, а також створює передумови для формування, застосування та вдосконалення кожного з виділених механізмів державного управління.

5.8. Взаємодія в органах публічного управління

Зміст та сутність поняття

Взаємодія позначає сумісну дію кількох суб'єктів або об'єктів, за якої результат дії одних із них впливає на інші. Взаємодія також визначається як взаємний зв'язок двох явищ (наприклад взаємодія попиту і пропозиції) або як взаємна підтримка.

Функціонування та розвиток суспільства, виробництва, економіки вимагають узгодженої взаємодії багатьох організацій, підприємств та інституцій. Відповідно і держава в контексті реалізації своїх функцій потребує злагодженої взаємодії органів державної влади. Характер цієї взаємодії в Україні переважно обумовлений наявністю двох публічних інститутів – виконавчої гілки влади та органів місцевого самоврядування і безпосередньо пов'язаний із проблемами делегування та розподілу повноважень.

Взаємодія органів виконавчої влади та місцевого самоврядування являє собою здійснення погоджених дій між цими органами з метою вирішення певних завдань місцевого, регіонального або державного значення.

Вона повинна будуватися на принципах законності, добровільності, врахування спільних інтересів, взаємної відповідальності, збереження незалежності органів місцевого самоврядування.

Нормативно-правові засади взаємодії між органами державної влади визначаються у відповідних положеннях. Так, наприклад, у Положенні про Пенсійний фонд України визначено, що: “Пенсійний фонд України під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, з органами місцевого самоврядування, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, підприємствами, установами, організаціями, а також всеукраїнськими об'єднаннями профспілок, всеукраїнськими об'єднаннями роботодавців”. Але існуюча на практиці нечіткість механізмів взаємодії, відсутність законодавчого закріплення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування вимагають удосконалення взаємовідносин між органами державної влади.

Класифікація взаємодії

Класифікуючи взаємодію органів публічної влади, доцільно виділити два види залежно від сторін, які вступають у взаємовідносини. З одного боку завжди виступатимуть органи публічної влади залежно від того, хто є суб'єктом взаємовідносин, з другого боку – органи публічної влади чи інші організації, установи, бізнес- або громадський сектори, міжнародні організації. Можна виділити *взаємодію між органами влади і взаємодію між органами влади з іншими неурядовими секторами*.

Говорячи про взаємодію між органами влади, необхідно враховувати різні управлінські рівні як по горизонталі, так і по вертикалі. Таким чином, виділяються кілька рівнів взаємодії:

– між органами виконавчої влади різних управлінських рівнів і місцевого самоврядування (наприклад між районною державною адміністрацією і селищною радою);

– між органами виконавчої влади місцевого рівня і територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади (наприклад районною державною адміністрацією і територіальним підрозділом Національного агентства України з питань державної служби);

– між органами місцевого самоврядування різних рівнів та їх виконавчими органами (наприклад між сільською та районною радами).

Але, зважаючи на демократизацію всіх сфер суспільного життя, необхідність розбудови громадянського суспільства і вплив процесів євроінтеграції та глобалізації на публічне управління в Україні, важливого значення набуває залучення громадського та бізнес-сектору до діяльності органів державної влади, які на сучасному етапі характеризуються діяльністю у формі консультативно-дорадчих органів або громадських рад при органах державної влади. Таким чином, можна виділити ще такі рівні взаємодії, як *між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування та громадськістю; між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування і бізнес-сектором, між органами державної влади і міжнародними інституціями*. Але необхідно пам'ятати, що ці структурні зв'язки характеризуються тим, що другою стороною взаємодії виступають уже не органи державної влади, а інші сектори суспільства.

Взаємодія органів публічної влади з неурядовим сектором має здійснюватись на засадах відкритості та прозорості. Слід зазначити, що у результаті такої взаємодії відбувається і взаємо-вплив. Завдяки цьому процесу між владою та громадськістю і бізнесом можливим стає здійснення контролю за діяльністю влади. Тобто при взаємодії, на відміну від “зв’язків з громадськістю”, влада повинна шукати консенсус у відносинах та застосовувати для цього різноманітні механізми і форми. У цьому процесі мають бути зацікавлені всі сторони, але для здійснення ефективної, плідної взаємодії ініціатива повинна йти від влади.

На місцевому рівні питання взаємодії органів публічної влади з громадськістю знайшли своє реальне впровадження, хоча механізми цієї співпраці ще потребують свого вдосконалення. Існує законодавча база щодо співпраці органів місцевої влади з населенням, яка дає змогу владі проводити громадські слухання, у тому числі й відкриті бюджетні слухання, а громадськості – створювати органи самоорганізації населення для вирішення всіх проблемних питань, що виникають у громаді. Законодавство існує, але для того, щоб воно працювало, необхідні конкретні механізми та інструменти, які ще потребують якнайшвидшого впровадження в реальне життя.

Залежно від кількості органів публічної влади, які беруть участь у взаємодії, її можна розподілити на *двосторонню та багатосторонню*. Це залежить від масштабу суспільної проблеми – чим більш значущою вона виявляється, тим більше органів державної влади залучені до спільного її вирішення. Таким чином механізми взаємодії та структурні зв’язки між управлінськими рівнями виявлятимуться багатоманітними.

Оскільки взаємодія – це також пошук консенсусу з метою ефективної реалізації державної політики, то цю категорію можна класифікувати за ознакою конфліктності. Передусім, це пов’язано з наявністю конфліктних полів суперечностей у спільній діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади: недосконалість конституційно-правових засад місцевого самоврядування; необхідність реформування системи територіальної організації влади; відсутність дієвих механізмів запобігання організаційно-функціональним та адміністративно-територіальним протиріччям у системі регіонального управління та їх розв’язання для безконфліктної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування; неефективність фінансового забезпечення повноважень, що належать до відання місцевого самоврядування, та ін. Таким чином, взаємодія між органами державної влади може бути *конфліктною або безконфліктною*.

Предмет взаємодії Взаємодія – це постійна співпраця у вирішенні як значних, так і повсякденних питань. Взаємодія різних органів державної влади зумовлена реалізацією функцій держави і спрямована на розробку і реалізацію довгострокових програм і планів соціально-економічного розвитку регіонів; координацію зусиль для виконання завдань, що мають велике значення для населення регіону; створення умов для структурної перебудови місцевого господарства та створення спільних державно-самоврядних організацій.

Але необхідно зважати, що предмет взаємодії кожного конкретного органу державної влади залежить від його функцій, якщо це, наприклад, територіальний підрозділ Держспоживінспекції України, то предметом взаємодії в такому разі буде реалізація державної політики у сферах: державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу; державного ринкового нагляду; державного нагляду за додержанням технічних регламентів, стандартів, норм і правил.

Види управлінських зв’язків Взаємодія між органами державної влади як по вертикалі, так і по горизонталі відбувається у формі управлінських зв’язків. Слід зазначити, що власне функціонування органу державної влади визначається раціональністю його взаємозв’язків у механізмі держави. В організаційній структурі державного управління в основному виділяють три види таких зв’язків: *субординаційні, реординаційні та координаційні*.

Субординаційні зв’язки пов’язані з упорядкуванням згори донизу, від керуючого до керованого і можуть передбачати:

– виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, нижчого за статусом;

- безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування;
- функціональне або методичне підпорядкування;
- право затвердження проекту рішення;
- підконтрольність;
- підзвітність.

Реординаційні зв'язки означають управління знизу вгору, від керованого до керуючого і передбачають:

- певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань приймає рішення без їх попереднього узгодження, а вищий орган вправі скасувати або призупинити ці рішення);
- право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;
- право планово-бюджетної ініціативи;
- право структурно-штатної ініціативи;
- право подання для призначення на посаду;
- право брати участь у підготовці рішень органу вищого за організаційно-правовим статусом;
- право на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення;
- право і обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний наказ.

Координаційні зв'язки – це упорядкування на одному рівні між кількома суб'єктами, які можуть перебувати і на різних рівнях ієрархічно організованої системи управління.

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості органів державної влади в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той самий об'єкт, або на різні об'єкти і можуть передбачати:

- створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;
- проведення координаційних нарад;
- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою і обліковою;
- прийняття одночасних спільних рішень.

Порядок відповідальності органів, які мають між собою координаційні зв'язки, може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільними рішеннями.

Особливого значення для вдосконалення механізмів державного управління на територіальному рівні набувають реординаційні зв'язки, пов'язані з функціями контролю, узгодження рішень і програм, налагодження надійного зворотного зв'язку між суб'єктами управління нижчого й вищого рівнів.

Необхідно підкреслити, що складність проведення реформування системи публічного управління в Україні пов'язана з тим, що адміністративно-командна управлінська система ґрунтувалася саме на субординаційних зв'язках, тому відсутність досвіду управління на основі координаційних та реординаційних зв'язків значно уповільнює запровадження європейського принципу субсидіарності, негативно впливає на розвиток взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Наявність органів виконавчої влади різних видів, форм та типів зумовлює необхідність високої координації їх діяльності, встановлення безконфліктних відносин між ними. Але якщо питання координації між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями вивчається, то ще менш дослідженим воно виглядає у відносинах між органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади.

У процесі взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можна виділити три основних види цих структурних зв'язків. Але в цьому випадку субординація визначається як наявність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (наприклад право адміністрацій надавати методичні вказівки, рекомендації органам місцевого самоврядування, право на узгодження, на контроль (фінансовий, прокурорський тощо); координація – як відсутність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (створення координаційних органів, проведення спільних нарад тощо); реординація – як наявність в органах місцевого самоврядування

виключної компетенції в окремих випадках при загальному верховенстві органів державного управління (участь у призначенні керівників державних підприємств, право нормотворчої ініціативи тощо).

Механізми та форми взаємодії

У структурі управлінських зв'язків виділяють різноманітні організаційні форми. У структурі координаційних зв'язків, наприклад, виділяють такі організаційні форми:

- форми координаційних зв'язків підрозділів або окремих службовців органів державної влади, що є наслідком безпосередньо їх службових обов'язків (запит, нарада, узгодження документів, традиційна консультація, соціальна мережа);
- форми координаційних зв'язків на основі спеціально утворених міжвідомчих структур (постійних або тимчасових), учасниками яких можуть бути представники різних органів влади (координаційні та дорадчі органи за напрямками діяльності);
- інші форми координаційних зв'язків (семинар, симпозіум, конференція, стажування фахівців у профільних структурах тощо).

Характер відносин між місцевими органами виконавчої влади і місцевим самоврядуванням в Україні залежить від багатьох факторів як об'єктивних, так і суб'єктивних. Однак найсуттєвіший вплив на форму і зміст цих відносин на сьогодні справляють правові засади місцевої влади, політика децентралізації та деконцентрації влади, спільність територіальної основи діяльності та об'єктів управлінської діяльності, функціональна близькість, соціальний характер держави, а також встановлена система місцевого управління.

Існуюча система правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування включає різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові.

Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” встановлюють основні засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність відповідних органів та посадових осіб, однак вони обійшли увагою питання щодо розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і їх виконавчих комітетів, не подають конкретних механізмів взаємодії між цими органами. Такий правовий підхід породжує відповідні проблеми і призводить до неефективності у відносинах між місцевими органами публічної влади, насамперед пов'язаних із виконанням делегованих повноважень.

Відповідно до чинного законодавства основним механізмом взаємодії районних та обласних рад із відповідними місцевими державними адміністраціями залишається делегування повноважень від органів місцевого самоврядування місцевим органам державної виконавчої влади, що призводить до фактичного двовладдя в районах та областях. Цей механізм взаємодії, в існуючому на сьогодні вигляді, не відповідає реаліям сьогодення, які вимагають розширення прав місцевого самоврядування й наділення його широким колом власних повноважень щодо вирішення питань місцевого й регіонального значення.

Стосовно делегування повноважень від сільських, селищних, міських рад районним та обласним радам, воно відбувається без відповідної передачі ресурсів і відповідальності, що свідчить про його некоректність та неправильність. Тому делегування повноважень доцільно замінити системою організаційно-правових договорів між районними, обласними радами, з одного боку, та сільськими, селищними, міськими радами або місцевими державними адміністраціями – з другого. Договірний механізм передачі повноважень повинен ґрунтуватися на засадах законності, доцільності, обґрунтованості, добровільності, забезпеченості та підконтрольності суб'єктів реалізації делегованих повноважень. Крім цього, ефективними механізмами взаємодії органів місцевого самоврядування на регіональному рівні із місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування базового рівня можуть стати угоди про співпрацю та спільно створені державно-самоврядні організації, що виконували б спільні завдання і функції.

Співвідношення моделі організації публічного управління та видів структурних зв'язків між органами державної влади

Місцеві органи виконавчої влади (якими є місцеві державні адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади) й органи місцевого самоврядування утворюють окрему систему, яка потре-

бує особливого правового регулювання, з урахуванням того факту, що на сьогодні вона є поки що недостатньо узгодженою і збалансованою. Так, органи виконавчої влади, що функціонують на місцевому рівні, у ряді випадків не відповідають усім ознакам системи або ж відповідають їм частково. Існує потреба реформування системи місцевих органів виконавчої влади з метою уникнення дублювання та паралелізму в їх діяльності.

Сучасна система виконавчих органів місцевого самоврядування (виконавчі комітети місцевих рад, управління та відділи) несе на собі відбиток радянських принципів організації місцевого управління. За нинішніх умов необхідно створити таку управлінську систему, де кожний її елемент буде максимально виконувати покладені на нього функції, що спрямовані на досягнення мети демократичного, ефективного та економічного управління на певній місцевості.

Характер взаємодії визначає модель організації влади: органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. В Україні створена шестивидова та трирівнева система органів виконавчої влади, що передбачає наявність Кабінету Міністрів України, міністерств, державних комітетів та прирівняних до них структур, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, урядових органів державного управління, місцевих державних адміністрацій на центральному, регіональному та місцевому територіальних рівнях. Зазначена система не повною мірою відповідає принципам розподілу державних функцій на регулятивні, контрольні та надання державних послуг. Також вона недостатньо враховує накопичений міжнародний досвід, є негнучкою та низькоєфективною. Органи виконавчої влади, з одного боку, мають зайві функції, завдяки чому відбувається їх дублювання, а з другого – майже не реагують на появу нових функцій державного управління.

Малодослідженим залишається питання щодо співвідношення моделі організації місцевого самоврядування та видів структурних зв'язків. Існує узагальнення моделей організацій у місцевому самоврядуванні як об'єкта управління і класифікація їх за чотирма типами: механістична модель; модель, побудована як колектив, сформований за принципом поділу праці; модель, створена у вигляді складної ієрархічної системи, що тісно взаємодіє з оточенням; модель, що функціонує як суспільна організація, в діяльності якої зацікавлені різні групи населення як усередині цієї організації, так і за її межами.

Відповідно до цієї класифікації можна встановити особливості використання кожної моделі при формуванні структури органу місцевого самоврядування як організації. Так, перша модель органу місцевого самоврядування дає змогу встановити соціально-економічні зв'язки і вплив різних чинників на результативність діяльності органу, але недостатньо враховує роль і значення посадових осіб у його ефективній роботі, на відміну від другої моделі. Якщо третя модель виявляє склад і співвідношення елементів підсистем, які формуються з використанням критеріїв управлінських процесів за групуваннями повноважень та функцій, то в четвертій моделі пріоритетом вважається не стільки організація внутрішніх процесів, скільки задоволення потреб територіальної громади. Комплексне використання цих результатів досліджень дає змогу системно і професійно підходити до формування органів місцевого самоврядування, розуміння і регулювання процесів, які відбуваються в них, визначення курсу дій і його реалізації для досягнення поставлених цілей, а також вибору й застосування найбільш прийнятних та адекватних для кожної моделі структурних зв'язків із органами виконавчої влади та неурядовим сектором. Раціоналізація управлінських зв'язків між органами державної влади має враховувати світові тенденції розвитку публічного управління.

Вплив сучасних концепцій публічного управління на удосконалення взаємодії між органами державної влади

Маркетинг, вимоги до надання послуг, використання Інтернету – все це стало невід'ємними атрибутами життя суспільства. Однак вітчизняний і зарубіжний досвід свідчить, що державні організації та установи значно менше практикують у своїй діяльності методи й технології, що з високою ефективністю використовую-

ються у приватному секторі.

Порівняння управлінських концепцій (“належного (доброго) врядування”, “нового публічного менеджменту”, “мережевого управління”, “європейського врядування”) дає змогу визначити істотні особливості сучасного розвитку маркетингового управління, а саме: зміну “глибини” маркетингового управління та розширення меж його застосування; поширення дії марке-

тингових інструментів на споживачів і всіх учасників взаємодії; більш широке використання синергізму (тобто забезпечення спільних дій у досягненні загальної мети).

Нові підходи менеджменту в органах місцевого самоврядування основну увагу переносять на постановку цілей і завдань, вироблення інструментів їх досягнення, вимірювання і моніторинг результатів, оцінку ефективності. Адже будь-яка взаємодія між органами державної влади має бути направлена на раціональне використання ресурсів регіону чи держави в цілому.

Негативно впливає на процеси раціоналізації управлінських зв'язків відсутність достатнього правового забезпечення значного масиву питань організації і функціонування місцевого самоврядування, неготовність значної частини депутатів усіх рівнів, державних службовців та громадян до сприйняття таких основних положень місцевого самоврядування, як його автономія і самостійність у вирішенні всіх питань місцевого значення за наявності належного самозабезпечення матеріально-фінансовими ресурсами.

На сьогодні в місцевому самоврядуванні України існує чимало проблем, які потребують дослідження й вирішення, а саме: впровадження чіткого розподілу влади між державними органами й органами місцевого самоврядування і передачі останнім значної кількості управлінських функцій; удосконалення системи і структури органів місцевого самоврядування; зменшення загального числа територіальних громад шляхом їх об'єднання й утворення спільних органів; створення належної законодавчої бази, впровадження механізмів фінансової незалежності місцевого самоврядування й урегулювання ступеня фінансової допомоги з боку держави; активізація участі населення у вирішенні питань місцевого значення через територіальні громади, їх представницькі органи й органи самоорганізації населення тощо.

Недостатнє використання інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ) обмежує можливість ефективної роботи органів влади як усередині окремих органів державного управління, так і під час їх міжвідомчої координаційної взаємодії. Ця ситуація змушує керівництво органів виконавчої влади провідних країн задумуватися про використання віртуального простору для підвищення результативності своєї діяльності. Існуючі форми координаційної взаємодії почали також поступово модернізуватися за рахунок використання сучасних засобів зв'язку, згодом виникла ідея створення нових форм горизонтальної взаємодії органів виконавчої влади, що більшою або меншою мірою засновані на ІКТ, важливим завданням яких є підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Таким чином, для підвищення ефективності спільної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування необхідно вивчати нові форми координаційної взаємодії, що засновані на інформаційно-комунікативних технологіях (мережеві консультації, телеконференції, Е-уряд тощо).

Контрольні запитання до розділу

1. Охарактеризуйте державне управління як економічну, освітню та наукову галузь.
2. Охарактеризуйте місце і роль науки управління серед інших наук.
3. Розкрийте сутність поняття “наукове управління”.
4. Охарактеризуйте міжрівневу взаємодію в системі державного управління.
5. Що являють собою внутрішня та зовнішня взаємодії в системі державного управління?
6. Назвіть складові взаємодії в системі державного управління.
7. Охарактеризуйте модель системної організації управління суспільством.
8. Які типи соціальних дій виокремлював М.Вебер?
9. Як описує соціальну дію Т.Парсонс?
10. Які відмінності має управлінська дія?
11. Які відмінності притаманні діям суб'єкта і об'єкта управління?
12. Який існує зв'язок між управлінською діяльністю і відносинами?
13. Дайте визначення поняття “суб'єкт державного управління”.
14. Дайте визначення поняття “об'єкт державного управління”.
15. Як співвідносяться між собою суб'єкт і об'єкт державного управління?
16. Що таке управлінські відносини?
17. Назвіть види управлінських зв'язків.
18. Визначіть, чим відрізняються між собою прямий та зворотний управлінські зв'язки.

19. Які види відносин існують між суб'єктом і об'єктом у процесі державного управління?
20. Назвіть види субординаційних відносин.
21. Назвіть види координативних відносин.
22. У чому сутність реординаційних відносин?
23. У чому полягає різниця між реординаційними відносинами та зворотним управлінським зв'язком?
24. Що собою являють механізми державного управління, з якою метою вони розробляються?
25. Які різновиди механізмів державного управління доцільно виділяти за особливостями їх побудови?
26. Охарактеризуйте найбільші суперечності державного управління, існування яких має враховуватись при побудові та вдосконаленні механізмів державного управління?
27. Які методи закладаються в механізми державного управління, що призначені для досягнення конкретних цілей? Наведіть приклади комплексних цільових механізмів державного управління.
28. Які механізми здійснення державного управління можуть бути виділені за суб'єктами державного управління?
29. Проаналізуйте зміни, які відбувалися в механізмах, що представляють взаємодію складових системи державного управління на різних історичних етапах, при внесенні в Конституцію України тих чи інших поправок протягом останнього десятиліття.
30. Як визначається ефективність управління?
31. Чим відрізняється результативність управління від його ефективності?
32. Чому забезпечення ефективності державного управління важливо при розбудові державності України?
33. Яке розуміння ефективності управлінської діяльності є найбільш поширеним у сучасному науковому просторі?
34. Надайте пояснення ціннісного навантаження понять ефективності й результативності державного управління.
35. Яке значення для ефективності управління має система зворотного зв'язку?
36. Яке значення має ефективність управління в рамках адміністративної реформи?
37. Які цілісні концепції підвищення ефективності використовуються в сучасному управлінні?
38. Дайте визначення взаємодії.
39. Дайте характеристику механізмів та форм взаємодії
40. Як впливають сучасні концепції публічного управління на удосконалення взаємодії між органами державної влади?

РОЗДІЛ 6. СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

6.1. Інститут президентства України

Становлення інституту президентства в Україні

Інститут глави держави існує в усіх без винятку державах сучасного світу. *Глава держави – це вищий її представник всередині та за межами країни, який є символом єдності нації, держави і народу.* У країнах з республіканською формою правління, як правило, є одноосібний виборний глава держави – президент.

Довідка. Статус Президента України

Стаття 102. Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Джерело: Конституція України.

Посада президента є відносно новим явищем для України, адже була запроваджена в нашій державі після здобуття незалежності. У 1991 р. було прийнято низку законів, якими засновувалась посада Президента Української СРСР, визначався його правовий статус, функції та повноваження, зокрема закони України “Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР”, “Про вибори Президента Української РСР”, “Про Президента Української РСР”. На цій правовій основі 1 грудня 1991 р. вперше шляхом прямих виборів було обрано Президента України.

Подальше становлення інституту президентства було пов'язане із розробкою нової Конституції України, а остаточно його статус був визначений у Конституції України від 28 червня 1996 р.

Обрання Президента України

Згідно з Конституцією України (ст. 103) Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою. Одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд. Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України. У разі дострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень.

Порядок проведення виборів Президента України встановлюється Законом України “Про вибори Президента України” і передбачає використання мажоритарної виборчої системи. Новообраний Президент вступає на посаду з моменту складання присяги народові на урочистому засіданні Верховної Ради України.

Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень. Звання Президента України зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту.

Правове регулювання статусу Президента України

Правовий статус Президента України передусім регламентується Конституцією України (розд. V, ст. 93, 94, 114, 118 та ін.), а також нормами деяких окремих законів (наприклад норми Регламенту Верховної Ради України регулюють порядок вступу Президента на посаду, припинення повноважень внаслідок імпічменту тощо). Якщо питання правового статусу Президента України в цілому можуть бути предметом

регулювання законів, то повноваження Президента України вичерпно викладені у Конституції України. Такий характер компетенції глави держави відображений у п. 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України, за змістом якого Президент України здійснює також інші (крім повноважень, визначених частиною першою цієї статті) повноваження, визначені Конституцією України. Конституційним Судом України у Рішенні від 10 квітня 2003 р. щодо обсягу повноважень глави держави в Україні сформульована чітка позиція, суть якої полягає в тому, що відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливує прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки). Це означає, що обсяг повноважень Президента України не може розширюватись шляхом прийняття звичайних законів.

Функції та повноваження Президента України

За Конституцією України Президент України: є главою держави і виступає від її імені; є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Отже, Основний

Закон нашої держави не відносить главу держави до жодної гілки влади, тому роль інституту президентства в системі влади може бути з'ясована на підставі аналізу його правового статусу.

Під функціями Президента України розуміють основні напрями діяльності глави держави, зумовлені його місцем і роллю в системі органів державної влади. Наприклад, до основних функцій Президента України як глави держави відносять представницьку, установчу, контрольну тощо.

Повноваження Президента України – конкретні права та обов'язки глави держави з вирішення питань, віднесених до його відання.

Компетенція Президента України – сукупність визначених Конституцією України предметів відання та повноважень, якими Президент України наділяється з метою забезпечення реалізації його функцій як глави держави.

Функції та повноваження Президента України визначені в Конституції України (ст. 106 та ін.).

Президент України має низку представницьких повноважень, як у внутрішньо- так і у зовнішньополітичних відносинах. Як представник держави у внутрішньополітичних відносинах Президент України: забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України та ін. У зовнішньополітичних відносинах Президент України: представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України; приймає рішення про визнання іноземних держав; приймає вірчі та відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав тощо.

Президент України є учасником законодавчого процесу і має низку повноважень у відносинах із Верховною Радою України та у сфері законодавчої влади, а саме: має право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України; підписує та офіційно оприлюднює закони, прийняті Верховною Радою України; накладає відкладальне вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із подальшим поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України; призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до ст. 156 Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією України.

Згідно з Конституцією України Президент України безпосередньо не належить до виконавчої гілки влади. Разом з тим Основний Закон наділяє його широкими повноваженнями у сфері виконавчої влади, зокрема: призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України; призначає керівників центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку; приймає відставку Кабінету Міністрів України; утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Президент України має повноваження у сфері судової влади. Зокрема, Президент України: призначає третину складу Конституційного Суду України; утворює суди у визначеному законом порядку; здійснює перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років.

Глава держави має також низку повноважень у сфері національної безпеки та оборони, а саме: є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України в разі збройної агресії проти України; очолює Раду національної безпеки і оборони України, яка згідно зі ст. 107 Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України та інші.

Президент України має низку установчих повноважень щодо формування державних органів та призначення посадових осіб. Крім участі у формуванні органів виконавчої та судової влади, він призначає: Генерального Прокурора України (за згодою Верховної Ради України) та звільняє його з посади, половину складу Ради Національного банку України, половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Крім того, глава держави призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

Президент України має й інші повноваження, визначені Конституцією України.

Акти Президента України

Відповідно до ч. 2 ст. 106 Конституції України Президент України видає акти у формі указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України.

Укази і розпорядження Президента України мають підзаконний характер, тобто видаються на основі Конституції та законів України.

Порядок підготовки актів Президента України регулюється приписами Положення про порядок підготовки і внесення проектів указів і розпоряджень Президента України, який затверджено Указом Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970/2006 р.

Укази Президента України можуть мати як нормативний, так і ненормативний (правозастосовний) характер і видаються з найбільш важливих питань. Зокрема, відповідно до п. 3 згаданого Положення указами Президента України оформляються рішення про: призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради України; припинення повноважень Верховної Ради України; призначення на посаду та звільнення з посади Генерального Прокурора України; зупинення дії актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні; помилування; призначення на посади та звільнення з посад голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх відставку та інші.

Указами Президента України оформляються також інші рішення, видані на основі та на виконання Конституції і законів України, якщо хоча б одне з положень рішення розраховано на постійну чи багаторазову дію (має нормативний характер) або належить до таких, що оформляються указами Президента України згідно з цим пунктом, а також рішення, прийняття яких у формі указу передбачено законами України та указами Президента України.

Конституцією України (ч. 4 ст. 106) передбачено інститут контрасигнації актів глави держави – скріплення підписами Прем'єр-міністра України і відповідного міністра, які відповідальні за акт та його виконання. Контрасигнації підлягають акти Президента України, видані в межах окремих повноважень, перелік яких визначено в ч. 4 ст. 106 Конституції України. Наприклад, акти про призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах, акти про призначення суддів Конституційного Суду України тощо.

Розпорядження Президента України мають ненормативний характер, це акти глави держави, які мають індивідуальний організаційний характер. Згідно із зазначеним Положенням розпорядженнями Президента України оформляються рішення про: проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, відповідних директив делегації чи представникової України; оперативні, організаційні і кадрові питання (крім рішень, які згідно з п. 3 цього Положення оформляються указами) та ін. Розпорядженнями Президента України оформляються також інші рішення, прийняття яких у формі розпорядження передбачено законами України, актами Президента України.

Порядок оприлюднення актів Президента України визначається Указом Президента України “Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності” від 10 червня 1997 р. № 0503/97.

Відповідно до цього Положення акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніше як у п’ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях, таких як “Офіційний вісник України”, газета “Урядовий кур’єр”, “Офіційний вісник Президента України”. Згідно з цим Указом акти Президента України не пізніше як у 15-денний строк після їх прийняття підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Нормативні акти Президента України набирають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні. Ненормативні акти Президента України можуть не публікуватися.

Акти Президента України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікуватися за рішенням відповідного органу. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надіслання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність. Неопубліковані акти Президента України набирають чинності з моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо органом, що їх видав, не встановлено інший строк набрання ними чинності. Акти Президента України про призначення відповідно до законодавства на посади і звільнення з посад набирають чинності з моменту їх прийняття.

Дострокове припинення повноважень Президента України

Президент України обирається строком на п’ять років і виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України.

Конституція України (ст. 108) визначає, що повноваження Президента України припиняються достроково у разі: відставки; неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров’я; усунення з поста в порядку імпічменту; смерті. Порядок дострокового припинення повноважень Президента України, крім Конституції України, регулюється нормами Регламенту Верховної Ради України.

Неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров’я має бути встановлена на засіданні Верховної Ради України і підтверджена рішенням, прийнятим більшістю від її конституційного складу на підставі письмового подання Верховного Суду України - за зверненням Верховної Ради України, і медичного висновку.

У разі, якщо Верховній Раді України стануть відомі факти про неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров’я, за пропозицією Голови Верховної Ради України або не менш як 45 народних депутатів Верховна Рада може створити тимчасову слідчу комісію для перевірки відповідних фактів. Верховна Рада України на підставі висновку тимчасової слідчої комісії, підготовленого з урахуванням медичного висновку про стан здоров’я Президента України, може прийняти постанову про звернення до Верховного Суду України щодо надання ним письмового подання про дострокове припинення повноважень Президента України за станом здоров’я. Неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров’я встановлюється Верховною Радою на її закритому пленарному засіданні на підставі письмового подання Верховного Суду України і медичного висновку та підтверджується рішенням, прийнятим більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

Відповідно до ст. 111 Конституції України Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Процедура імпічменту Президента України регламентується ст. 111 Конституції України та нормами Регламенту Верховної Ради України.

Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України.

Як відзначив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 10 грудня 2003 р., встановлена Конституцією України процедура імпічменту є єдиним способом притягнення Президента України до конституційної відповідальності і за своєю правовою природою не аналогічна обвинуваченню особи відповідно до норм Кримінально-процесуального кодексу України. Тому немає підстав вважати досудовим слідством проведення розслідування тимчасовою слідчою комісією, яка створюється парламентом. У разі порушення кримінальної справи проти глави держави на нього поширювалася б юрисдикція повноважених органів протягом усього періоду досудового слідства та розгляду справи в судах, що позбавило б його права недоторканності та можливості належним чином виконувати покладені на нього конституційні повноваження. Отже, імпічмент у системі конституційних інститутів за своєю правовою природою є позасудовим конституційним процесом, за змістом якого парламент у разі вчинення злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста. За наявності підстав Верховна Рада України не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України.

Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

Реалізація вищенаведеної процедури імпічменту Президента України за чинним законодавством нині фактично не можлива. Попри те, що у Верховній Раді України в різний час розглядалося кілька проектів Закону України “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”, відповідного закону досі не прийнято парламентом, що унеможливорює створення спеціальної тимчасової слідчої комісії, яка задіяна в процедурі імпічменту.

У разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання обов’язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Прем’єр-міністра України. При цьому Прем’єр-міністр України в період виконання ним обов’язків Президента України не може здійснювати низку повноважень Президента України, наприклад він позбавлений права призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України, припиняти повноваження Верховної Ради України, скасовувати акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим тощо.

6.2. Верховна Рада України

Верховна Рада – парламент України

Конституція України визначає Верховну Раду України як єдиний загальнонаціональний постійно діючий колегіальний виборний орган законодавчої влади, до складу якого входить 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п’ять років (ст. 75-76 Конституції).

Нині в Україні не існує інших органів законодавчої влади і загальнонаціональних або місцевих, крім Верховної Ради України. Не передбачена й можливість делегування нею своїх законодавчих повноважень.

Верховна Рада України є загальнонаціональним представницьким органом державної влади, оскільки вона має право представляти весь Український народ – громадян України всіх національностей і виступати від імені всього народу. Це впливає як із преамбули Конституції та її змісту, так і з назви парламенту – “Верховна Рада України”.

Колегіальний характер Верховної Ради як парламенту України полягає насамперед у її складі й порядку роботи. Верховна Рада складається з 450 народних депутатів і є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу. Рішення Верховної Ради приймаються на її пленарних засіданнях шляхом голосування (ст. 84 Конституції).

Виборний характер українського парламенту, як і парламентів інших країн, полягає в тому, що він формується виключно шляхом виборів народних депутатів України. Ці вибори є, як правило, вільними і демократичними. Вони проводяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Постійно діючий характер українського парламенту полягає, зокрема, в тому, що народні депутати обираються до Верховної Ради строком на п’ять років і здійснюють свої повноваження в ній на постійній основі. Верховна Рада України, як зазначається в Конституції (ст. 82) і в Законі України “Про внесення змін до Конституції України”, працює сесійно.

Довідка. Верховна Рада України

Стаття 75. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України.

Стаття 76. Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п’ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п’ять років.

Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п’яти років.

Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України.

Стаття 78. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі. Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі.

Стаття 79. Перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України присягу.

Стаття 82. Верховна Рада України працює сесійно.

Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.

Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів.

Перше засідання Верховної Ради України відкриває найстаріший за віком народний депутат України.

Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України.

Джерело: Конституція України.

Ці та інші риси парламенту зумовлюють властиве лише йому місце в системі органів державної влади. Парламент України є пріоритетним органом в системі органів державної влади України, першим серед рівних. Він здійснює пріоритетний вид державної влади – законодавчу владу, бере участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, є загальним представ-

ником народу і виразником його волі. Парламент України має багатогранні відносини з іншими органами державної влади та із суб'єктами політичної системи; політичними партіями тощо.

Склад і структура Верховної Ради України

Загальний кількісний склад Верховної Ради та її структура визначаються Конституцією України. Згідно з чинною Конституцією України (ст. 76) конституційний склад Верховної Ради України – 450 народних депутатів. Ця кількість зумовлена рядом факторів: кількістю населення (громадян) України і виборців, традиційною системою виборчих округів, однопалатністю парламенту та рядом інших причин.

Конституцією встановлюється ряд вимог до народних депутатів України. Зокрема, народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг 21 року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку. Конституція 1996 р., на відміну від попередніх конституційних актів, значно понизила віковий ценз народних депутатів – з 25 до 21 року і підвищила ценз осілості з двох до п'яти років, а також встановила обмеження для осіб, які мають судимість.

Формування чисельного складу Верховної Ради відбувається на основі Закону України “Про вибори народних депутатів України”, який було прийнято 17 листопада 2011 р., який передбачив перехід до змішаної мажоритарно-пропорційної виборчої системи.

Конституція України 1996 р. в цілому залишила загальну структуру Верховної Ради без змін у вигляді однопалатного парламенту, проте значно оновила окремі її інститути. Найбільш істотними новелами української парламентської реформи є: припинення існування Президії Верховної Ради України як постійно діючого органу загальної компетенції, перетворення постійних комісій Верховної Ради у комітети Верховної Ради, формування Рахункової палати Верховної Ради, створення Інституту Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та ряду інших інститутів, зокрема інститутів найстарішого за віком народного депутата для відкриття першого засідання першої сесії Верховної Ради та для здійснення процедури складання присяги народними депутатами; представника Президента України у Верховній Раді та інших.

Відповідно до чинної Конституції України (ст. 88) Верховна Рада України обирає із свого складу Голову Верховної Ради. Першого заступника і заступника Голови та відкликає їх з цих посад. Голова Верховної Ради України має такі повноваження: 1) веде засідання Верховної Ради України; 2) організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів; 3) підписує акти, прийняті Верховною Радою України; 4) представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; 5) організовує роботу апарату Верховної Ради України (ст. 88 Конституції України). Голова Верховної Ради України здійснює свої повноваження, передбачені чинною Конституцією, та в порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України.

Комітети Верховної Ради України

Основними галузевими органами Верховної Ради України є **комітети Верховної Ради**. Верховна Рада для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників та секретарів цих комітетів.

Основними функціями комітетів є: 1) законопроектна робота, яка включає насамперед організацію розробки за дорученням Верховної Ради України чи з власної ініціативи проектів законів та інших актів, що розглядаються Верховною Радою України; 2) участь у складанні, прийнятті, контролі за виконанням Державного бюджету в частині, що віднесена до компетенції комітетів, з метою забезпечення доцільності, економічності та ефективності використання державних коштів; 3) попереднє обговорення кандидатур посадових осіб, які відповідно до Конституції та законів України обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою України, заслуховування та підготовка для розгляду Верховною Радою України відповідних висновків щодо цих кандидатур; обговорення кандидатур посадових осіб, призначення яких відповідно до законодавства погоджується з комітетами, підготовка відповідних висновків щодо цих осіб.

Верховна Рада у межах своїх повноважень може створювати також тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань.

Крім того, для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада може створювати тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувало не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюється законом.

Уповноважений Верховної Ради з прав людини призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою. Верховна Рада, здійснюючи парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, заслуховує щорічні доповіді Уповноваженого про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Рахункова палата створюється для контролю за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України.

Для успішного функціонування нових і оновлених структур Верховної Ради першочерговим є істотне зміцнення їх правової бази, зокрема оновлення законів про комітети Верховної Ради, про статус народного депутата та ряду інших; створення відносно цілісної системи інфраструктури парламенту; ширше залучення до здійснення законодавчих, установчих і контрольних функцій Верховної Ради суб'єктів законодавчого, бюджетного, контрольного і установчого процесу; забезпечення тіснішої взаємодії Верховної Ради та її органів з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян.

**Функції та повноваження
Верховної Ради України**

Верховна Рада – парламент України здійснює низку функцій, напрямів діяльності й має для їх реалізації відповідні повноваження, передбачені Конституцією України. Визначення парламенту як органу законодавчої влади обумовлене насамперед назвою однієї з його функцій (законодавчої функції), яка є пріоритетною, провідною, але далеко не єдиною.

Отже, функції Верховної Ради України – це основні напрями діяльності українського парламенту. Головними функціями Верховної Ради є: 1) законодавча; 2) представницька; 3) установча (державотворча, організаційна); 4) функція парламентського контролю; 5) бюджетно-фінансова функція; 6) зовнішньополітична функція.

Пріоритетною функцією Верховної Ради вважається законодавча. Загалом вона являє собою передбачений Конституцією напрям діяльності Верховної Ради, який полягає в прийнятті законів, внесенні до них змін, визнанні їх такими, що втратили юридичну силу, (скасуванні) або в призупиненні їх дії.

Складовою частиною цієї функції Верховної Ради є також законопроектна робота, внесення законопроектів на розгляд Верховної Ради та їх обговорення. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України мають, зокрема, народні депутати України (ст. 93 Конституції України).

Пріоритетним напрямом законодавчої функції Верховної Ради за Конституцією є внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розд. XIII Конституції, та прийняття законів (ст. 85 Конституції України).

Основним змістом законодавчої функції Верховної Ради України є, звичайно, прийняття законів. Із змісту Конституції випливає, що Верховна Рада може приймати закон з будь-якого питання за винятком тих, які вирішуються виключно всеукраїнським референдумом та належать до повноважень інших органів державної влади.

Відповідне положення знайшло своє відображення в Рішенні Конституційного Суду України від 2 березня 1999 р. № 2-рп (справа про комунальні послуги). Так, Конституційний Суд України вирішив, що, приймаючи Закон України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України”, Верховна Рада України вийшла за межі повноважень, визначених Конституцією України, і втрутилась у повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, чим порушила ст. 6 і 19 Конституції України.

Конституцією передбачається коло питань, які вирішуються виключно законами України. Згідно зі ст. 92 Конституції України, лише законами України, зокрема, визначаються: права

і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство; правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов. Основну групу питань виключно законодавчого регулювання складають екологічні, соціальні, культурні та економічні питання. Так, лише законами України визначаються: засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці й зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури й охорони здоров'я; екологічної безпеки; правовий режим власності; правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання: засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; засади регулювання демографічних і міграційних процесів. Виключно законами визначаються основи політичної системи, організація і діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, зокрема засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів інформації: організація і порядок проведення виборів і референдумів; організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, органів та установ виконання покарань; основи організації і діяльності адвокатури та ін.

Представницька функція Верховної Ради являє собою вид діяльності парламенту України, що полягає в представництві Українського народу – громадян України всіх національностей – у здійсненні законодавчої влади шляхом виявлення, узагальнення, узгодження, формування, реалізації та захисту його інтересів.

Основними складовими змісту цієї функції є, зокрема, призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених Конституцією, та виборів; обговорення питань внутрішньої і зовнішньої політики та визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України до народу про внутрішнє та зовнішнє становище України; прийняття законів, внесення змін до Конституції і законів та інших правових актів тощо.

Іншою не менш важливою функцією Верховної Ради України з числа її головних функцій є установча (державотворча) функція. Пріоритетними напрямками діяльності парламенту зі здійснення цієї функції є, звичайно, формування або участь у формуванні органів виконавчої і судової влади. Але ці напрями далеко не вичерпують собою установчу функцію Верховної Ради. Ця функція охоплює собою також такі напрями державотворчої діяльності Верховної Ради, як формування власних, парламентських структур; призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб інших органів державної влади та державних організацій, сприяння формуванню органів місцевого самоврядування.

Складовим напрямом установчої діяльності Верховної Ради України є також формування внутрішніх структур Верховної Ради. Зокрема, Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх з цих посад; для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретаріатів цих комітетів; у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань та для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України; призначає на посаду та звільняє з посади керівника апарату Верховної Ради України; затверджує кошторис Верховної Ради України та структуру його апарату.

Верховна Рада також призначає на посади та звільняє з посад Голову та інших членів Рахункової палати; призначає на посаду та звільняє з посади Уповноваженого Верховної Ради

України з прав людини, заслуховуючи його щорічні доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні.

Значне місце в діяльності Верховної Ради України, як і парламентів інших країн, займає парламентський контроль. За чинною Конституцією України функція парламентського контролю не лише залишилась за ним, але й певною мірою збагатилась.

Основними напрямками контрольної діяльності Верховної Ради є: 1) контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, відповідно до Конституції та Закону України “Про внесення змін до Конституції України”; 2) парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та їх захист, що здійснюється через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; 3) бюджетно-фінансовий контроль, що здійснюється насамперед через Рахункову палату; 4) прийняття рішення Верховною Радою України про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи Комітету Верховної Ради України; 5) запит народного депутата України на сесії Верховної Ради України; 6) здійснення парламентського контролю з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії в межах, визначених Конституцією та Законом України “Про внесення змін до Конституції України”.

Багатогранною за змістом і формами є бюджетно-фінансова функція Верховної Ради. Верховна Рада України має значні повноваження зі здійснення цієї функції. Вона затверджує законом Державний бюджет та вносить у відповідній формі до нього зміни, здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, приймає рішення щодо звіту про його виконання (ст. 85 Конституції України).

Про зовнішньополітичну функцію Верховної Ради свідчать такі її повноваження, як визначення засад зовнішньої політики; законодавча діяльність в галузі зовнішніх зносин; надання Верховною Радою у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України, указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; про схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів Збройних сил інших держав на територію України.

Основні форми роботи Верховної Ради України

Порядок роботи Верховної Ради, а також її органів та посадових осіб визначається Конституцією, законами України “Про Регламент Верховної Ради України”, “Про комітети Верховної Ради України”, “Про статус народного депутата України”, іншими законодавчими актами.

Організаційні форми роботи Верховної Ради України – це передбачені Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України та іншими нормативно-правовими актами способи організації роботи парламенту України, його органів, народних депутатів України і посадових осіб з метою здійснення ними своїх функцій і повноважень протягом встановленого часу.

Відповідно до цих правових актів основними організаційними (організаційно-правовими) формами роботи Верховної Ради є її сесії і пленарні засідання.

Сесія Верховної Ради України – це передбачений Конституцією і Регламентом Верховної Ради України загальний, основний, постійний, колегіальний спосіб організації роботи парламенту України з метою здійснення ним своїх функцій і повноважень протягом півріччя або іншого встановленого ним (парламентом) часу.

Пленарні засідання Верховної Ради України – це передбачені Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України загальні, основні, колегіальні способи організації роботи парламенту протягом дня або тижня.

Чергові сесії Верховної Ради починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня. У зв'язку з конституційною визначеністю щодо часу свого початку чергові сесії не скликаються. Позачергові сесії Верховної Ради із зазначенням порядку денного скликаються Головою Верховної Ради на вимогу не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. У разі оголошення Указу Президента про введення воєнного чи над-

звичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання (ст. 83 Конституції).

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради під час воєнного надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання сесії Верховної Ради, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Засідання Верховної Ради поділяються на пленарні, тобто загальні засідання; засідання її органів (комітетів) тощо. Засідання Верховної Ради відбуваються, як правило, відкрито. Закриті засідання відбуваються за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради (ст. 84 Конституції). Основним видом засідань і тим самим пріоритетною організаційною формою їх роботи є пленарні засідання. Відповідно до Конституції України (ст. 84) рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування. До того ж голосування на засіданнях здійснюється народними депутатами особисто.

Рішення Верховної Ради України

Рішення Верховної Ради України з будь-якого питання приймаються, як правило, після його обговорення. Голосування здійснюється депутатами особисто в залі засідань або у відведеному для таємного голосування

місці біля зали засідань.

Верховна Рада приймає закони, постанови та інші акти більшістю голосів депутатів від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією. Рішення з питань парламентської процедури у процесі засідання (процедурних питань) приймаються більшістю голосів депутатів, які взяли участь у голосуванні, за винятком випадків, передбачених законом.

Рішення Верховної Ради України приймаються відкритим голосуванням за допомогою електронної системи підрахунку голосів та таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. Поіменне голосування проводиться за пропозицією будь-якого з депутатів, підтриманою не менш як 1/3 кількості депутатів, що взяли участь у голосуванні. На голосування ця пропозиція ставиться першою серед інших пропозицій щодо способу голосування.

6.3. Кабінет Міністрів України

Політико-правові засади діяльності Уряду

Кабінет Міністрів України є політичним центром виконавчої влади, колегіальним органом, своєрідним штабом з організації виконавчо-розпорядчої діяльності всіх органів виконавчої влади держави. ***Кабінет Міністрів України (Уряд України)*** – вищий орган у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність зазначених органів.

До основних завдань Уряду належать:

забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

Довідка. Правовий статус Кабінету Міністрів України

Стаття 113. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у [статтях 85, 87](#) Конституції України.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України.

Джерело: Конституція України.

- вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості;
- забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;
- забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;
- забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
- здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;
- спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

Урядова *компетенція* спрямована на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента, власної Програми діяльності, схваленої Верховною Радою, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на *принципах*: верховенства права; законності; поділу державної влади; безперервності; колегіальності; солідарної відповідальності; відкритості та прозорості.

Важливою складовою правового статусу Кабінету Міністрів України є *склад і порядок його формування*. Згідно зі ст. 114 Конституції України до складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабміну визначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра одночасно з призначенням його персонального складу.

Прем'єр-міністр України призначається на посаду Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Члени Кабінету Міністрів, крім Прем'єр-міністра, призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра. Рішення про призначення членів Кабміну може прийматися як списком, так і щодо окремих посад членів Уряду.

Посади членів Кабінету Міністрів належать до політичних, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. Зазначені політичні фігури забезпечують політичне та організаційне керівництво відповідними сферами державного управління.

Конституцією встановлені певні обмеження щодо входження до складу уряду: члени Кабінету Міністрів не можуть бути народними депутатами України або мати інший представницький мандат, не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що мають на меті одержання прибутку.

Прем'єр-міністр України як глава Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує його діяльність на забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Програми діяльності Уряду, схваленої Верховною Радою України, та здійснення інших повноважень, покладених на Кабмін.

Перший віце-прем'єр та віце-прем'єр-міністри як заступники глави Уряду відповідно до розподілу функціональних повноважень:

- забезпечують виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, виконання інших покладених на Уряд завдань і повноважень у відповідних напрямках діяльності;
- очолюють відповідні урядові комітети;
- забезпечують підготовку питань на засідання Кабінету Міністрів, вносять пропозиції щодо порядку денного засідань Уряду;
- забезпечують взаємодію Уряду з Президентом та Верховною Радою з питань діяльності Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади;
- беруть участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів, мають право бути присутніми на засіданнях Верховної Ради та її органів, брати участь у роботі колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, засіданнях Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- за дорученням Кабміну здійснюють керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що утворюються Урядом;
- представляють у встановленому порядку Кабінет Міністрів у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;
- ведуть переговори і підписують міжнародні договори України відповідно до наданих їм повноважень.

У разі відсутності Прем'єр-міністра у зв'язку з відпусткою, закордонним відрядженням чи хворобою його повноваження виконує Перший віце-прем'єр-міністр або віце-прем'єр-міністр згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень.

Міністр України – член Кабінету Міністрів України:

– забезпечує виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, формування та реалізацію державної політики, виконання інших покладених на Уряд завдань і повноважень у відповідній сфері;

– спрямовує та координує діяльність відповідних центральних органів виконавчої влади.

Новоутворений Уряд не пізніше ніж через 30 днів подає Верховній Раді України для схвалення *Програму своєї діяльності* на весь термін його повноважень, що розробляється на основі передвибірної програми Президента України та пропозицій членів Кабінету Міністрів. У цьому документі визначається стратегія діяльності Кабінету Міністрів. Програма вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

Кабінет Міністрів утворюється на строк повноважень Президента України, тобто на п'ять років. У зв'язку із закінченням терміну повноважень Президента чи дострокового їх припинення (відставка, імпічмент, стан здоров'я, смерть) достроково припиняються і повноваження Кабміну. Кабінет Міністрів складає повноваження перед новообраним Президентом України. Кабінет Міністрів, відставку якого прийнято Президентом, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого уряду у термін, що не перевищує 60 днів.

Відставка Уряду, яку приймає Президент, настає внаслідок: прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Кабінету Міністрів; прийняття Президентом рішення про відставку Кабінету Міністрів; відставки Прем'єр-міністра; смерті Прем'єр-міністра.

Кабінет Міністрів є колегіальним органом, організаційною формою його роботи є *засідання*, що скликаються Прем'єр-міністром. На них розглядаються такі питання:

- концептуальні засади реалізації державної політики (політична пропозиція, концепція державної цільової програми та концепція закону);
- питання щодо реалізації програми Президента України;
- питання, що потребують нормативно-правового врегулювання актами Уряду;
- питання організаційно-розпорядчого характеру, в тому числі кадрові, питання присудження премій та призначення стипендій Кабміну;
- законодавчі ініціативи Уряду;
- питання, що потребують врегулювання актами Президента;
- проекти урядових заяв, декларацій, директив, листів, звернень і меморандумів;
- питання відзначення державними нагородами міністрів, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади;

- питання нагородження Почесною грамотою Кабінету Міністрів;
- інші питання, розгляд яких передбачено Регламентом Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає *постанови і розпорядження*, які є обов'язковими до виконання. У формі *постанов* Кабінету Міністрів видаються акти, які: мають нормативний характер; з питань затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики; в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання; затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього.

У формі *розпоряджень* Кабінету Міністрів видаються акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань: схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо; затвердження державної цільової програми, плану заходів; утворення та затвердження складу робочих груп з питань ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; виділення коштів з резервного фонду державного бюджету; делегування повноважень Кабінету Міністрів органам виконавчої влади у передбачених законом випадках; передачі майна; кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру.

Зазначені акти приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Уряду. Якщо проект рішення отримав підтримку рівно половини посадового складу Кабінету Міністрів і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр, рішення вважається прийнятим. Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України.

Постанова Кабінету Міністрів України набирає чинності з дня її офіційного опублікування, якщо інше не передбачено такою постановою, але не раніше дня її опублікування. Розпорядження Кабінету Міністрів України набирає чинності з моменту його прийняття, якщо таким розпорядженням не встановлено пізніший строк набрання ним чинності.

Ці акти у разі невідповідності Конституції, законам України, актам Президента України можуть бути скасовані Президентом України. До того ж акти Кабінету Міністрів в повному обсязі або їх окремі положення, визнані Конституційним Судом України неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення останнім такого рішення.

На відміну від Президента України, якому Конституція забороняє передавати свої повноваження для здійснення іншим особам або органам, Кабінет Міністрів у разі потреби може делегувати (тобто передавати для тимчасового чи безстрокового виконання) окремі повноваження іншим органам виконавчої влади, а також органам місцевого самоврядування – за їх згодою, якщо це прямо не заборонено законом або актом Президента України.

**Робочі органи
Кабінету Міністрів України**

Секретаріат Кабінету Міністрів України – постійно діючий орган, що здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Уряду. Секретаріат забезпечує: підготовку та проведення засідань Кабінету Міністрів; діяльність

Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра. Секретаріат здійснює контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, проектів актів Кабінету Міністрів України, інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України.

Очолює Секретаріат Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів, який призначається та посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів за поданням Прем'єр-міністра України.

Секретаріат складається з таких структурних підрозділів: а) *департаменти* фахової експертизи; юридичного забезпечення; інформації та комунікацій з громадськістю; кадрового забезпечення; забезпечення взаємодії з Верховною Радою та регіонами; зовнішньоекономічних зв'язків та двосторонніх комісій; європейської інтеграції; забезпечення документообігу, контролю та роботи зі зверненнями громадян; господарсько-фінансовий; б) *управління*: бухгалтерського обліку, фінансів та звітності; забезпечення протокольних заходів; розвитку інформаційного суспільства та інформаційної безпеки; режимно-секретне; експертизи дотримання регламентних норм та організації засідань Кабміну; експертизи соціально-трудова відносин.

Для забезпечення здійснення Прем'єр-міністром своїх повноважень у складі Секретаріату Кабінету Міністрів утворюється патронатна служба – *Апарат Прем'єр-міністра України*, керівник якого призначається та посаду та звільняється з посади в установленому порядку Кабінетом Міністрів України.

Для забезпечення здійснення своїх повноважень Уряд може утворювати постійні, тимчасові консультативні, дорадчі та інші **допоміжні органи**, що діють на громадських засадах за колегіальним принципом:

- *комісія* – для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань, пов'язаних із реалізацією повноважень Кабінету Міністрів;
- *комітет* – для розгляду питань щодо присудження державних премій;
- *організаційний комітет* – для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з питань підготовки і проведення заходів загальнодержавного значення;
- *рада* – для вивчення проблемних питань, пов'язаних із реалізацією державної політики у відповідній сфері;
- *робоча група* – для участі в підготовці проектів нормативно-правових актів, інших документів, що подаються на розгляд Уряду;
- *урядова комісія* – для розслідування причин аварії (катастрофи), вжиття заходів з подолання наслідків стихійного лиха, надання допомоги потерпілим громадянам та їх сім'ям.

Відносини Уряду з іншими органами публічної влади

Щодо повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з іншими органами виконавчої влади, то насамперед слід виділити напрями його впливу на очолювану систему органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів *спрямовує і координує* діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. З цією метою Уряд:

- визначає стратегічні цілі, пріоритети і першочергові завдання щодо реалізації державної політики у відповідній сфері;
- визначає критерії оцінки ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади;
- затверджує заходи, спрямовані на узгодження дій центральних органів виконавчої влади та об'єднання їх зусиль для виконання спільних завдань;
- здійснює інші заходи.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є підзвітними Уряду. Кабінет Міністрів має право скасовувати акти центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині у разі їх невідповідності Конституції і законам України, актам Президента України та актам Кабміну шляхом прийняття відповідних розпоряджень.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим є підзвітною і підконтрольною Уряду з питань виконання нею державних функцій і повноважень. Кабінет Міністрів заслуховує звіти Голови Ради міністрів АРК з питань виконання Урядом АРК державних функцій і повноважень. У разі неналежного виконання Головою Ради міністрів АРК покладених на нього повноважень Кабмін має право звернутися до Президента України та до Верховної Ради АРК з поданням про звільнення його з посади.

Кабінет Міністрів *спрямовує і координує* діяльність місцевих державних адміністрацій щодо виконання Конституції і законів України, актів Президента, актів Кабінету Міністрів, органів виконавчої влади вищого рівня, здійснення на відповідній території інших наданих місцевим держадміністраціям повноважень.

Кабінет Міністрів в особі Прем'єр-міністра вносить Президентові України подання щодо призначення на посади і звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих держадміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Кабінетом Міністрів. Місцеві державні адміністрації та їх голови підзвітні та підконтрольні Уряду у межах його повноважень. Підзвітність і підконтрольність обласних і районних державних адміністрацій не поширюється на ту частину повноважень, яка делегована їм органами місцевого самоврядування – відповідними обласними чи районними радами. Кабінет Міністрів постійно одержує від місцевих державних адміністрацій інформацію про їхню діяльність, регулярно заслуховує звіти голів державних адміністрацій з питань їх діяльності.

На відміну від повноважень, які має Кабінет Міністрів щодо органів, які складають очолювану ним систему, стосовно місцевого самоврядування компетенція Кабінету Міністрів спрямована на максимальне сприяння його функціонуванню й розвитку – без будь-якого втручання в безпосередню діяльність органів самоорганізації населення.

Кабінет Міністрів може вносити на розгляд Верховної Ради законопроекти щодо делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Одночасно Кабінет Міністрів подає пропозиції про фінансування здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету або через віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків, а також передачі в комунальну власність чи в користування органів місцевого самоврядування відповідних об'єктів права державної власності. Водночас органи місцевого самоврядування в частині делегованих їм повноважень органів виконавчої влади підконтрольні та підзвітні Кабінету Міністрів.

Кабінет Міністрів України спрямовує діяльність усієї системи органів виконавчої влади на додержання визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечує плідну взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення та реалізації завдань соціально-економічного і культурного розвитку регіонів, адміністративно-територіальних одиниць.

6.4. Центральні органи державної виконавчої влади в Україні

Система центральних органів виконавчої влади в Україні

Здійснення оперативного і повсякденного державного управління в окремих галузях і секторах народного господарства покладено на центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ). В Україні ЦОВВ характеризуються тим, що:

- система ЦОВВ встановлюється указами Президента;
- глава держави призначає на посади та припиняє повноваження керівників ЦОВВ;
- у системі ЦОВВ лише керівники міністерств є членами Кабінету Міністрів і мають статус політичних діячів.

Центральні органи виконавчої влади – це складова системи органів виконавчої влади, підвідомча Кабінету Міністрів України, щодо якої ключові установчі та кадрові питання вирішуються Президентом України відповідно до його конституційно визначених повноважень.

Центральні органи виконавчої влади в Україні являють собою певну систему, що складається з трьох груп:

1. Міністерства.
2. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.
3. Інші центральні органи виконавчої влади (рис. 6.1).

Кількість та перелік центральних органів виконавчої влади України законодавчо не закріплені, що характерно для більшості демократичних країн. Адже об'єктивно існуючі завдання держави, що визначають її функції, вирішальним чином впливають на організаційну структуру ЦОВВ, яка, відповідно до функціональних трансформацій, є змінною. Саме тому в Україні їх кількість, перелік, завдання та функції встановлюються указами глави держави.

СИСТЕМА ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ
ВЛАДИ

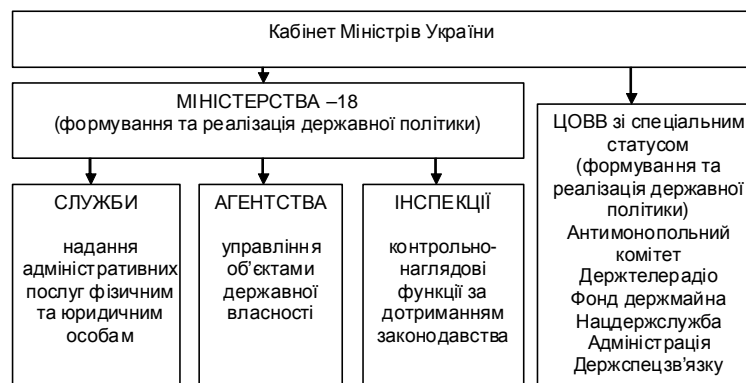


Рис. 6.1. Система центральних органів виконавчої влади

Міністерства

Міністерства – це особливий вид ЦОБВ, який принципово відрізняється від інших ЦОБВ, займаючи провідне місце серед цих органів.

Міністерство – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи кількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

Правовий статус міністерства визначають Конституція та закони України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади” та відповідні положення про конкретне міністерство, які затверджуються указами Президента України.

Відповідно до п. 15 ст. 106 Конституції утворення міністерств, їх реорганізація і ліквідація належать до повноважень Президента України, які він здійснює за поданням Прем’єр-міністра України.

Сьогодні в Україні функціонує 18 міністерств: Міністерство аграрної політики та продовольства України; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство доходів і зборів України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі; Міністерство закордонних справ України; Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство енергетики та вугільної промисловості України; Міністерство інфраструктури України; Міністерство культури; Міністерство молоді та спорту України; Міністерство оборони України; Міністерство освіти і науки України; Міністерство охорони здоров’я України; Міністерство промислової політики України; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство соціальної політики України; Міністерство фінансів України; Міністерство юстиції України.

Основними завданнями міністерства є:

- 1) забезпечення нормативно-правового регулювання;
- 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- 3) інформування та надання роз’яснень щодо здійснення державної політики;
- 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів на розгляд глави держави та уряду;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Міністерства є єдиноначальними органами. Єдиноначальність означає, що владні повноваження цього органу здійснюються одноособово його керівником – **міністром**, який за посадою є членом Кабінету Міністрів України. Міністр призначається на посаду Президентом за поданням Прем’єр-міністра України, а звільняється з посади безпосередньо за рішенням Президента. За характером повноважень, порядком призначення та звільнення з посади міністр є політичною фігурою і не належить до категорії державних службовців.

Міністр має першого заступника та заступника (у разі введення) та заступника – керівника апарату, яких призначає на посади за поданням Прем’єр-міністра та припиняє їх повноваження на цих посадах Президент України. Посади першого заступника та заступника міністра (у разі введення) належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Заступник міністра – керівник апарату є державним службовцем. Він є посадовою особою, яка організовує експертно-аналітичне, інформаційне, організаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності міністерства, його поточної роботи, а також забезпечення діяльності міністра. Основними завданнями заступника міністра – керівника апарату міністерства є:

- організація забезпечення виконання завдань, покладених на міністерство, та здійснення поточної роботи міністерства;
- забезпечення стабільності і наступності в роботі міністерства (у разі звільнення міністра здійснює його повноваження до призначення на цю посаду іншої особи).

Таким чином, на рівні міністерств відбулося розмежування політичних та адміністративних посад, що є одним із пріоритетних завдань для України на шляху приведення національної системи державного управління у відповідність із європейськими стандартами доброго врядування.

Міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає *накази*, які підписує міністр України.

Накази міністерства, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації.

Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов’язковими для виконання ЦОВВ, їх територіальними органами та місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

Від інших ЦОВВ міністерства відрізняються ширшою компетенцією і галузевою спеціалізацією. Серед керівників ЦОВВ лише міністри є членами Кабінету Міністрів України. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за формування і реалізацію державної політики у відповідних сферах, спрямовує і координує здійснення ЦОВВ заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів, погоджує проекти актів Кабінету Міністрів України, проектів законів та актів Президента України, що вносяться Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України та Президента України. Наприклад, через Міністра фінансів спрямовується і координується діяльність Державної казначейської служби, Державної пробірної служби, Державної служби фінансового моніторингу, Державної фінансової інспекції.

Спрямування і координація здійснюється шляхом:

- формування державної політики у відповідних сферах та здійснення контролю за її реалізацією відповідними ЦОВВ;
- внесення на розгляд Кабінету Міністрів розроблених цими органами проектів нормативно-правових актів та їх погодження;
- визначення порядку обміну інформацією між міністерством та цими органами;
- затвердження структури цих органів;
- внесення пропозицій Прем’єр-міністрові щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників цих органів.

Міністр як керівник міністерства:

- 1) очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю;
- 2) визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи міністерства, звіти про їх виконання;
- 3) представляє міністерство у публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами;
- 4) у межах компетенції організовує та контролює виконання законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України;
- 5) затверджує структуру апарату міністерства;
- 6) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України подання про утворення в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідацію, реорганізацію територіальних органів, які є юридичними особами публічного права, утворює, ліквідовує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України територіальні органи як структурні підрозділи апарату міністерства;
- 7) призначає на посади за погодженням з головами відповідних місцевих державних адміністрацій, звільняє з посад керівників територіальних органів міністерства, призначає на посади та звільняє з посад заступників керівників територіальних органів міністерства;
- 8) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства, призначає на посади та звільняє з посад їх керівників та заступників керівників, працівників патронатної служби міністра.

Структура міністерства є такою:

- керівництво міністерства;
- апарат міністерства;

- патронатна служба міністра;
- територіальні органи міністерства;
- колегіальні та інші допоміжні органи міністерства.

До **керівництва** належать міністр, перший заступник та заступник міністра (у разі введення) та заступник міністра – керівник апарату.

Апарат міністерства

Апарат міністерства – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань. Керівником апарату міністерства є заступник міністра – керівник апарату.

У складі апарату міністерств утворюються структурні підрозділи, які поділяються на *функціональні* та *обслуговуючі*. Функціональні підрозділи забезпечують виконання функцій та повноважень, спрямованих на досягнення основної мети діяльності міністерства. Обслуговуючі виконують роботу, пов'язану із забезпеченням належних умов функціонування органу, незалежно від напрямку та характеру його завдань (наприклад господарське управління; управління бухгалтерського обліку і звітності; управління документального забезпечення та контролю за виконанням (загальний відділ)).

У складі апарату міністерств утворюються такі структурні підрозділи: 1) *департамент* – структурний підрозділ, що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузевість, багатофункціональність, програмно-цільовий напрям діяльності), координації роботи, пов'язаної з виконанням цих завдань; 2) *самостійне управління (самостійний відділ)* – структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування; 3) *самостійний сектор* – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за окремим напрямом діяльності органу виконавчої влади, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів; 4) *відділ у складі департаменту (самостійного управління)* – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності органу виконавчої влади.

Патронатна служба міністерства

Патронатна служба міністерства – служба, що здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра. Міністр самостійно визначає персональний склад патронатної служби та призначає на посади та звільняє з посад працівників патронатної служби.

Територіальні органи міністерства

Територіальні органи міністерства – підрозділи міністерства, що створюються для реалізації повноважень міністерства на території однієї або кількох адміністративно-територіальних одиниць.

Територіальні органи міністерства утворюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про міністерство, затвердженим Президентом України, у межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства. Територіальні органи можуть бути *двох видів*:

– юридичні особи публічного права, що утворюються, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів;

– структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи, утворюються, ліквідовуються, реорганізуються міністром за погодженням із Кабінетом Міністрів.

Відповідно до покладених на них завдань територіальні органи:

1) надають адміністративні послуги;

2) здійснюють державний нагляд (контроль);

3) управляють об'єктами державної власності в межах, визначених законодавством;

4) узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, готують та вносять в установленому порядку пропозиції щодо його вдосконалення.

Територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі, міжрегіональні територіальні органи здійснюють свої повноваження як безпосередньо, так і через територіальні органи нижчого рівня, а також контроль за їх діяльністю.

Територіальний орган міністерства очолює керівник, який призначається на посаду за погодженням із головою місцевої державної адміністрації та звільняється з посади міністром, якщо інше не передбачено законом та положенням про міністерство.

Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів і сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Колегіальні органи

Колегіальні органи – дорадчі органи, які утворюються в міністерстві для погодженого вирішення питань, що належать до їх компетенції, колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів його діяльності. Для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань міністерства може утворюватися *колегія міністерства* як консультативно-дорадчий орган.

Рішення про утворення колегії, її кількісний та персональний склад приймає міністр. До складу колегії входять: міністр (голова колегії), перший заступник та заступники міністра, керівники структурних підрозділів апарату міністерства, територіальних органів міністерства, а також за згодою – представники інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, наукових і навчальних закладів, громадських організацій, інші особи. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного *наказу* міністерства.

У міністерстві з урахуванням специфіки його діяльності з метою розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності міністерства можуть утворюватися інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. Рішення про їх створення, кількісний і персональний склад цих органів і положення про них затверджує міністр.

ЦОВВ зі спеціальним статусом

ЦОВВ зі спеціальним статусом – це орган виконавчої влади, що здійснює міжгалузеву координацію та контроль, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Нині у системі ЦОВВ функціонують п'ять таких органів: Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національне агентство України з питань державної служби.

Наприклад, особливості спеціального статусу Антимонопольного комітету України зумовлюються його завданнями та повноваженнями, у тому числі роллю у формуванні конкурентної політики та визначаються актами законодавства і полягають, зокрема, в особливому порядку призначення та звільнення Голови Антимонопольного комітету, його заступників, державних уповноважених Антимонопольного комітету, голів територіальних відділень Антимонопольного комітету, у спеціальних процесуальних засадах діяльності, наданні соціальних гарантій, охороні особистих і майнових прав працівників на рівні з працівниками правоохоронних органів, в умовах оплати праці.

Антимонопольному комітету, Держкомтелерадіо, Держспецзв'язку та Нацдержслужбі, як і міністерствам, надано право формування (участь у формуванні) та реалізації державної політики у відповідних сферах державного управління (конкурентної політики; телебачення і радіомовлення, інформаційній та видавничій, поліграфії; захисту державних інформаційних ресурсів; державної служби).

Статус, організація, повноваження та порядок діяльності Антимонопольного комітету, Фонду держмайна, Держспецзв'язку визначаються відповідними законами: “Про Антимонопольний комітет України”, “Про Фонд державного майна України”, “Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України”.

Порядок призначення та звільнення з посад керівників цих органів мають свої особливості, визначені у п. 14 ст. 106 Конституції України. Голови Антимонопольного комітету, Держкомтелерадіо, Фонду держмайна призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України за згодою Верховної Ради України. Голови Держспецзв'язку та Нацдержслужби, як й інші керівники ЦОВВ, призначаються на посаду за поданням Прем'єр-міністра та звільняються з посади Президентом України.

Посади керівників цих органів, на відміну від посад міністрів, належать до посад державних службовців.

ЦОВВ зв спеціальним статусом у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видають *накази*, які підписує керівник відповідного органу. Рішення та розпорядження, що приймаються органами Антимонопольного комітету України, головами його територіальних відділень відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції надаються особам, які беруть участь у справі, у вигляді їх копій, посвідчених у порядку, встановленому законодавством.

Інші ЦОВВ

Інші центральні органи виконавчої влади – це органи, що утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики, а їхня діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.

Основними завданнями цих органів є такі:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України. ЦОВВ можуть здійснювати одне або кілька завдань.

Цей вид ЦОВВ ділиться на *три групи*:

1) **служба** – центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам (наприклад Державна виконавча служба, Державна казначейська служба, Державна міграційна служба, Державна служба зайнятості, Державна служба з надзвичайних ситуацій);

2) **агентство** – центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління (наприклад Державне агентство водних екскурсів, Державне агентство земельних ресурсів, Державне агентство лісових ресурсів, Державне агентство резерву);

3) **інспекція** – центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого складають контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства (наприклад Державна екологічна інспекція, Державна інспекція з питань праці, Державна інспекція сільськогосподарства, Державна фінансова інспекція).

До цього виду також належать ЦОВВ з іншими назвами: Адміністрація Державної прикордонної служби, Пенсійний фонд.

Діяльність цих органів спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів. Наприклад, через Міністра юстиції: Державна архівна служба, Державна виконавча служба, Державна пенітенціарна служба, Державна реєстраційна служба, Державна служба з питань захисту персональних даних.

На відміну від міністра, керівники цих органів не входять до складу Кабінету Міністрів України, а отже, самостійно не виробляють урядову політику. Їх посади віднесені до посад державної служби.

Що ж до кількості цих органів, то їх функціонування виправдане лише в тому випадку, коли певні функції державного управління неможливо або небажано віднести до відання якогось одного міністерства або коли існує необхідність організаційно (структурно) розмежувати прийняття стратегічних (політичних) рішень і їх реалізацію.

Ці органи, як і міністерства, є єдиноначальними органами. Вони можуть видавати загальнообов'язкові нормативно-правові акти лише в межах повноважень, визначених для них законами. Вони можуть мати підпорядковані їм територіальні органи.

Обсяг повноважень конкретного органу визначає Президент України, який затверджує положення про нього, структуру затверджує його керівник.

6.5. Суб'єкти управління місцевим розвитком

Суб'єкти управління місцевим розвитком

У теорії управління сутність управління зазвичай розкривається за допомогою, з одного боку, поняття “діяльність” і “процес”, з другого – категорії “дія”. У першому випадку управління зводиться до дій і процесу з підготовки та виконання управлінських рішень і стосовно проведення організаційно-управлінських заходів, у другому – до дії, яка вказує на реальний вплив управління на свідомість, поведінку і діяльність людей. Управління виявляється у вигляді впливу деякого суб'єкта на об'єкт, під час якого відбувається його перетворення, перехід з одного стану в інший, зміна спрямованості його руху або розвитку.

Найважливішим елементом управлінського процесу є цілепокладання. Управління місцевим розвитком є цілепокладаючою, організуючою і регулюючою дією на суспільну, колективну, групову життєдіяльність як безпосередньо (через місцеве самоврядування), так і через спеціально створені структури (місцеві органи виконавчої влади).

Таким чином, сутність управління місцевим розвитком можна визначити як процес цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління для досягнення певних результатів.

Під **суб'єктом управління** розуміється фізична або юридична особа, від якої виходить владна дія. На підставі узагальнення відомих визначень під суб'єктом державного управління розуміють:

- спеціальні групи людей, які за допомогою різних форм організаційної практики здійснюють необхідні рухи об'єкта;
- народ у цілому або окремі його верстви, об'єднання, колективи, виражені відповідним чином у політико-правових формах через систему державних і громадських організацій, інститути безпосередньої демократії;
- складну систему державних і недержавних організацій;
- систему влади у вигляді спеціально утворених органів влади, що взаємодіють, між якими розподілені певні функції державного управління та місцевого самоврядування.

До суб'єктів управління місцевим розвитком належать: місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації); складові системи місцевого самоврядування (територіальна громада; міська, селищна, сільська ради; виконавчий комітет; районна та обласна ради; орган самоорганізації населення); керівники і керівний склад цих органів (посадові особи; службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями).

Таким чином, специфіка суб'єкта визначає різні види управління. Якщо суб'єктом управління виступає держава, то йдеться про державне управління. Там, де владу здійснюють жителі населених пунктів і адміністративних територій, функціонує місцеве самоврядування. Якщо влада зосереджена у суб'єктів діяльності економіки, то йдеться про менеджмент, якщо ж суб'єктом впливу є різноманітні громадські об'єднання, то про громадську самоврядність.

Тут важливо наголос на тому, що при всіх суб'єктах управління місцевим розвитком – місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування (далі – органи місцевої влади) завжди здійснюється одна і та сама за сутністю діяльність: формування і реалізація управлінських впливів, що знаходить зовнішній прояв в управлінських рішеннях і організаційних діях.

Об'єктами управління, тобто тим, на що спрямовані владні впливи суб'єкта управління (органу місцевої влади), можуть виступати фізичні і юридичні особи, а також соціально-економічні системи й процеси. Необхідно передусім враховувати, що функціонування керованих об'єктів здійснюється відповідно до особливостей різних видів людської діяльності. А тому не можна управляти взагалі, за загальним шаблоном або власною примхою: слід досконально знати керовані види діяльності, їх стан, різноманітне забезпечення, типове й унікальне в них, їх людський потенціал зі всіма його проявами.

Крім того, важливо розуміти, що керовані об'єкти органами місцевої влади раціонально та ефективно функціонують лише в адекватних їм організаційних формах, які на практиці створюються суб'єктивно. Як показує історичний досвід, знайти такі форми зовсім непросто. У компонентно-структурному аспекті слід вибудовувати відносини “людина – колектив – спільність –

суспільство”, у видовому відношенні – враховувати особливості економічних, соціальних, духовних і політичних процесів.

І, нарешті, слід зважити на те, що керовані об’єкти – це різні прояви людської діяльності, і вони не можуть не мати ознак самоактивності, цілеспрямованого характеру такої активності, адаптивності до умов і чинників природного і соціального існування, самокерованості своєю життєдіяльністю і своїм розвитком.

У результаті в системній взаємодії суб’єктів і об’єктів управління місцевим розвитком не лише суб’єкти впливають на керовані об’єкти, а й останні, у свою чергу, впливають на суб’єкти управління. Якщо вибір форми впливу залежить від суб’єкта управління, то зміст його повинен детермінуватися керованими об’єктами. У противному разі можливий розрив, а то й протиставлення потреб, інтересів і думок взаємопов’язаних суб’єктів і об’єктів управління.

Чим більше невизначеного, непередбачуваного, тим вищий ризик. І чим вищий ризик, тим менш прогнозовані результати управління.

Управлінська діяльність органів місцевої влади

Управлінська діяльність органу місцевої влади як суб’єкта управління є специфічним різновидом трудового процесу, а тому характеризується всіма властивими йому елементами – предметом праці, засобом праці і самою працею, а також його результатом.

Предметом і продуктом праці в управлінні є інформація; у першому випадку вона “сира”, а тому не може використовуватися на практиці. Проте в результаті управлінської діяльності органу місцевої влади як суб’єкта управління на її основі створюється рішення, тобто інформація, виходячи з якої об’єкт управління може виконувати конкретні дії.

Отже, засобами управлінської праці є все те, що сприяє здійсненню операцій з інформацією – від комп’ютерів, телефонів, авторучки і паперу до органів людського тіла.

Управлінська праця належить до категорії праці розумової, здійснюваної людиною у вигляді нервово-психічних зусиль. Однією з найголовніших характеристик розумової праці є її складність.

Складність управлінської праці посадових осіб органу місцевої влади як суб’єкта управління зумовлюється кількома обставинами: по-перше, масштабами, кількістю і структурою вирішуваних проблем, зв’язків між ними, різноманітністю вживаних методів, організаційних принципів, по-друге, ступенем новизни рішень, що приймаються, обсягом необхідних змін у стані об’єкта управління, пошуком нетрадиційних підходів до них; по-третє, мірою оперативності, самостійності, відповідальності, ризикованості рішень, які необхідно приймати.

Управлінська праця існує в трьох основних формах: евристичній, адміністративній і операторній.

Евристична праця зводиться до сукупності дій з аналізу та вивчення тих чи інших проблем, що стоять перед органом місцевої влади як суб’єктом управління, і розробки на основі цього різних варіантів їх рішень, в основному стратегічного характеру – управлінських, економічних, технічних.

Адміністративна праця притаманна в основному керівникам і передбачає поточну координацію і оцінку діяльності підлеглих. Ця праця здійснюється в кількох формах: розпорядження; контролю за роботою підлеглих, їх заохочення або покарання; організації обміну інформацією.

Операторна праця спрямована на технічне забезпечення управлінських процесів необхідною інформацією. Вона охоплює такі види діяльності, як документаційна, первинно-розрахункова та облікова, комунікативно-технічна, обчислювальна і формально-логічна.

Аналіз сутності управління органу місцевої влади як суб’єкта управління передбачає виділення трьох його найважливіших елементів:

- цільового управлінського впливу (вплив на об’єкт через постанову, наказ, розпорядження, завдання, стимулювання, координацію);
- організаційного порядку (система норм і правил поведінки, зовні заданих відносно посадової особи);
- самоорганізації (спонтанного регулювання).

Таким чином, у діяльності органу місцевої влади як суб’єкта управління діють три основних типи соціальних регуляторів.

Розглянемо сутність і функції кожного з них, а також методи їх взаємного узгодження.

Ядро механізму управління органу місцевої влади як суб'єкта управління становить цільовий управлінський вплив, що передбачає цілепокладання та цілездійснення. Іншими словами, цілі мають бути здійсненними, а всяка діяльність повинна вважатися постановкою мети. Сутність же самого процесу управління полягає в досягненні запланованого результату. Єдність цілепокладання і цілездійснення є основою ефективності соціального управління. Тому цільовий управлінський вплив реалізується через два етапи діяльності з управління: визначення цілей-завдань і розробку технології їх реалізації.

Основними завданнями в процесі здійснення цілей є:

- запобігання відхиленню від мети;
- координація процесів досягнення різних цілей;
- інтеграція багатьох актів і суб'єктів діяльності за спрямуванням загальних цілей та ін.

Існують два види цільових управлінських впливів органу місцевої влади як суб'єкта управління, які відрізняються переважно за джерелом таких впливів. Управління соціальними об'єктами може здійснюватися ззовні, коли орган місцевої влади розміщений за межами самих об'єктів.

Іншим видом цільового управлінського впливу є самоврядність. Будь-який орган місцевої влади має деякий діапазон власних рішень і формує свій орган управління. У цьому сенсі всякий орган місцевої влади є самоврядною системою, тобто включає підсистеми, що управляє, і керовану.

Другий елемент механізму управлінського впливу представлений організаційним порядком, що складається з множини норм, традицій, цілей, функціональних зв'язків, сформованих в органі місцевої влади як суб'єкті управління на період його існування. Наприклад, організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій регулюються їх регламентами, що затверджуються головами відповідних місцевих державних адміністрацій з урахуванням вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. Типові регламенти місцевих державних адміністрацій затверджуються Кабінетом Міністрів України. І відносно роботи керівника вони виступають як об'єктивні умови, обмеження. Керівник органу місцевої влади діє в рамках цієї, багато в чому не залежної від нього нормативної системи.

Проте організаційний порядок не в змозі контролювати всі елементи організаційних відносин, залишаючи усередині себе порожнечі, допуски. Частково це відбувається навмисно, частково ж – через природну недорозвиненість, обмеженість соціального нормування. Такі “порожнини” в рамках організаційного порядку заповнює діяльність з управління, “жива” управлінська праця. Зрозуміло, управлінська праця здатна не лише до заповнення порядку, а й до зміни і створення нових його елементів.

Третій елемент управління – самоорганізація, або інакше кажучи, спонтанні процеси внутрішньоорганізаційного, внутрішньогрупового, внутрішньокolleктивного регулювання. Механізм управління в цьому разі будується на основі взаємодії спонтанних регуляторів, які є природним продуктом функціонування соціальних систем. Якщо до цільового управлінського впливу схильні не всі соціальні процеси і явища, то самоорганізація властива будь-якій соціальній системі.

Існують також економічні чинники самоорганізації (коливання споживчих переваг, попиту на різні послуги й товари). Особливу групу соціальних регуляторів становлять соціально-психологічні – деякі форми суспільної свідомості, що впливають на масову поведінку (мораль, традиції, звичаї). Діючи через механізм громадської думки, вони виступають важливою формою соціального контролю.

У сучасних умовах соціальна самоорганізація як особливий процес соціального управління стає все більш актуальною в Україні в міру становлення громадянського суспільства, оформлення його інститутів, які можуть забезпечити оптимальне поєднання цілеспрямованих управлінських впливів, соціального порядку і самоорганізації.

У процесі аналізу системи соціального управління місцевим розвитком та визначення місця органів місцевої влади як суб'єкта управління в цій системі значний інтерес становить вивчення їх структури. Структура відображає найбільш істотні, стійкі зв'язки між елементами

системи та їх групами, які забезпечують основні властивості системи. Інакше кажучи, структура – це форма організації системи, її кістяк. Але необхідно враховувати, що структура системи може зазнати певних змін залежно від внутрішніх або зовнішніх чинників, від часу.

Стан системи систем соціального управління місцевим розвитком виявляється на підставі її дослідження, наприклад у процесі аналізу вхідних дій і результатів на виході системи.

Рівновага системи є її здатністю у разі відсутності зовнішніх впливів зберігати в бажаний час заздалегідь заданий стан.

Стійкість характеризується як здатність системи повертатися в стан рівноваги завдяки управлінським впливам органів місцевої влади як суб'єктів управління після того, як вона була виведена з нього зовнішніми діями.

Поняття “розвиток” характеризує вдосконалення структури і функцій системи управління місцевим розвитком під впливом переважно внутрішніх чинників, у зв'язку з чим поведінка системи набуває більш упорядкованого і передбачуваного характеру.

Великі можливості в дослідженні органів місцевої влади як суб'єктів управління соціальними системами відкриває синергетика – загальна теорія самоорганізації складних систем, що спирається на фундаментальні властивості безповоротності і неурівноваженості, властиві системам будь-якої природи, що розвиваються. Інакше кажучи, в синергетиці йдеться не про стабільні лінійні системи, а про системи, де за рахунок припливу енергії і речовини із зовнішнього середовища створюється і підтримується неурівноваженість. В цьому разі системи набувають нелінійного (поліваріантного) характеру розвитку і в них з'являються нові стійкі структури й самоорганізація.

Визначальною ознакою діяльності органів місцевої влади як суб'єктів управління виступає цільова спільність. Але необхідність реалізації колективної мети соціальною системою місцевого розвитку зумовлює потребу в ієрархії і управлінні, що є двома ознаками цілеспрягнення. Ознаками ієрархічної будови системи місцевого розвитку є дві вертикальні підсистеми: суб'єкт і об'єкт організаційного впливу, а також горизонтальні розподіли сфер діяльності та компетенції, рольовий розподіл функцій.

Соціальною формалізацією в діяльності органів місцевої влади як суб'єктів управління вважається цілеспрямоване формування стандартних, безособових зразків поведінки і правил, стандартів, розпоряджень, програм, що регулюють поведінку працівників та діяльність органів місцевої влади. Вона закріплюється в нормативних документах, що фіксують взаємозв'язок формальних (посадових і професійних) позицій.

Феномен формалізації управлінських і ділових відносин як найважливіша ознака сучасних адміністративних організацій був вперше проаналізований **М.Вебером** у його концепції бюрократії. Класичною школою управління були виявлені такі принципи функціонування адміністративної організації:

- чіткий поділ праці;
- гранична спеціалізація діяльності; єдиноначальність та ієрархія;
- стандартизація діяльності і формалізація відносин;
- розмежування сфер компетенції;
- розподіл владних повноважень на всіх щаблях ієрархії;
- централізація управління і нормування влади.

Згідно з більшістю сучасних західних концепцій управління, які безпосередньо стосуються характеристики діяльності органів місцевої влади як суб'єктів управління, логіка створення формальної організації універсальна і зумовлена тим, що необхідно здолати надмірну складність та різноманіття управлінських відносин шляхом спрощення, стандартизації, формалізації й зведення їх до відносин між посадовими позиціями. Формалізація відносин розглядається як раціональне за своєю природою, інтернаціональне та універсальне явище, яке охоплює як систему владних відносин, так і зміст виконуваної діяльності.

Формалізація ніколи не може охопити всі організаційні відносини. Тому разом з формальною частиною завжди існує й інший тип організованості – соціально-психологічна організація як система міжособових стосунків, що неминуче виникають у результаті більш-менш тривалого спілкування, що базується на спонтанній взаємодії посадових осіб, яка складається під впливом певних чинників.

Найважливішою проблемою сучасного управління діяльністю органів місцевої влади як суб'єктів управління є опанування технології проектування “успішних організацій”, які здатні ефективно функціонувати і розвиватися в жорсткому середовищі. При цьому організаційна стратегія все більше спрямована на те, аби скорочувати діапазон засобів силових адміністративних дій, заборонних механізмів і поступово розширювати зону використання внутрішніх сил діяльності самого органу місцевої влади як суб'єктів управління (традицій, законів, цінностей), мотивації праці та ін. У зв'язку із цим для оптимізації управлінської діяльності органів місцевої влади великого значення набуває формування організаційної культури.

Серед сучасних концепцій організаційної культури виділимо підхід **Е.Шейна**. Він визначає організаційну культуру як цілісний образ базових уявлень, які цей орган місцевої влади винайшов, виявив чи досяг у результаті спроби вирішити проблеми адаптації до зовнішнього середовища або внутрішньої інтеграції і які виявилися досить ефективними для їх передачі новим посадовим особам.

Особливий інтерес для майбутніх посадових осіб діяльності органів місцевої влади як суб'єктів управління становить розгляд нових тенденцій інноваційних перетворень у сфері організаційної культури. **М.Крозьє** сформулював чотири основних елементи нового розуміння організаційної культури, чи, за його словами, нової логіки управлінської діяльності:

- здатність до інновацій відносно здатності до раціоналізації;
- зміна пріоритетів з точки зору кількості і якості;
- визнання центральної ролі людських ресурсів;
- здатність до інноваційних змін.

Важливим аспектом забезпечення управлінської діяльності органів місцевої влади як суб'єктів управління є цілепокладання. Цілепокладання – фундаментальне поняття в теорії діяльності, пов'язане з вибором і реальним визначенням мети, яка є образом майбутнього результату діяльності. Цілепокладання виступає як реальний інтегратор різних дій у конкретну систему мети, засобу і результату. Як процес вироблення мети цілепокладання є таким динамічним утворенням, яке передбачає активне функціонування всіх чинників, які визначають поведінку людини: потреб, інтересів, стимул-реакцій, мотивів та ін. Цілепокладання в діяльності органів місцевої влади, як суб'єктів управління має здійснюватися в межах повноважень, визначених законодавством. Зокрема, до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад віднесено питання, що можуть бути вирішені виключно на пленарних засіданнях ради і які можна систематизувати таким чином:

- самоорганізації ради та формування її органів;
- організації та функціонування системи місцевого самоврядування;
- економічного і соціального розвитку території, бюджету, управління комунальною власністю;
- здійснення контрольних функцій;
- інші.

Особливе місце в системі цілепокладання займають стратегічні цілі системи місцевого розвитку, які відображають її довгострокові і глобальні інтереси, а тому є генеральними й такими, що визначають цілі для всіх інших. Стратегічне цілепокладання сьогодні – основна функція управління, яке має бути сприйняте всіма органами місцевої влади як суб'єктами управління, як категоричний імператив: іншого виходу з кризового стану немає.

Цілепокладання – складний процес, що включає не лише утворення цілей, але і їх перевірку, коригування, узгодження, прогнозування. Завершальна ланка цілепокладання – програмування діяльності для досягнення сформульованих цілей.

Ці цілі не можна безпосередньо використовувати, оскільки вони можуть виявитися неприйнятними. Тому необхідне прогнозування їх досяжності. Лише після цього отримані цілі, які пройшли перевірку, коригування, узгодження на основі оцінки ситуації, що склалася, можуть бути передані в блок програмування.

Найбільш розробленим методом цілепокладання є система процедур формування “дерева цілей”. Розробка “дерева цілей” здійснюється шляхом послідовної декомпозиції головної мети на підцілі за такими правилами:

- формулювання цілей має описувати бажані результати (стан, предмети і т. ін.), але не дії, необхідні для їх досягнення;

- формулювання головної (генеральної) мети має включати опис кінцевого результату;
- зміст головної мети має бути розгорнутий в ієрархічну структуру підцілей так, щоб досягнення підцілей на кожному подальшому рівні стало необхідною і достатньою умовою досягнення цілей даного рівня;
- на кожному рівні підцілі мають бути незалежними і такими, що не виводяться одна з одної;
- декомпозиція припиняється в разі досягнення деякого елементарного рівня, коли формулювання підцілі дає змогу приступити до її реалізації без подальших пояснень.

У цілому принцип “дерева цілей” забезпечує взаємозв’язок множини цілей різного змісту (економічних, соціальних, політичних, духовних), їх узгодження для досягнення головної, єдиної мети. Формування “дерева цілей” відбувається за принципом “від загального до часткового”. На вершині розміщена головна мета. Вона поділяється на окремі складові – проміжні цілі (цілі-засоби), від реалізації яких залежить її досягнення. Проміжні цілі, у свою чергу, поділяються на більш часткові і т. д. Так досягається максимальна конкретизація управлінської діяльності органу місцевої влади як суб’єкта управління. Цей принцип за сутністю є загальною стратегією процесу соціального управління, що забезпечує можливість надання йому системного характеру і утворює конкретну систему залежності. Це дає змогу визначити місце і роль кожної мети в процесі її досягнення, розмежувати їх за важливістю в існуючих умовах управлінської діяльності.

Завдання та функції органів місцевого самоврядування

Територіальна організація влади в Україні ґрунтується на поєднанні загальнодержавних та місцевих інтересів.

Серед найважливіших ознак органів місцевого самоврядування виділяють їх правову, організаційну, матеріальну та фінансову автономії.

Правова автономія означає, що органи місцевого самоврядування наділені власними повноваженнями, передбаченими Конституцією і чинним законодавством України. У межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій.

Організаційна автономія органів місцевого самоврядування проявляється в їх можливості самостійно визначати та будувати свою внутрішню структуру для того, щоб вона відповідала місцевим потребам та забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам. Контроль за органами місцевого самоврядування здійснюється лише для забезпечення законності їх дій.

Матеріальна та фінансова автономія органів місцевого самоврядування проявляється в їх праві володіти і розпоряджатися коштами і майном для здійснення своїх функцій та повноважень.

Місцеве самоврядування має свою систему, що складається з територіальної громади, сільської, селищної та міської ради, сільського, селищного та міського голови, виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, районних та обласних рад.

У свою чергу, сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші форми самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Серед “інших” органів місцевої самоорганізації населення Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, крім будинкових, вуличних, квартальних, називає також форми безпосереднього волевиявлення народу – місцеві референдуми, загальні збори громадян, громадські слухання. Органи місцевого самоврядування села, селища, міста для більш активного здійснення своїх прав та обов’язків можуть також об’єднуватися в асоціації, інші форми добровільних об’єднань.

До органів місцевого самоврядування, таких, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” відносять районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, яку становлять рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси тощо.

Вони затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних оди-

ниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції.

Територіальні громади сіл, селищ та міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Від імені і в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання про утворення і ліквідацію постійних та інших комісій ради; заслуховуються повідомлення депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; скасовуються акти виконавчих органів ради, які не відповідають чинному законодавству; затверджуються програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; приймаються рішення щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затверджуються місцеві програми приватизації; регулюються земельні відносини, відносини щодо використання природних ресурсів; затверджуються місцеві містобудівні програми, договори, укладені головами рад від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції, статuti територіальних громад та ін. Ради також створюють постійні та тимчасові комісії з окремих питань.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їх компетенції.

Сільські, селищні, міські ради та ради районів міста мають свої виконавчі органи – виконавчі комітети. Виконавчий комітет ради попередньо розглядає проекти місцевих програм соціального, економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень, які виносяться на розгляд відповідної ради; координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників; має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб. Виконавчий комітет здійснює також окремі повноваження, делеговані йому державою.

Відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. В такому разі держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України.

У свою чергу, місцеві ради (обласні та районні) можуть делегувати частину своїх повноважень відповідно обласним та районним державним адміністраціям і контролювати реалізацію цих повноважень. Обласні та районні ради заслуховують звіти голів міських державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про забезпечення бюджету, виконання програм економічного та соціально-культурного розвитку відповідної території, місцевих екологічних програм та з інших питань, які пов'язані з реалізацією місцевою державною адміністрацією повноважень, що делеговані їй радою.

Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144 Конституції України).

Усе це дає підстави вважати, що органи місцевого самоврядування мають риси, що наближають їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення.

З питань здійснення повноважень органів виконавчої влади органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади – місцевим державним адміністраціям.

Взаємодія органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади

Згідно зі ст. 35 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють із сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції.

Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

Згідно зі ст. 1 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” місцеві державні адміністрації – це єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені владні рішення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Повноваження місцевих держадміністрацій у цілому реалізуються одноосібно їхніми керівниками – головами місцевих державних адміністрацій.

Завдання та функції місцевих державних адміністрацій

Місцеві державні адміністрації як інститут та органи влади водночас є елементом структури міжінституційних владних відносин. Зокрема, це елемент підсистеми органів виконавчої влади в системі органів державної влади та системного комплексу суб’єктів публічної влади. Через місцеві державні адміністрації певним чином, зокрема опосередковано, здійснюються взаємовідносини, з одного боку, Президента України як суб’єкта публічної влади, а з другого – всієї системи органів державної влади та, насамперед, органів виконавчої влади як з органами місцевого самоврядування, так і з відповідними громадами й окремими громадянами, а також і з громадським сектором.

Відповідно до складності та розмаїття виконуваних функцій формується структура місцевих державних адміністрацій. До неї входять керівництво місцевої державної адміністрації (голова, перший заступник і заступники голови); апарат місцевої державної адміністрації; управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевої державної адміністрації.

Голови місцевих держадміністрацій є одноособовими керівниками, які приймають необхідні рішення і несуть відповідальність за виконання покладених на них завдань та здійснення відповідних повноважень.

Голови місцевої державної адміністрації відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві держадміністрації підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня (ч. 5, 7 ст. 118 Конституції України).

За Конституцією України (ч. 3 ст. 118) склад місцевих державних адміністрацій формується їх головами. Однак Закон України “Про місцеві державні адміністрації” не розглядає це як дискреційне право: в ньому передбачене погодження кадрових рішень щодо перших заступників, заступників голови і керівників структурних підрозділів місцевої державної адміністрації з органами виконавчої влади вищого рівня (ст. 10, 11).

У Законі України “Про місцеві державні адміністрації” розписані завдання місцевих державних адміністрацій. Вони складаються з таких трьох частин та напрямів діяльності: 1) забез-

печення виконання Конституції України, її законодавства та нормативних актів вищих органів виконавчої влади (Президента України, Кабінету Міністрів України, галузевих міністерств), прийнятих у межах їх компетенції; 2) реалізація економічних, природоохоронних та інших програм (місцевих і загальнодержавних), виконання бюджетів і звітування про їх виконання; 3) взаємодія з органами місцевого самоврядування та здійснення делегованих ними функцій. Другий з визначених напрямів діяльності передбачає реалізацію програм, багато з яких (на місцевому рівні) розроблені відповідними суб'єктами місцевого самоврядування.

Згідно з переліченими завданнями можна виокремити функції місцевих державних адміністрацій, які відрізняються різноманітністю й охоплюють майже всі сфери суспільного життя на відповідній території.

За формами діяльності можна виділити нормотворчу, установчу, правозастосовчу (виконавчо-розпорядчу), контрольну функції місцевих держадміністрацій. Так, найбільш пріоритетною, основною функцією місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади, безумовно, є правозастосовча, оскільки йдеться про органи виконавчої влади на місцях, які повинні забезпечувати виконання Конституції, законів України, актів Президента і Кабінету Міністрів України, а також інших органів виконавчої влади вищого рівня в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. В її межах вирізняються три підфункції. Це організаційно-виконавча, яка передбачає організацію виконання Конституції та законів України, а також підзаконних актів глави держави та органів виконавчої влади вищого рівня; регулятивно-управлінська, яка здійснюється як діяльність з керівництва економікою, фінансами, культурою, освітою, охороною здоров'я та іншими сферами суспільного життя на відповідній території; юрисдикційна – передбачає діяльність із застосування адміністративних, дисциплінарних, матеріальних та фінансових санкцій щодо громадян та працівників апарату державного управління, які скоїли правопорушення. Здійснення цієї підфункції забезпечує швидке, своєчасне та ефективне покарання порушників громадського порядку, службової дисципліни, а також осіб, що порушують права та свободи інших громадян. Юрисдикційна діяльність місцевих державних адміністрацій має розглядатися в нерозривному зв'язку з такою функцією, як захист громадського порядку, прав та свобод громадян.

Значне місце в діяльності місцевих держадміністрацій займає й контрольна функція, оскільки вони в межах, визначених Конституцією й законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль, зокрема за дотриманням Конституції і законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій та їх філій і відділень; збереженням і раціональним використанням державного майна; станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням заподіяних державі збитків; використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів та ін.

Важливою функцією місцевих державних адміністрацій є нормотворча, що полягає у врегулюванні суспільних відносин шляхом видання актів нормативного характеру.

До основних галузевих функцій, що реалізуються МДА в їх повсякденній діяльності, можна віднести: забезпечення законності і правопорядку, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічний розвиток відповідних територій; участь в установленому порядку у складанні та виконанні Державного та місцевих бюджетів, регулювання цін та тарифів; управління майном, приватизацію і підтримку підприємництва; функціонування житлово-комунального господарства, побутове, торговельне, транспортне, телекомунікаційне обслуговування населення; ефективне функціонування соціально-гуманітарної інфраструктури на відповідній території; використання та охорону земель, природних ресурсів, охорону довкілля; соціальне забезпечення та соціальний захист населення; реалізацію державних гарантій у сфері праці і зайнятості; забезпечення зовнішньополітичних і зовнішньоекономічних інтересів держави; зміцнення обороноздатності держави.

Очевидно, що місцеві державні адміністрації є провідниками внутрішньої політики держави на місцях і вживають заходів щодо її забезпечення у діяльності органів місцевого самоврядування. Проте муніципальна політика виконавчої влади має базуватися на правових засадах і методах її здійснення, але не може спиратися на командно-адміністративні методи, як це

було в радянські часи. Сфери взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування найрізноманітніші – економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні, національно-побутові та ін.

Однак на практиці реалізація функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування призводить не тільки до погоджених дій, але нерідко породжує різні питання щодо встановлення меж їх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних спорів тощо. Ці питання і досі потребують детальнішого законодавчого регулювання.

Відсутність чітко визначених механізмів взаємодії між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування знижує ефективність їх співпраці і перешкоджає ефективному виконанню завдань, покладених на місцеві державні адміністрації. Адже місцеві державні адміністрації повинні одночасно представляти інтереси і держави, і територій, тому така невизначеність зумовлює необхідність вибору одного пріоритету.

6.6. Судова система у правовому забезпеченні державного управління

Законність в державному управлінні

Традиційне розуміння *законності в державному управлінні* полягає в неухильному додержанні та виконанні законів і підзаконних актів органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами та

їх об'єднаннями.

Принцип законності є одним із аспектів прояву принципу верховенства права, сутність якого полягає в обмежуванні діяльності органів публічної влади законом. Зокрема, нормативне вираження вказане положення знайшло у ч. 2 ст. 6 Конституції України, за якою “органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України”, а також у ч. 2 ст. 19, за якою “органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”.

Однак закріплення принципу законності навіть у Конституції України, яка має вищу юридичну силу порівняно з іншими законами, не є достатнім. Необхідною є наявність особливих органів, процедур і умов (політичних, економічних, соціальних, ідеологічних тощо), які б зобов'язали органи державного управління діяти відповідно до закону.

Одним із найважливіших способів забезпечення законності вважається контроль у державному управлінні. Використовуючи інститут контролю, можна перевірити і оцінити процес управлінської діяльності. За допомогою контролю отримується інформація про реальний стан справ у сфері державного управління, виявляються порушення чинного законодавства, встановлюються відхилення від установлених стандартів, а також прийнятих управлінських рішень. Одним із видів державного контролю є судовий контроль за діяльністю органів державного управління, який здійснюється щодо законності їх дій, відповідності чинним нормам і правилам.

Судовий контроль

Судовий контроль – заснована на законі діяльність судів щодо перевірки правомірності актів і дій органів державного управління, їх посадових осіб із застосуванням, за необхідності, правових санкцій.

Основний зміст судового контролю як способу забезпечення законності полягає в правовій оцінці, яку дає суд діям і рішенням органів державного управління та їх посадових осіб. Якщо при цьому встановлюються порушення законності, то судовий орган вживає відповідних заходів і притягує винних до відповідальності.

Конституційною засадою інституту судового контролю є, передусім, ст. 55 Конституції України, згідно з якою кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Система судових органів України встановлена Законом України “Про судоустрій і статус суддів”. Судову систему України складають суди загальної юрисдикції та суд конституційної юрисдикції. Суди загальної юрисдикції утворюють єдину систему судів. Єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні є Конституційний Суд України. Порядок організації і діяль-

ності Конституційного Суду України встановлюється Конституцією України та Законом України “Про Конституційний Суд України”.

Судова система забезпечує доступність правосуддя для кожної особи в порядку, встановленому Конституцією та законами України. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

Роль адміністративних судів у забезпеченні законності в державному управлінні

Особливе значення у сфері державного управління має адміністративна юстиція, яка здійснюється адміністративними судами.

Кодекс адміністративного судочинства України визначає юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства.

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Адміністративна справа – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори:

- фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;
- з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
- між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;
- що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;
- за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;
- щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму.

Юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи: що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; про накладення адміністративних стягнень; щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

При вирішенні справи по суті у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про: 1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення; 2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії; 3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій; 4) стягнення з відповідача коштів; 5) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 6) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 7) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України; 8) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень. Крім того, суд може прийняти іншу постанову, яка б гарантувала дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Кодекс адміністративного судочинства України передбачає особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень (ст. 171). Зокрема, важливим правилом є те, що право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом право-відносин, у яких буде застосовано цей акт.

У разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. Оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи. Оголошення має бути опубліковано не пізніше як за сім днів до судового розгляду.

Якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Скарги на судові рішення в цій справі таких осіб, якщо вони не брали участі у справі, залишаються без розгляду.

Адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на один місяць.

Суд може визнати нормативно-правовий акт незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині.

Якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта виявлено незаконність або невідповідність правовому акту вищої юридичної сили інших правових актів чи їх окремих положень, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, які впливають на прийняття постанови у справі, суд визнає такі акти чи їх окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили.

Постанова суду у справах щодо оскарження нормативно-правових актів оскаржується в загальному порядку.

Резолютивна частина постанови суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання його нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання постановою законної сили.

Кодекс адміністративного судочинства України також регулює питання особливостей провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ст. 171-1).

Акти, дії чи бездіяльність Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішення, дії чи бездіяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України оскар-

жуються до Вищого адміністративного суду України. Для цього у Вищому адміністративному суді України створюється окрема палата.

У разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта Верховної Ради України, Президента України Вищий адміністративний суд України зобов'язує відповідача опублікувати про це оголошення. Оголошення публікується з дотриманням вимог, установлених наведеними вище приписами ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України. Якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи.

Адміністративна справа щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішень, дій чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України вирішується колегією суддів у складі не менше п'яти суддів протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на один місяць.

Вищий адміністративний суд України за наслідками розгляду справи може: 1) визнати акт Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України незаконним повністю або в окремій його частині; 2) визнати дії чи бездіяльність Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України протиправними, зобов'язати Верховну Раду України, Президента України, Вищу раду юстиції, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України вчинити певні дії.

У разі визнання незаконним і нечинним нормативно-правового акта резолютивна частина постанови суду невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання постановою законної сили.

Рішення Вищого адміністративного суду України щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішень, дій чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України є остаточним і не підлягає перегляду в апеляційному чи касаційному порядку.

Роль Конституційного Суду України у забезпеченні законності в державному управлінні

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України.

До повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Ці питання розглядаються за зверненнями: Президента України; не менш як сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

До повноважень Конституційного Суду України також належить вирішення питань про офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

З наведених вище питань Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Конституційний Суд України за зверненням Президента України або Кабінету Міністрів України дає висновки про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість.

За зверненням Верховної Ради України Конституційний Суд України дає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

Закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку.

Конституційний Суд України також уповноважений надавати висновки щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам ст. 157 і 158 Конституції.

Роль Конституційного Суду України у забезпеченні законності в державному управлінні передусім обумовлена його роллю як своєрідного “арбітра” між вищими органами державної влади, який вирішує так звані “компетенційні спори”, що виникають між ними. Це підтверджує його правова позиція, вміщена у п. 2 мотивувальної частини рішення № 2-рп/99 від 2 березня 1999 р. В останній йдеться про те, що законами України можуть регулюватися питання, “вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування”.

Крім того, у своїх рішеннях Конституційний Суд України неодноразово зазначав про визначення лише Конституцією України кола повноважень Президента України та Верховної Ради України. У Рішенні Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 р. № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата України) Конституційний Суд України констатував, що відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливило прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження. У Рішенні Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 р. № 9-рп/2004 (справа про Координаційний комітет) Конституційний Суд України наголошував, що повноваження Верховної Ради України, як і повноваження Президента України, визначаються Конституцією України (ст. 85, 106).

6.7. Державна служба як суб’єкт державного управління

Визначення державної служби

Державна служба відповідно до чинного законодавства позиціонується як професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Оновлене законодавство про державну службу уточнює визначення державної служби, розглядаючи її як професійну діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг, а самого державного службовця – як громадянина України, який займає *посаду державної служби* в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов’язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим.

Управлінська сутність державної служби

Державна служба в широкому розумінні може розглядатися як суб’єкт системи державного управління, функції якого декомпонуються у службові обов’язки окремих державних службовців відповідно до компетенції державних органів, у яких вони працюють.

Особливістю державного службовця як специфічної професії є його покликання створювати умови для вирішення завдань державного управління через продукування нормативно-правових основ реалізації суспільних відносин, а також брати активну участь у цих відносинах як представника суб’єкта управління.

Державний службовець має дві основні ознаки суб’єкта управління:

- по-перше, він виступає в суспільних відносинах як носій державної влади;
- по-друге, він є носієм прав і обов’язків та бере участь у правовідносинах на основі правових норм.

Керуючись нормами права, державні службовці розробляють і видають нормативно-правові акти управління, вживають заходів адміністративного примусу, виконуючи контрольню-

наглядові функції, тобто функції учасників адміністративного процесу, і в цьому вони виступають носіями функцій державного управління.

Однак державна служба як інструмент реалізації державного управління передбачає забезпечення гармонії та злагоди в суспільстві, балансу інтересів особистості, громадянина, колективів, громад і суспільства загалом, стабільності держави та її інститутів, стійкості основ економічного й соціального розвитку, тобто державна служба є публічно-правовим інститутом. Інститут державної служби – це комплексний правовий інститут, що включає норми багатьох галузей права: конституційного, адміністративного, фінансового, трудового, кримінального, житлового та ін. Більшість норм, сукупність яких становить інститут державної служби, є публічно-правовими (зокрема, це норми конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального права).

Державна служба – особливий інститут, покликаний регулювати з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері діяльності державних органів. Предметом цих повноважень є широкий комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, які практично здійснюють державні службовці.

Таким чином, сутність державної служби як суб'єкта державного управління проявляється через її функції.

Функції державної служби як суб'єкта державного управління

Розглядаючи державну службу як соціально-державне явище, потрібно мати на увазі співвідношення двох категорій – функцій права і функцій держави. Єдність функцій права і держави полягає в спільному відображенні суті і соціального призначення відповідно права і держави та наявності спільних завдань.

Відмінності функцій права від функцій держави полягають у різних шляхах, способах і формах здійснення цих функцій; різними є також кількість, види і межі функцій, що реалізуються.

Функції права як функції державної служби

З погляду *функцій права* державна служба як правовий інститут виконує традиційні для правової системи функції:

– забезпечувальну, пов'язану з виконанням завдань і функцій держави та її органів, коли державна служба покликана забезпечити практичну реалізацію компетенцій цих органів, внутрішню узгодженість їх роботи, ефективність впливу на соціальні процеси;

– інтеграційну, за допомогою якої досягається об'єднання всіх елементів політичної системи, державного апарату, всього суспільства для досягнення соціального значущих цілей і задоволення публічних інтересів, а державна служба виступає як правовий засіб забезпечення і захисту інтересів людини і громадянина, соціальної згоди, гармонії у функціонуванні державного апарату, оптимальних закономірностей у державному будівництві, створення гарантій добробуту особи і всього суспільства;

– регулятивну, коли за допомогою встановленого правового статусу державних службовців державна служба регулює суспільні відносини, застосовуючи методи організації, примушення, стимулювання, відповідальності;

– комунікативну чи інформаційну, спрямовану на забезпечення накопичення і цілеспрямованого використання інформації про процеси, що відбуваються в державному апараті, державних органах, та відображають результати функціонування державної служби і напрями її реформування;

– охоронну, яка забезпечує життя уповноваженими посадовими особами заходів з метою підтримки режиму законності в системі державних і суспільних відносин.

Функції держави як функції державної служби

Державна служба виконує також функції державної адміністрації, апарату управління, державних органів, тобто функції самої держави, її органів і функції державних службовців. Соціальна роль держави, яка розкривається через виконав-

чо-розпорядче призначення державного управління і представлена компетенціями державних органів, нерозривно пов'язана із здійснюваними в процесі державної діяльності функціями державної служби, під якими можна розуміти самостійні і відносно відособлені види державно-службових дій (посадові, організаційні, примусові і т. ін.).

У контексті функцій держави серед функцій державної служби як суб'єкта державного управління можна виділити:

- регулюючу, пов'язану з розробкою і реалізацією політики, спрямованої на створення конкретних програм (приватизації, інвестиційної діяльності, енергетичній і т. ін.);
 - примусу, тобто застосування державою встановлених у законодавстві заходів державного примусу у чітко визначених ситуаціях. Це необхідний елемент демократичного порядку;
 - забезпечувально-відновлювальну щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; підвищення дієвості правового захисту особи; становлення судової влади;
 - організаційну, тобто створення системи державної служби і підтримки в ній порядку і законності, забезпечення і розвитку державної кадрової політики, таких інститутів державної служби, як правовий і соціальний, посилення економічних гарантій функціонування, впровадження адміністративної культури;
 - правотворчу, тобто розробки і ухвалення правових актів, підвищення якості нормотворчої діяльності державних органів;
 - контролю, тобто забезпечення державного контролю і нагляду у сфері діяльності держави.
- Функції державної служби розглядають через поділ на основні і специфічні, в яких виділяють загальні, спеціальні і допоміжні.

Основні загальні функції державної служби

Основні функції державної служби – це загальні, типові, такі, що мають забезпечувати спрямованість взаємодії між суб'єктами і об'єктами управління, характерні для всіх управлінських зв'язків, забезпечують досягнення узгодженості і впорядкованості у сфері державного управління.

До основних загальних функцій державної служби можна віднести:

- інформаційне забезпечення діяльності державних органів, тобто збирання, отримання, обробку, аналіз інформації, необхідної для здійснення державної діяльності у сфері управління;
- прогнозування і моделювання розвитку системи державної служби, апаратів державних органів, стандартів державного управління;
- планування напрямів, темпів, кількісних і якісних показників розвитку процесів у системі державного управління, зокрема в системі державної служби, завдань для реформування і управління змінами у здійсненні державних функцій (економічних, соціально-культурних, військових, оборонних, боротьби з організованою злочинністю і корупцією в системі державної служби і т. ін.);
- організацію – формування системи державної служби на основі встановлених принципів і підходів до цього процесу, визначення структури управління в державній службі, встановлення компетенції суб'єктів управління і взаємозв'язку між ними; організація у вузькому розумінні – це впорядкування структури державних органів, штатів, персоналу, процесів надання публічних послуг і адміністративних регламентів, які визначають сутність і технології державно-службових відносин;
- керівництво – встановлення правил, нормативів, напрямів діяльності і окремих дій органів державної влади;
- координацію – узгодження діяльності різних державних органів для досягнення загальних цілей і завдань державної служби;
- контроль – установа відповідності або невідповідності фактичного стану системи державної служби і її структури визначеному стандарту діяльності державних службовців через вивчення і оцінку результатів функціонування державної служби в особі конкретних державних службовців;
- регулювання – використання методів і способів управління в процесі організації системи державної служби і її функціонування;
- облік – збирання, накопичення, структуризація, систематизація і аналіз інформації, вираженої в кількісній формі про рух державних службовців, ресурси державної служби, результати реалізації державно-службових відносин, зміни в спеціальних реєстрах, зокрема державних органів, посад державних службовців, публічних послуг.

Наведений перелік може бути доповнений такими загальними функціями, що впливають із змісту законодавства про державну службу, а саме:

- здійснення державної кадрової політики у сфері державної служби, зокрема планування та прогнозування розвитку персоналу державної служби;

– розробка нормативно-правового забезпечення державної служби, яке передбачає організаційне забезпечення комплектування персоналу державних органів з урахуванням знань, вмінь, навичок і компетентностей, особистісних, ділових і моральних якостей службовців, а також правових механізмів захисту прав та інтересів державних службовців, удосконалення соціально-правових умов і гарантій, потрібних для діяльності державних службовців;

– аналіз результативності та ефективності державної служби в державних органах;

– визначення кваліфікаційних вимог до державних службовців і унормування професійно-кваліфікаційних характеристик посад державного апарату та паспортів посад на основі компетентностей;

– організація і методичне керівництво професійною підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації та стажуванням державних службовців;

– формування електронних баз даних та інформаційно-аналітичної мережі, яка б забезпечувала облік і аналіз персонального складу державних службовців, моніторинг ефективності діяльності органів державної влади;

– інформування громадськості про діяльність органів державної влади та державних службовців;

– контроль за дотриманням законодавства про державну службу та діяльністю її персоналу.

Специфічні загальні функції державної служби

Специфічні загальні функції державної служби пов'язані з діяльністю персоналу органів державної влади щодо здійснення державного примусу у сфері підтримання правопорядку, а також можуть розглядатися як регулятивний чи інший органі-

заційний вплив, який передбачає доцільне втручання у сферу економіки та соціально-культурного будівництва, де часто об'єкти управління не належать державі й мають значну самостійність у виборі рішень і їх реалізації.

Серед *специфічних загальних функцій* державної служби можна виділити:

– у сфері оборони і підтримки правопорядку – забезпечення достатньої обороноздатності країни; підтримку громадського порядку і суспільної безпеки; захист життя, здоров'я і власності від злочинних та інших неправомірних посягань;

– у сфері економіки і соціально-культурного будівництва – підвищення народного добробуту; соціальний захист населення, що має доходи, нижчі за прожитковий мінімум; забезпечення раціонального, повного і комплексного використання природних ресурсів; охорону природного середовища; забезпечення конверсії оборонної промисловості з використання наукоємного виробництва для випуску високоякісних і конкурентоспроможних на світовому ринку товарів і т.ін.

Спеціальні функції державної служби

Спеціальні функції державної служби пов'язані з особливостями об'єкта управління (наприклад методичне, технічне керівництво, спеціальний державний нагляд). Спеціальні функції можуть доповнити загальні, де їх недостатньо. Зокрема, до спеціальних функцій державної

служби можна віднести:

– розробку та введення нормативів матеріальних, фінансових і трудових ресурсів органів державної влади;

– обґрунтування фінансових та інших матеріальних витрат на утримання персоналу органу;

– вироблення критеріїв оцінки ефективності діяльності державних службовців;

– розробку нормативних правових актів, які визначають державно-службові відносини чи інші правовідносини в органах державної влади;

– проведення досліджень у різних органах державної влади.

Допоміжні функції державної служби

Допоміжні функції державної служби призначені для обслуговування діяльності державних органів у рамках основних і специфічних загальних та спеціальних функцій, зокрема, це діловодство, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення тощо.

Таким чином, державна служба – особливий інститут, покликаний регулювати з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері діяльності державних органів і передбачають реалізацію їх державно-владних повноважень. Оскільки комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, практично здійснюють державні службовці, то державну службу в цілому можна вважати суб'єктом державного управління, сутність якого проявляється через його функції.

6.8. Правовий статус участі громадськості в процесі формування державного управління в Україні

Права громадськості щодо участі в державному управлінні

Сучасна концепція діяльності громадських організацій як суб'єктів виборчого процесу в системі державного управління виходить із того, що вони є передумовою становлення соціальної правової держави. Взаємовідносини громадянського суспільства і держави є складними і суперечливими, оскільки між ними відбувається своєрідний поділ організаційно-управлінської праці. Громадянське суспільство як система, що розвивається, завжди відчуває вплив державної влади. У свою чергу, держава не може розвиватися без вільного розвитку громадянського суспільства, що контролює дії політичної влади, забезпечує розвиток демократизації. Вибори є основою демократичного суспільства, головною формою політичної участі населення. Вони забезпечують легальність і легітимність влади, конкуренцію в боротьбі за владу, ротацію національної і регіональної еліти тощо. При цьому власне виборчий процес зумовлюється специфікою політичної системи, тобто відбувається в межах правил, установлених виборчою системою, і в умовах відповідного соціокультурного середовища. Ці основні чинники обумовлюють діяльність громадських організацій як суб'єктів виборчого процесу, що спрямовані на здійснення громадського контролю перебігу виборчої кампанії.

Упродовж 20 років незалежності Україна пройшла кілька етапів модернізації виборчої системи: від мажоритарної абсолютної до змішаної. Участь громадських організацій у них є обов'язковою. Це є ознакою зміцнення демократичних засад політичної системи країни й утвердження політичних інститутів у суспільстві, що повноцінно функціонують.

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову відповідно до ст. 6 Конституції України. В Основному Законі (ст. 75) визначено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Оскільки носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі є народ, а народ може здійснювати владу як безпосередньо, так і через органи державної влади, діяльність парламенту є формою опосередкованого управління народом, державою. Верховна Рада як орган державної влади покликана забезпечувати діяльність держави шляхом своєї парламентської діяльності.

Так, згідно зі ст. 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на власний вибір. Відповідно до ст. 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав та свобод і задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, установлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства в політичних партіях установлюються виключно цією Конституцією і законами України.

Громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами, за родом їх професійної діяльності. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно цією Конституцією і законами України.

Загалом Конституція України надає всі можливості громадським організаціям стосовно їх участі у виборчому процесі. Зокрема, ст. 38 Конституції гарантує громадянам України “право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування”, а ст. 40 закріплює “право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та по-

садових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк”.

У сучасних умовах однією з вимог громадянського суспільства виступає фактор соціальної відповідальності в усіх сферах суспільного життя (економічній, політичній, соціальній, екологічній, духовній, національній), на всіх рівнях суспільних організацій (соціальної групи, суспільної організації, держави, світового співтовариства), пов'язаних із висуненням на перший план загальнолюдських цінностей. Це особливо важливо, адже соціальна орієнтація може утверджуватися як принцип суспільних відносин лише за умови задоволення всіх необхідних потреб та створення умов для реалізації системи історично зумовлених інтересів членів суспільства.

Сприяння розвитку громадянського суспільства

Відповідно до Указу Президента України № 212/2012 “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації” аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні свідчить про наявність комплексу проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави, а саме:

- зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та забюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу із суспільством;

- недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства;

- механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються;

- податкове навантаження не стимулює діяльність і розвиток інститутів громадянського суспільства та їх підтримку вітчизняними благодійними організаціями;

- більшість інститутів громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки та вітчизняної благодійної підтримки;

- потенціал інститутів громадянського суспільства щодо надання соціальних послуг населенню не використовується.

Діяльність інститутів громадянського суспільства характеризується недостатнім рівнем їх інституційної, фінансової та кадрової спроможності.

Аналізуючи Указ Президента України № 212/2012 “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації”, можна зазначити, що стратегічними пріоритетами державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є:

- сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

- зростання соціального капіталу для підвищення рівня взаємодовіри та взаємодії у суспільстві;

- створення сприятливих умов для утворення та функціонування інститутів громадянського суспільства;

- забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю з найважливіших питань життя суспільства і держави;

- запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію;

- сприяння благодійній, волонтерській діяльності, іншим формам громадської активності та громадянської культури.

На підставі Указу Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 затверджений план першочергових заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, а саме:

1. З метою належної реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, приведення у відповідність із європейськими стандартами національного законодавства щодо

діяльності інститутів громадянського суспільства, зокрема в частині спрощення процедур їх реєстрації, запровадження європейських механізмів контролю за діяльністю інститутів громадянського суспільства, забезпечення їх сталого функціонування, сприяння розвитку місцевої демократії:

1) забезпечення за участю Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства супроводження у Верховній Раді України проектів законів України: про громадські організації (реєстр. № 7262-1); про благодійництво і благодійні організації (реєстр. № 6343); про порядок організації і проведення мирних заходів (реєстр. № 2450) з урахуванням рекомендацій Венеціанської Комісії та законопроекту Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права про свободу мирних зібрань; про місцевий референдум (реєстр. № 7082); про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення (реєстр. № 3654);

2) підготовка та подання в установленому порядку проекту Закону України про внесення змін до Закону України “Про органи самоорганізації населення” (нова редакція), в якому передбачити, зокрема, вдосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів (конференцій) жителів територіальної громади за місцем проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення;

3) підготовка та подання в установленому порядку проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання процедур консультацій з громадськістю в процесі підготовки проектів нормативно-правових актів;

4) підготовка та подання в установленому порядку проекту Закону України про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо вдосконалення механізму забезпечення гарантій залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування;

5) підготовка та подання узагальненої інформації щодо фінансової підтримки діяльності інститутів громадянського суспільства за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів, у тому числі щодо додержання Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1049;

6) удосконалення Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1049, передбачивши розширення сфери застосування конкурсів для визначення отримувачів фінансової підтримки;

7) узагальнення і подання інформації щодо надання фінансової підтримки за рахунок місцевих бюджетів громадським організаціям інвалідів та ветеранів, їх спілкам, молодіжним і дитячим громадським організаціям;

8) підготовка проекту Закону України про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо надання об'єднанням громадян на конкурсних засадах фінансової підтримки для виконання завдань державної, регіональної політики;

9) підготовка та внесення пропозицій щодо запровадження механізму державного замовлення на надання об'єднанням громадян соціальних послуг на конкурсних засадах.

Підвищення ефективності взаємодії держави з громадянським суспільством

2. З метою підвищення ефективності взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства і забезпечення умов їх співпраці на засадах партнерства та взаємовідповідальності:

1) розроблення і внесення в установленому порядку проектів регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства;

громадянського суспільства;

2) підготовка і подання узагальненої інформації про створення та діяльність громадських рад, утворених при центральних і місцевих органах виконавчої влади, пропозицій щодо комплексу системних заходів з удосконалення їх роботи, у тому числі в частині вдосконалення правового регулювання процедур взаємодії громадських рад та органів виконавчої влади;

3) підготовка і подання узагальненої інформації щодо участі молодіжних громадських організацій та їх об'єднань у розробленні, здійсненні державної молодіжної політики, про-

грам, що стосуються молоді, та пропозицій щодо активізації діяльності цих організацій, об'єднань у здійсненні державної молодіжної політики, участі у програмах, що стосуються молоді;

4) аналіз практики діяльності структурних підрозділів органів виконавчої влади, відповідальних за зв'язки з громадськістю, за результатами такого аналізу вжиття додаткових заходів щодо вдосконалення їх діяльності, належного, в тому числі організаційно-технічного та кадрового, забезпечення;

5) розроблення та запровадження навчальних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування із громадськістю в процесі формування і реалізації державної, регіональної політики;

б) запровадження проведення оцінки результатів діяльності органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів за напрямом “робота з громадськістю”;

7) розроблення і запровадження допоміжних (сателітних) рахунків національних рахунків, які дадуть змогу вести окремі облік, моніторинг та оцінку статистичних даних про інститути громадянського суспільства, що діють у всіх інституційних секторах;

8) підготовка і проведення міжнародної науково-практичної конференції з питань запровадження європейських стандартів щодо взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, а також наукових конференцій і круглих столів з питань розвитку громадянського суспільства;

9) проведення оцінки стану імплементації вимог Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.

3. З метою впровадження практики волонтерства, забезпечення сприятливих умов для його розвитку:

1) підготовка та надання інформації щодо стану виконання Закону України “Про волонтерську діяльність” і пропозицій стосовно його вдосконалення;

2) опрацювання питань щодо розроблення державної цільової програми розвитку волонтерської діяльності, зокрема;

3) опрацювання питань стосовно розроблення державних цільових програм щодо розвитку інформаційного простору у сферах забезпечення доступу до інформації для людей із особливими потребами, захисту дітей від впливу шкідливої інформації, що передається засобами масової інформації, сприяння розвитку вітчизняних теле- та радіопрограм для дітей та юнацтва.

4. Підготовка з метою розвитку соціального партнерства між владою, бізнесом і громадянським суспільством та внесення пропозицій щодо впровадження механізмів налагодження комунікацій між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання.

5. Для підвищення рівня громадянської та правової культури:

1) забезпечення взаємодії з інститутами громадянського суспільства у питаннях поширення серед населення ідеї нетерпимості до проявів корупції, пропагування переваг правомірної поведінки в усіх сферах суспільного життя;

2) розроблення методичних матеріалів щодо запровадження в загальноосвітніх та вищих навчальних закладах навчальних курсів з питань розвитку громадянського суспільства в Україні;

3) розроблення та запровадження на регіональному рівні комплексних заходів правової освіти громадян, зокрема з метою популяризації серед населення участі громадян у діяльності інститутів громадянського суспільства.

Побудова демократичної правової України можлива виключно шляхом активної співпраці та взаємодії громадянського суспільства та держави в її інституціональному розумінні. Громадянське суспільство є основою демократичного суспільства, яке не може існувати без свободи, справедливості, верховенства права. Наявність різноманітних об'єднань громадян є невід'ємним елементом будь-якого демократичного суспільства.

Громадські організації

Найдинамічнішим сегментом громадянського суспільства виступають громадські організації. Активна діяльність громадських організацій є каталізатором підвищення рівня свідомості та культури громадян, спонукає державу до утвердження та розширення де-

мократії, більш ефективного захисту прав і свобод людини. Громадянське суспільство структурно є сукупністю об'єднань, асоціацій, спілок (професійних, творчих, культурних, освітніх тощо), пов'язаних між собою не вертикально – ієрархічними залежностями, а горизонтальною мережею взаємовідносин.

Закон України “Про громадські об'єднання” від 22 березня 2012 р. № 4572-VI визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань. Цей Закон деталізує визначення таких понять, як громадське об'єднання, громадська організація та громадська спілка.

Громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів.

Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка.

Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

Громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку.

Згідно зі ст. 2 сфера дії цього Закону поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань в Україні.

Дія цього Закону не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення:

- 1) політичних партій;
- 2) релігійних організацій;
- 3) непідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;
- 4) асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань;
- 5) саморегулювальних організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування;
- 6) непідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів.

Особливості регулювання суспільних відносин у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення окремих видів громадських об'єднань можуть визначатися іншими законами.

Неурядові організації інших держав, міжнародні неурядові організації (далі – іноземні неурядові організації) діють на території України відповідно до цього та інших законів України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Згідно зі ст. 7 цього Закону визначається перелік засновників громадського об'єднання:

1. Засновниками громадської організації можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років, а молодіжної та дитячої громадської організації – 14 років.

2. Засновниками громадської спілки можуть бути юридичні особи приватного права, в тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи. Засновниками громадської спілки не можуть бути політичні партії, а також юридичні особи, щодо яких прийнято рішення щодо їх припинення або які перебувають у процесі припинення.

3. Кількість засновників громадського об'єднання не може бути меншою ніж дві особи.

4. Засновниками громадської спілки не можуть бути юридичні особи приватного права, єдиним засновником яких є одна й та сама особа.

5. Засновником громадської спілки не може бути юридична особа приватного права, якщо засновник (власник істотної участі) цієї юридичної особи внесений до переліку осіб, пов'язаних зі здійсненням терористичної діяльності, або щодо яких застосовано міжнародні санкції.

6. Засновником громадської організації не може бути особа, яку визнано судом недієздатною.

Політичні партії

Важливим фактором у процесі функціонування демократичних політичних систем виступають політичні партії, оскільки вони є ефективним інститутом самоорганізації громадян до здійснення влади. Разом з тим політичні партії виступають фактором диференціації суспільних інтересів і, відповідно, формування соціальних груп, які, усвідомивши ці інтереси, прагнуть реалізувати їх через завоювання політичної влади або ж якомога потужнішого впливу на структури цієї влади.

Вирішальну роль у створенні передумов для формування стабільної партійної системи відіграло законодавство про політичні партії та громадські об'єднання. Досконалою нормативна база, що регламентує функціонування політичних партій, є позитивним чинником інституалізації останніх, дає змогу оптимізувати формат і ступінь фрагментації партійної системи. Норми вітчизняного законодавства, що забезпечують стабільність парламенту, визначають правові механізми регулювання діяльності депутатських об'єднань, парламентарів і безпосередньо впливають на якість роботи парламенту, політичну стабільність, розвиток держави на демократичних засадах та її економічне зростання.

Згідно зі ст. 2 **Закону України “Про політичні партії в Україні”** від 5 квітня 2001 р. № 2365-III політична партія – це зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Стаття 4 згаданого вище Закону визначає гарантії діяльності політичних партій, а саме: політичні партії є рівними перед законом. Органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам заборонено виокремлювати у своєму ставленні певні політичні партії чи надавати їм привілеї, а також сприяти політичним партіям, якщо інше не передбачено законом, у провадженні їх діяльності.

Втручання з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб у створення і внутрішню діяльність політичних партій та їх місцевих осередків забороняється, за винятком випадків, передбачених цим Законом.

Стаття 6 цього Закону визначає умови членства в політичних партіях, його обмеження та деталізує, що членом політичної партії може бути лише громадянин України, який відповідно до Конституції України має право голосу на виборах.

Громадянин України може перебувати одночасно лише в одній політичній партії.

Членами політичних партій не можуть бути: судді; працівники прокуратури; працівники органів внутрішніх справ; співробітники Служби безпеки України; військовослужбовці; працівники органів державної податкової служби; персонал Державної кримінально-виконавчої служби України.

Згідно зі ст. 12 згаданого Закону визначені права політичних партій, а саме:

1) вільно провадити свою діяльність у межах, передбачених Конституцією України, цим Законом та іншими законами України;

2) брати участь у виборах Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України;

3) використовувати державні засоби масової інформації, а також засновувати власні засоби масової інформації, як передбачено відповідними законами України;

4) підтримувати міжнародні зв'язки з політичними партіями, громадськими організаціями інших держав, міжнародними і міжурядовими організаціями, засновувати (вступати між собою у) міжнародні спілки з додержанням вимог цього Закону;

5) ідейно, організаційно та матеріально підтримувати молодіжні, жіночі та інші об'єднання громадян, подавати допомогу у їх створенні.

Політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності, у тому числі:

– можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя;

– брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому законом;

– вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які є обов'язковими для розгляду відповідними органами в установленому порядку.

9 листопада 1995 р. Україна приєдналась до Ради Європи. При вступі Україна зобов'язалася виконувати обов'язки, що випливають із Статуту Ради Європи, а саме принципів плюралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини і основних свобод усіх осіб, що перебувають під її юрисдикцією.

Зокрема, Резолюцією Парламентської асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 р. № 1466 “Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною” були підбиті підсумки реалізації ключових реформ, яких Україна потребувала і які зобов'язалася реалізувати.

Парламентська асамблея зробила висновок, що хоча Україна і досягла значного прогресу в законодавчій сфері, вона все ще не виконала всіх обов'язків та зобов'язань, які взяла на себе при вступі до Ради Європи, і що верховенство права в багатьох сферах ще не повністю досягнуто і, зокрема, закликала органи державної влади України покращити правове регулювання доступу до інформації, а також суворо дотримуватися ст. 34 Конституції України стосовно свободи інформації під час засекречування документів та розсекретити всі офіційні документи, які були закриті для загального доступу з порушенням законодавства.

Доступ до публічної інформації **Закон України “Про доступ до публічної інформації”** від 13 січня 2011 р. № 2939-VI (ст. 10) визначає, що кожна особа має право:

- 1) знати у період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості про неї та з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються, крім випадків, установлених законом;
- 2) доступу до інформації про неї, яка збирається та зберігається;
- 3) вимагати виправлення неточної, неповної, застарілої інформації про себе, знищення інформації про себе, збирання, використання чи зберігання якої здійснюється з порушенням вимог закону;
- 4) на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів;
- 5) на відшкодування шкоди у разі розкриття інформації про цю особу з порушенням вимог, визначених законом.

Обсяг інформації про особу, що збирається, зберігається і використовується розпорядниками інформації, має бути максимально обмеженим і використовуватися лише з метою та у спосіб, визначений законом.

Розпорядники інформації, які володіють інформацією про особу, зобов'язані:

- 1) надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом;
- 2) використовувати її лише з метою та у спосіб, визначений законом;
- 3) вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до неї інших осіб;
- 4) виправляти неточну та застарілу інформацію про особу самостійно або на вимогу осіб, яких вона стосується.

4. Зберігання інформації про особу не повинно тривати довше, ніж це необхідно для досягнення мети, задля якої ця інформація збиралася.

5. Відмова особі в доступі до інформації про неї, приховування, незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення інформації можуть бути оскаржені.

Згідно зі ст. 11 згаданого вище Закону (ст. 10) визначає гарантії захисту особи, яка оприлюднила інформацію.

1. Посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довікллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довікллю.

Виборче право Вибори як концентрований вияв політичного ринку є одним із механізмів легітимації влади, який здатний стати інструментом політичної та економічної стабільності в суспільстві. Готовність суспільства до проведен-

ня виборів – важлива ознака його демократичності, здатності мирними, суто політичними засобами вирішувати назрілі проблеми. Саме з цієї причини важливими є дослідження діяльності громадських організацій як суб'єктів виборчого процесу, які потребують дослідження у сфері права та державного управління.

Згідно з положеннями **Закону України “Про вибори народних депутатів України”** від 17 листопада 2011 р. № 4061-V визначені основні засади виборів народних депутатів України:

1. Народні депутати України обираються громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Загальне виборче право

1. Вибори депутатів є загальними. Право голосу на виборах депутатів мають громадяни України, яким на день голосування виповнилося вісімнадцять років. Громадяни України, які мають право голосу, є виборцями.

2. Підставою реалізації виборцем свого права голосу на виборах є його включення до списку виборців на виборчій дільниці.

3. Документом, який підтверджує особу та громадянство України виборця на виборах депутатів, є:

1) паспорт громадянина України;

2) тимчасове посвідчення громадянина України (для осіб, недавно прийнятих до громадянства України);

3) картка (довідка) установи виконання покарань або слідчого ізолятора, що повинна містити: прізвище, ім'я, по батькові, число, місяць, рік народження, громадянство, фотокартку особи, підпис керівника та печатку установи (для осіб, які перебувають в установах виконання покарань або слідчих ізоляторах);

4) паспорт громадянина України для виїзду за кордон;

5) дипломатичний паспорт;

б) службовий паспорт;

7) військовий квиток (виключно для військовослужбовців строкової служби).

Громадяни України, які мають право голосу, можуть брати участь у роботі виборчих комісій як їх члени, а також у проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за проведенням виборів депутатів та інших заходах у порядку, визначеному цим та іншими законами України.

8. Будь-які прямі чи непрямі привілеї або обмеження виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками забороняються. Не допускаються обмеження щодо участі громадян України у виборчому процесі, крім обмежень, передбачених Конституцією України та цим Законом.

9. Не має права голосу громадянин, визнаний судом недієздатним.

Рівне виборче право

1. Вибори депутатів є рівними: громадяни України беруть участь у виборах депутатів на рівних засадах.

2. Кожний виборець має в одномандатному та загальнодержавному округах по одному голосу. Виборець може використати право голосу тільки на одній виборчій дільниці, де він включений до списку виборців. Виборець реалізує своє право голосу під час виборів у порядку, встановленому цим Законом.

3. Усі кандидати у народні депутати України (далі – кандидати у депутати) мають рівні права і можливості брати участь у виборчому процесі.

4. Усі партії – суб'єкти виборчого процесу мають рівні права і можливості брати участь у виборчому процесі у порядку та в межах, встановлених цим Законом.

5. Рівність прав і можливостей кандидатів у депутати, партій – суб'єктів виборчого процесу брати участь у виборчому процесі забезпечується:

1) заборонаю привілеїв чи обмежень кандидатів у депутати за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

2) заборонаю втручання органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у виборчий процес, за винятком випадків, передбачених цим Законом;

3) рівним та неупередженим ставленням органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб до кандидатів у депутати, партій-суб'єктів виборчого процесу;

4) заборонаю використання кандидатами у депутати, партіями – суб'єктами виборчого процесу під час фінансування передвиборної агітації інших коштів, крім коштів виборчих фондів;

5) рівним та неупередженим ставленням засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій – суб'єктів виборчого процесу.

Пряме виборче право

1. Вибори депутатів є прямими. Громадяни України обирають депутатів безпосередньо шляхом голосування за кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії, та за кандидатів у депутати в одномандатних округах.

Добровільність участі у виборах

1. Участь громадян України у виборах депутатів є добровільною. Ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті у виборах.

Вільні вибори

1. Вибори депутатів є вільними. Громадянам України забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні.

2. Застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця, забороняється.

3. Для забезпечення умов для вільного волевиявлення військовослужбовцям строкової служби в день голосування надається відпустка для участі в голосуванні не менш як на чотири години.

Таємне голосування

1. Голосування на виборах депутатів є таємним: контроль за волевиявленням виборців забороняється.

2. Членам виборчих комісій, іншим особам забороняється вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, які дають можливість встановити зміст волевиявлення конкретного виборця.

Особисте голосування

1. Кожний виборець голосує на виборах особисто. Голосування за інших осіб чи передача виборцем права голосу будь-якій іншій особі забороняється.

Право бути обраним

1. Депутатом може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Право висування кандидатів у депутати

1. Право висування кандидатів у депутати належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через партії або шляхом самовисування відповідно до цього Закону.

Виборчий процес

1. Виборчий процес – це здійснення суб'єктами, визначеними ст. 12 цього Закону, виборчих процедур, передбачених цим Законом.

2. Виборчий процес здійснюється на засадах:

1) дотримання принципів виборчого права, зазначених у ст. 2–10 цього Закону;

2) законності та заборони незаконного втручання будь-кого у цей процес;

3) політичного плюралізму та багатопартійності;

4) публічності і відкритості;

5) свободи передвиборної агітації, рівного доступу всіх кандидатів у депутати і партій – суб'єктів виборчого процесу до засобів масової інформації незалежно від їх форми власності, крім засобів масової інформації, засновниками (власниками) яких є партії, кандидати у депутати в одномандатному окрузі;

б) неупередженості органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб до партій – суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у депутати.

Отже, держава здійснює певні кроки на шляху створення законодавчої бази, що відповідає б як європейським стандартам, так і вимогам демократичного розвитку країни. Однак

законодавство, що сприяло б повноцінному розвитку демократичних інститутів, забезпечувало та гарантувало активну діяльність громадських організацій як суб'єктів у державному управлінні на усіх рівнях, залишається недосконалим.

Як засвідчив проведений аналіз, законодавство створює в цілому певні можливості для діяльності громадськості, однак воно недосконале і не відображає повною мірою потреби сучасного демократичного суспільства. Механізми та інструменти зазначеної діяльності потребують відповідного законодавчого врегулювання.

6.9. Політичні партії та громадські організації як суб'єкти державного управління

Призначення політичних партій та громадських організацій

Зміни, які відбуваються в сучасному українському суспільстві, стосуються всіх сфер його життєдіяльності, але серед них чи не найбільш важливими є ті, що формують систему державно-управлінських відносин. І це не випадково, оскільки стан суспільства безпосередньо залежить від ефективності державного управління, рівня і якості державно-управлінської діяльності та її суб'єктного складу.

Громадські організації та політичні партії мають стати постійним партнером органів державної влади в розробці та здійсненні політики, орієнтованої на конкретну людину. Ці суб'єкти, виражаючи в організованих формах інтереси різних соціальних, професійних, національно-культурних та інших груп населення, є важливим партнером органів державної влади у реалізації їх програм, реформ. Безумовно, що без підтримки громадян і їх об'єднань та організацій жодна стратегічно важлива реформа будь-якої сфери суспільного життя не має шансів на успішну та повну реалізацію. Про це постійно нагадує Президент України у своїх виступах. Однак конкретні настанови, завдання, вказівки першої особи держави після чергової зміни уряду чи виборчої кампанії поступово "розчиняються" в надрах адміністративної системи. Відбуваються нескінченні узгодження і перерозподіл функцій між різними міністерствами, відомствами та іншими державними структурами. Терміни проведення реформ і виконання стратегічно важливих рішень затягуються чи й зовсім переносяться. Розмиваються контури попередньо визначених завдань та перспективних цілей найважливіших державних програм, концепцій, реформ, доктрин.

Тому вкрай необхідні радикальні зрушення в системі цінностей, які можуть відбутися лише за умови одночасних змін у характері відносин між державою і громадянами (суспільством) в особі створених ними громадських об'єднань і політичних партій.

Громадські організації і політичні партії повинні стати невід'ємним елементом будь-якого демократичного суспільства, соціально-політичне призначення і роль яких полягають насамперед у тому, що вони допомагають людям у повсякденному житті; звільняють особистість від необхідності самостійно вирішувати безліч проблем; відкривають широкі можливості для ініціативи, самодіяльності громадян, що є важливою передумовою й ознакою громадянського суспільства.

Виключно через громадські об'єднання і політичні партії громадяни можуть опосередковувати свої відносини з державою. Проте, якщо політичні партії здійснюють це опосередкування через боротьбу за державну владу та право формування державної політики і керівництво здійсненням державної влади, то громадські об'єднання, які теж беруть участь у політичному житті суспільства, не ставлять за мету досягнення прямого контролю над урядовою владою. Вони обмежуються лише впливом на владні структури і процес прийняття політичних рішень в інтересах їх організацій, і, відповідно, членів або соціальних груп, які вони репрезентують. Звідси їх різноманітність та численність: профспілки, асоціації підприємців, селянські, жіночі, молодіжні організації та рухи, ветеранські об'єднання, науково-технічні товариства та об'єднання, асоціації споживачів, роботодавців, опікунські організації, екологічні об'єднання і рухи та інші об'єднання громадського характеру.

Правовий статус політичних партій та громадських організацій

Громадські об'єднання і політичні партії діють на засадах рівності перед законом, рівноправності, добровільності, самоврядування, законності, гласності, доступності установчих документів, сприяння громадській діяльності з боку держави.

Держава визнає значимість громадської ініціативи, виступає гарантом дотримання прав громадських організацій і політичних партій, забезпечує їх правову, інформаційну, організаційну підтримку; надає допомогу в реалізації їх завдань, сприяє їх активній участі у виробленні і здійсненні державної політики, надає податкові пільги, може фінансувати окремі програми громадських структур тощо.

Статтею 36 Конституції України визначається і гарантується право громадян на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав та свобод і задоволення політичних та інших інтересів. У контексті розвитку правовідносин між державною владою та політичними партіями це означає, що:

а) органам державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовим особам заборонено виділяти у своєму ставленні певні політичні партії чи надавати їм привілеї, а також сприяти політичним партіям, якщо інше не передбачено законом, у провадженні їх діяльності;

б) втручання з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб у створення і внутрішню діяльність політичних партій та їх місцевих осередків забороняється за винятком випадків, передбачених законом.

Тісно пов'язаними із цим елементом правового статусу політичних партій є правові принципи створення та діяльності партій. Такі керівні принципи для політичних партій закріплені в Кодексі належної практики щодо політичних партій, який був ухвалений Венеціанською Комісією на 77-й пленарній сесії (12-13 грудня 2008 р.). До них належить:

1) верховенство права – політичні партії повинні дотримуватися цінностей, які виражені в міжнародних правових документах щодо здійснення громадянських та політичних прав (Конвенції ООН та Європейській Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод). Партії повинні поважати конституцію та закони. Проте ніщо не може перешкодити їм намагатися змінити як конституцію, так і законодавство законними способами;

2) демократія – партії є невід'ємною складовою демократії, а їх діяльність повинна забезпечувати її належне функціонування;

3) недопущення дискримінації – політичні партії не повинні дискримінувати осіб на жодній із засад, заборонених Європейською Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод;

4) прозорість і відкритість – партії повинні надавати доступ до їх програмних та ідеологічних документів і дискусій, процедур прийняття рішень і партійного бухгалтерського обліку, щоб покращувати прозорість та дотримуватися справжніх принципів належного управління.

Хоча в Законі України “Про політичні партії в Україні” ці принципи не зазначені, Закон України “Про громадські об'єднання” встановлює загальні засади функціонування громадських об'єднань. Такими принципами є:

• об'єднання громадян створюються і діють на основі добровільності та рівноправності їх членів (учасників), самоврядування, законності та гласності; вони вільні у виборі напрямів своєї діяльності; обмеження діяльності об'єднань громадян можуть встановлюватися тільки Конституцією та законами України;

• усі основні питання діяльності об'єднань громадян повинні вирішуватися на зборах усіх членів або представників членів об'єднання;

• об'єднання громадян повинні регулярно обнародувати свої документи, склад керівництва, дані про джерела фінансування та витрати.

Відповідно до Закону України “Про громадські об'єднання” громадські об'єднання мають такі права:

• здійснювати свою діяльність у повному обсязі, передбаченому законодавством України та власними установчими документами;

• вільно поширювати інформацію про свою діяльність;

• брати участь у виробленні державних рішень, підготовці законопроектів та нормативно-правових актів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

• представляти інтереси та захищати права НДО, їх учасників в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а також в інших громадських організаціях;

Функції громадських об'єднань

- брати участь у підготовці й виконанні державних програм розвитку окремих сфер суспільного життя;
- проводити масові заходи згідно із законами України тощо.

Підвищення ефективності взаємодії держави та громадських організацій

Досвід демократичних держав світу засвідчує, що саме суспільна участь дає змогу досягти вищої ефективності в багатьох сферах суспільного життя – від реалізації соціальної політики до сфери державного управління. Сьогодні в Україні назріла нагальна

потреба у виробленні системи заходів та механізмів ефективного партнерства держави з громадськими організаціями та політичними об'єднаннями, оскільки органи державної влади, що співпрацюють із цими інститутами, підвищують результативність своєї діяльності і підсилюють її правомірність серед громадян. Саме тому проблема відкритості, прозорості державної влади у взаємовідносинах з неурядовими організаціями (НУО) є надзвичайно актуальною.

Для підвищення ефективності взаємодії органів державної влади з громадськими організаціями та політичними партіями, розвитку партнерських відносин доцільно активно використовувати як уже закріплені в чинному законодавстві України форми взаємодії, так і перевірені вітчизняним і міжнародним досвідом. Це, зокрема:

- підтримка діяльності різних за спрямуванням громадських організацій (дитячих, молодіжних, студентських, жіночих, екологічних тощо), об'єднань ветеранів, пенсіонерів, інвалідів, працівників науки, культури, охорони здоров'я, етнокультурних та інших формувань;
- залучення громадських організацій до розробки, виконання й громадської експертизи проектів законодавчих актів та програм соціального розвитку;
- створення асоційованих структур (державно-громадські, громадсько-державні фонди, асоціації партнерства тощо), які мають певне коло завдань і створюються за принципом цільового підходу для їх вирішення;
- створення різних спільних консультативно-дорадчих органів, експертних рад, комісій, груп тощо;
- проведення цілеспрямованої політики з підготовки кадрів і взаємного навчання державних службовців та представників громадських організацій, формування практичних навичок партнерства в роботі один з одним.

Важливо, щоб державна влада була по-справжньому зацікавлена в активізації діяльності організацій громадянського суспільства. Така зацікавленість можлива лише за умови усвідомлення державним апаратом усіх рівнів того, що активність громадських організацій та політичних партій є шансом та реальною нагодою для державної влади поліпшити свій імідж серед громадян, змінивши їх застарілий статус споживача державних послуг на сучасний статус соціального партнера.

Україні потрібні радикальні зрушення в системі цінностей, які можливі лише за умови одночасних змін у характері відносин між державою і громадянами в особі створених ними громадських об'єднань і політичних партій. Суспільство не може перебувати в хаотичному стані, соціальні взаємини людей повинні так чи інакше бути впорядкованими. Низький рівень соціальної активності громадських утворень компенсується повсякденним втручанням у суспільні взаємини з боку державної влади. І навпаки, широке коло питань спільної життєдіяльності людей, які вирішуються на автономних засадах, не дає підстав для активного вжиття державно-примусових заходів. Як результат держава бере на себе тільки ті питання організації спільної життєдіяльності людей, які не можуть бути вирішеними самостійно ні окремими індивідами, ні на рівні їхніх безпосередніх громадських утворень.

Роль політичних партій в державному управлінні

Специфіка політичних партій як суб'єктів державної влади визначається і тим, що вони забезпечують інтегрування різноманітних інтересів, а на основі цього об'єднання за участю партій виробляються нормативні рішення, які стають регулятивними

правилами для функціонування соціального середовища. Водночас партії є учасниками реалізації власних рішень, їх перетворення на конкретні дії.

Політичні партії можна і потрібно трактувати як своєрідні інститути посередництва між соціальними групами (наприклад класами, етнічними чи релігійними групами) та процесом

ухвалення рішень, який відбувається в межах структури державної влади. Вони є невід’ємним атрибутом демократичної політичної системи. Чим відкритішим є суспільство, тим сприятливіші в ньому умови для забезпечення стабільності демократії.

Таким чином, діяльність політичних партій стає визначальним фактором функціонування і нормативного, і виконавчого компонентів державної влади. Парламентські партії, визначаючи політичну стратегію розвитку держави, створюючи відповідну законодавчу базу, тим самим забезпечують реалізацію нормотворчого компонента. У цьому разі вони є складовою політичного потенціалу держави, оскільки влада в державі залежить від ідеології, розробленої партіями.

Політичні партії, перемагаючи в боротьбі за державну владу, набувають характерних ознак суб’єктів державного управління. Передусім це можливість і здатність впливати на соціальні процеси в межах всієї держави.

Можливості для такого впливу забезпечує контроль над важливими ресурсами, що стає наслідком отримання певного рольового статусу в органах державної влади. Партії можуть впливати шляхом нормотворчої діяльності на розподіл чи перерозподіл цих ресурсів у суспільстві. Маючи певні можливості, партії як суб’єкти державного управління використовують відповідні форми, методи та інструменти досягнення певної суспільної мети, що визначає їх здатність як міру ефективності діяльності з досягнення бажаного результату. У сукупності ці ознаки включають формально закріплене право на державну владу та практичну її реалізацію. Здатність конкретної політичної партії як суб’єкта державного управління впроваджувати розроблений політичний курс, визначається низкою умов, які визначають рівень готовності суб’єктів до реального та взаємовигідного партнерства. Основними з таких умов є:

- постійне та систематичне інформування громадських організацій, політичних партій про політику, здійснювану органами державної влади всіх рівнів. Причому інформування має здійснюватися таким чином, щоб інформація була доведена до відома кожного громадянина;
- заходи відомств, відповідальних за зв’язки з громадськістю, в поодиноких випадкових мають перетворитися на систему взаємоузгоджених акцій;
- інформація, поширена органами державної влади, має бути вичерпною та правдивою, оскільки ці її характеристики безпосередньо впливають на рівень довіри громадян до державної влади в цілому;
- формулювання спільних цілей, причому на рівні не декларацій, а фактичних шляхів їх реального досягнення;
- повідомлення, адресовані органами державної влади громадськості, мають робитися в простій та зрозумілій формі, оскільки незрозумілість інформації призводить до її несприйняття;
- формулювання реалістичних цілей;
- використання службовцями конкретних переконливих фактів замість необґрунтованих відмов має стати основою вдосконалення взаємовідносин влади з громадськими організаціями;
- надання громадськості можливості висловлювати свою думку щодо важливих проектів та планів органів державної влади ще до прийняття остаточного рішення про доцільність цих проектів;
- прийняття управлінських рішень, пропущених крізь призму потреб НУО, дає найвищий результат, тому в практику діяльності органів державної влади слід запровадити проведення “днів скарг”, “днів пропозицій”. Це надасть такій діяльності характеру постійності та взаємної зацікавленості;
- відмова органами державної влади від прямого нав’язування своїх рішень неурядовим організаціям;
- проведення органами державної влади постійної превентивної роботи для запобігання звинуваченням з боку НУО. З цією метою особлива увага органів влади має приділятися інформуванню громадян та їх обізнаності з поточними проблемами у взаємовідносинах з ГО;
- постійна робота над розвитком у державних службовців почуття громадянської гордості.

Політичні партії поєднують між собою державу та її громадян. Громадяни очікують на певні гарантії для себе і прагнуть їх отримати, намагаються впливати на функціонування політичної системи, а позиція партійних еліт залежить від їх здатності мобілізувати енергію та лояльність громадян на свою користь (наприклад у виборчому процесі).

Сьогодні в Україні впроваджено нове виборче законодавство. Так, у Законі України “Про вибори народних депутатів України” від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI ст. 12, 34, 77, 78 визначено діяльність громадських організацій як суб’єктів виборчого процесу.

Зокрема, у п. 5 ст. 12 цього Закону зазначено, що суб'єктами виборчого процесу є офіційні спостерігачі від громадських організацій, які зареєстровані в порядку, встановленому цим Законом (далі – офіційний спостерігач від партії, кандидата у депутати, громадської організації).

Статтею 77 вказується терміни повноважень офіційних спостерігачів від громадських організацій як суб'єктів виборчого процесу. Так, повноваження офіційних спостерігачів починаються з дня їх реєстрації відповідною виборчою комісією в порядку, передбаченому цим Законом, і припиняються після встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів депутатів. Водночас виборча комісія, яка зареєструвала офіційного спостерігача, може достроково припинити його повноваження у разі порушення ним цього Закону. Про дострокове припинення повноважень офіційного спостерігача приймається мотивоване рішення.

Взагалі регулювання правового статусу політичних партій і громадських об'єднань має два рівні: конституційний і поточний. До першого відносять Конституцію України, до другого – закони України: “Про політичні партії в Україні”, “Про громадські об'єднання”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори Президента України”, “Про Центральну виборчу комісію”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, “Про статус народного депутата України”, “Про Регламент Верховної Ради України”, “Про комітети Верховної Ради України”, Постанову Кабінету Міністрів України від 13 липня 2001 р. № 840 “Про реалізацію статей 9, 11 Закону України “Про політичні партії в Україні”, накази Міністерства юстиції України від 3 липня 2001 р. № 556/7 “Про затвердження форм реєстрів політичних партій, обласних, міських і районних організацій або інших структурних утворень, передбачених статутом партії”, від 20 жовтня 2004 р. №119/5 “Про затвердження форми Списку підписів громадян України, зібраних на підтримку рішення про створення політичної партії”, від 4 квітня 2005 р. № 26/5 “Про затвердження форм заяв про реєстрацію політичної партії та її структурного утворення, форми відомостей про склад керівних органів політичної партії”, від 2 серпня 2005 р. № 82/5 “Про затвердження форм книги обліку первинних осередків політичних партій, легалізованих шляхом письмового повідомлення про утворення, та заяви про легалізацію первинного осередку політичної партії шляхом письмового повідомлення про утворення”.

Отже, держава вживає певних заходів щодо створення законодавчої бази, що відповідає б як європейським стандартам, так і вимогам демократичного розвитку країни. Однак законодавство, що сприяло б повноцінному розвитку демократичних інститутів, забезпечувало та гарантувало активну діяльність громадських організацій як суб'єктів у виборчому процесі на усіх рівнях, залишається недосконалим. Воно повинно відповідати не лише усталеним міжнародним нормам і стандартам, але й ментальності українських виборців, стану і структурі українського суспільства.

На сьогодні потрібно прагнути до встановлення ефективного діалогу між владою і громадськістю, а це можливо лише завдяки широкій участі і політиків, і громадян у державному управлінні.

6.10. Лідерство у державному управлінні

Визначення лідерства

Лідерство в системі державного управління останнім часом привертає все більшу увагу теоретиків і практиків, оскільки воно зазнає значних змін, спричинених реформуванням державного сектору, перспективами його розвитку та новим поглядом на врядування. Діяльність органів публічної влади з часом стає більш конкурентною: мінімізуються відмінності між державним та приватним секторами; норми та правила, які визначали характер суб'єктів управління, стають менш важливими, щоправда, крім тих, які визначають демократичне врядування. Державна служба все більше відповідає принципам відкритості, менеджеризму, генералізму (широкого кругозору), все більша увага приділяється розвитку лідерства. Важливим питанням, яке потребує подальшої уваги, є можливість співіснування ефективного лідерства з традиційними формами управління, ієрархії та підзвітності. Ключова роль, яку відіграє лідерство у створенні ефективного системи державного управління, знайшла відображення у Всесвітній доповіді про стан державного сектору “Розкриття людського потенціалу

задля підвищення ефективності державного сектору” за 2005 рік. У доповіді зазначається, що “здатність урядових інституцій домогтися від свого персоналу результативної праці суто в державних інтересах залежить від спроможності, мотивації, добросовісності особистостей, які працюють у цих установах, а також від їхніх *лідерських якостей*”. За визначенням Головного управління державної служби України, *лідерство є сучасною концепцією управління*, в тому числі управління змінами, де має значення не рівень посади, а ступінь впливовості окремої особи.

Державна посада формально дає керівникові необхідні передумови бути лідером колективу, але автоматично його таким не робить, хоча сам *термін “лідер” (від англ. leader) в перекладі і означає “керівник”, “провідник*”. Проте ці поняття не є тотожними. Різниця між ними полягає в тому, що “лідер” висувається завжди “знизу – догори”, а керівник навпаки, “згори – вниз”. З поняттям “лідер” тісно пов’язане *поняття “лідерство”, під яким у загальному розуміють складний механізм взаємодії тих, хто проявляє свою спроможність бути лідером, і тих, на кого цей прояв спрямовано*. Розглядаючи лідерство, мають на увазі насамперед психологічні відносини, які виникають у групі, категорію ж “керівництво” аналізують з погляду організації діяльності групи та керування нею. Лідерство виникає стихійно, керівництво – усвідомлено, оскільки воно поставлене в певні рамки та норми, є стабільнішим та надійнішим. Американський політолог **Р.Такер** також застерігає від автоматичного отождолення лідерства з перебуванням певних осіб на посадах у державному апараті. Він зазначає, що лідерство – це щось значно більше, ніж прийняття управлінських рішень, це вплив на розум та енергію тих людей, які мають зіграти свою роль в тому чи іншому процесі. Спрямованість діяльності лідера та керівника також різна – керівник зорієнтований на реалізацію завдань групи, а лідер – її внутрішніх інтересів.

З проявом лідерства доводиться мати справу практично щодня в реальному житті, на екрані, в художній літературі. Лідерство трапляється скрізь, де є стійке об’єднання людей ще з далеких часів розвитку людства та як соціальне явище присутнє в усіх культурах. Більше того, якість лідерства часто визначає долю групи або організації. Необхідність у лідерові виникає майже завжди, коли роботу неможливо виконати поодиночці. Лідер сприяє формуванню системи лідерства в організації. Ця система не обмежується якими-небудь структурами, а охоплює всіх співробітників, тобто це не лише характеристика керівників різних рангів, що мають підлеглих. *Лідерами мають бути всі співробітники організації*, оскільки лідерство – це, передусім, відповідальність за власні дії і рішення, що справляють вплив на всю організацію, всю команду, відповідальність за досягнення конкретних переконливих результатів.

Хто є лідером *Лідером* є член малої групи, який висувається в результаті взаємодії її членів для організації групи при вирішенні конкретного завдання. Він демонструє вищий, ніж інші члени групи, рівень активності, участі, впливу у вирішенні певного завдання. Тобто лідер висувається в конкретній ситуації, переймаючи на себе певні функції. Решта членів групи приймає лідерство, тобто будує з лідером такі стосунки, які передбачають, що він вестиме, а вони будуть веденими.

Лідерство необхідно розглядати як групове явище: лідер немислимий поодиночці, він завжди є елементом групової структури, а лідерство – головним елементом системи міжособистісних стосунків. Тому феномен лідерства належить до динамічних процесів малої групи. Цей процес може бути досить суперечливим: міра домагань лідера і міра готовності інших членів групи сприйняти його провідну роль можуть не збігатися.

З’ясувати справжні можливості лідера означає з’ясувати, як сприймають лідера інші члени групи. Лідер – це член групи, який спонтанно висувається на роль неофіційного керівника в умовах визначеної, специфічної, як правило, досить значущої ситуації, щоб забезпечити організацію спільної колективної діяльності людей для найбільш швидкого і успішного досягнення спільної мети.

Р.Л.Кричевський зазначає, що “роль лідера виникає стихійно, її немає в штатних розписах, лідерство феномен психологічний – тоді як керівництво – соціальний”. **П.Друкер** пише: “Лідерство – це вдосконалене бачення і його перехід на новий рівень, підвищення ефективності праці співробітника, подолання природних обмежень особи. І найкращою основою для такого лідерства є дух управління, який завдяки щоденному застосуванню практичних методик укріплює високі принципи поведінки і відповідальності, високі стандарти ефективності і пошану до кожної конкретної людини і її праці”.

На думку **Р.Дафта**, менеджмент допомагає організації здійснювати поточну діяльність, а лідерство веде організацію в майбутнє. Але лідерство не може замінити менеджмент – вони повинні доповнювати одне одного і необхідні для вмілого керівництва організацією. **Зіг Зіглар** наводить свій урок і образ лідерства. “Дивіться, Зіг, – звернувся до нього наставник, – цей мотузок дуже важко штовхати, зате легко тягнути. Ось так і люди: їх легко вести за собою, але дуже важко штовхати перед собою. Коли ви станете менеджером, то зрозумієте, що я маю на увазі. Подаватимете приклад своїм підлеглим і поведете їх за собою – вам не доведеться штовхати їх у спину”.

М.Х.Мескон вважає: щоб бути ефективним менеджером, необхідно бути і ефективним лідером. Лідерство – це засіб, за допомогою якого керівник впливає на поведінку людей, примушуючи їх поводитися певним чином. Колишній Голова Цивільної служби Республіки Польща **Ян Паства** у світлі реформування державної служби характеризує лідерство так: “Незважаючи на те, що концепція лідерства може бути зрозумілою по-різному в різних культурах, це в основному визначається як процес, що складається із серії постійних взаємодій між лідером та іншими. Лідерство також стосується впливу, оскільки лідери мотивують інших людей робити певні речі, і це має місце у груповому контексті, включаючи багатьох індивідуалів та загальну мету”.

Характеристика видів лідерства

Дослідники, що вивчали лідерство в різних соціальних групах, пов’язаних з різним середовищем і характером професійної діяльності, виявили певні особливості, що дали їм підстави виділити такі види лідерства: управлінське (трансакційне і трансформаційне), політичне, професійне (в науці, спорті, навчанні, мистецтві, іншій професійній діяльності). Також було відзначено лідерство з негативними наслідками (кримінальне).

Ніякий набір правил, планів, процедур або графіків роботи не здатний описати досконало те, що повинне відбуватися усередині організації, якщо вона хоче вижити і досягти успіху. Лідери допомагають інтерпретувати ці правила і плани і заповнювати елементи, яких бракує.

Причини, що зумовлюють потребу в лідерстві

Кац і Кан виділили причини, що зумовлюють потребу організації в лідерстві. Чим більше потреб у кожній із цих сфер, тим вірогідніше, що знайдеться людина, яка візьме на себе роль лідера. Наведемо ці причини.

1. Лідерство як гранична функція. Лідер є ланкою, що пов’язує підсистеми в організації.
2. Змінні умови середовища. Лідери отримують ресурси із зовнішнього середовища і роблять організацію сприйнятливою до нових зовнішніх впливів.
3. Внутрішня динаміка організації. Організації змінюються і розвиваються. Лідери докладають зусиль до того, щоб ці зміни не зашкодили організації і її членам, і сприяють позитивним змінам.
4. Членський склад організації. Цей склад постійно зазнає змін. Лідерство забезпечує спадкоємність і допомагає людям пристосуватися до змін.

Функції лідера

Лідер як і керівник здійснює такі функції:

- організовує людей на виконання нових завдань і досягнення високих цілей, розподіляє обов’язки, створює умови для виховання і висування нових лідерів;
- координує і погоджує ефективну взаємодію різних людей у групі або структурних підрозділах в організації, погоджує їх поведінку і дії з громадською думкою, з існуючими в суспільстві моральними цінностями;
- мотивує і надихає людей на докладання значних зусиль для досягнення високих цілей, створює умови і можливості для реалізації поставлених завдань, враховує інтереси своїх послідовників, розуміється на тому, що рухає людьми і прагне дати їм бажане;
- інтегрує дії різних людей і організаційних структур в єдиний злагоджений механізм, об’єднує прихильників, розв’язуючи внутрішньогрупові суперечності, об’єднує людей навколо своєї програми, свого бачення майбутнього, формує єдине розуміння сенсу мети всіма учасниками групи, всією організацією.

Лідер і керівник мають справу з проблемами одного типу. Вони покликані стимулювати групу, спрямувавши її на вирішення певних завдань, піклуватися про засоби, за допомогою яких ці завдання можуть бути вирішені. Хоча за сутністю лідер і керівник відрізняються, в

психологічних характеристиках їх діяльності існують спільні риси, що і дає право при розгляді проблеми часто описувати цю діяльність як ідентичну, хоча це не зовсім точно. Лідерство – суто психологічна характеристика поведінки певних членів групи, керівництво більшою мірою є соціальною характеристикою стосунків у групі, передусім з погляду розподілу ролей управління і підпорядкування. На відміну від лідерства керівництво виступає як регламентований суспільством правовий процес. Сучасні науки про державне управління визначають, що і державне управління в цілому, і керівництво, і лідерство – явища багатогранні та багатозначні. Співвідношення формального керівництва та лідерства на державній службі є надзвичайно цікавим та суперечливим питанням, адже дії керівника на державній службі суворо регламентовані законодавством та службовою ієрархією, відповідно і лідерство такого керівника мало би бути обмежене цими ж рамками, крім того, призначення на певну посаду не дає змоги автоматично набути лідерські якості.

Порівняння лідерства і керівництва

Б.Д.Паригін називає такі відмінності лідера і керівника:

– лідер в основному покликаний регулювати міжособові стосунки в групі, тоді як керівник – офіційні стосунки групи як певної соціальної організації;

– лідерство можна розглядати в умовах мікросередовища (яким і є мала група), керівництво є елементом макросередовища, тобто воно пов'язане з усією системою суспільних відносин;

– лідерство виникає стихійно, керівник будь-якої реальної соціальної групи або призначається, або обирається, але так чи інакше цей процес не є стихійним, а навпаки, цілеспрямованим, здійснюваним під контролем різних елементів соціальної структури;

– явище лідерства менш стабільне, висування лідера великою мірою залежить від настрою групи, тоді як керівництво – явище стабільніше;

– керівництво підлеглими на відміну від лідерства володіє більш регламентованими санкціями, яких у лідера немає;

– процес ухвалення рішення керівником (і взагалі в системі керівництва) значно складніший і опосередкований безліччю різних обставин і міркувань, що не обов'язково коріняться в даній групі, тоді як лідер ухвалює більш безпосередні рішення, що стосуються групової діяльності;

– сфера діяльності лідера – в основному мала група, де він і є лідером, сфера дії керівника ширша, оскільки він представляє малу групу в більш широкій соціальній системі.

Міжнародний досвід показує, що лідерство і керівництво – два основоположних статуси, з якими пов'язано ефективне управління організаціями.

Теорії лідерства

У теоріях лідерства, що склалися в ХХ ст., розрізняють три основних підходи до розуміння суті лідерства: з позицій особистих якостей лідера, з позицій поведінки лідера і ситуаційний підхід. Підхід з **позицій особистих якостей** передбачає визначити співвідношення конкретних особистих, індивідуальних якостей у видатних людей, що досягли лідерської майстерності. В рамках цього підходу складений список характеристик (риса, здібності, уміння), що мають важливе значення для лідерського впливу і ефективності лідера. **Поведінковий підхід** виділив різні стилі поведінки лідера – його манеру поведінки і спілкування з послідовниками або підлеглими – від авторитарного до ліберального. **Ситуаційний підхід** відображає бажання послідовників іти за такими лідерами, які відображають їхні власні інтереси і бажання, при цьому у лідера виникає висока відповідальність за свої дії перед послідовниками і необхідність взаємної довіри. Прагнення брати на себе зобов'язання і відповідальність за своїх людей, результати вирішених завдань і дій у певних ситуаціях – характерна межа лідерів. Відповідальність – це можливості, які знаходяться поряд, у вашій зоні досяжності. Лідери – це ті люди, які шукають для себе можливості для дій, беруть на себе відповідальність у рамках посадових обов'язків і шукають більшого, якщо це не суперечить інтересам бізнесу. Відповідно до цього підходу лідер – особа, що найбільшою мірою відповідає очікуванням групи і найбільш послідовно додержується спільних ідеалів і цінностей. Професор **В.П.Пугачов**, узагальнюючи дані літератури, виокремлює три типи лідерства. **Ділове лідерство**, характерне для груп, що виникають на основі виробничих цілей. У його основу покладено такі якості, як висока компетентність, уміння краще за інших вирішувати організаційні завдання, діловий авторитет, досвід тощо. Ділове лідерство найбільше впливає на ефективність керівництва. **Емоційне лідерство** виникає в соціально-психологічних гру-

пах на основі людських симпатій, привабливості міжособистісного спілкування. Емоційний лідер викликає у людей довіру, випромінює теплоту, вселяє впевненість, знімає психологічну напруженість, створює атмосферу психологічного комфорту. *Ситуативне лідерство* за природою може бути і діловим, і емоційним. Проте його відмінною рисою є нестійкість, тимчасова обмеженість, зв'язок лише з певною ситуацією. Ситуаційний лідер може повести за собою групу лише в певній ситуації, наприклад у разі загальної розгубленості під час пожежі.

Питання лідерства на державній службі щодо його змістового та політичного контексту залишається досить дискусійним. Лідерами є видатні особи, які зробили важливий внесок у розвиток державної служби. Останні дослідження з лідерства аналізують біографії лідерів і в них наводяться конкретні приклади лідерства, особливо щодо інституційного розвитку та вдосконалення управління. По-перше, аналізуються наслідки змін традиційного управління (в якому домінували поради політичних лідерів і процеси їх імплементації) в напрямі лідерства, що базується на менеджменті та ширшому використанні середовища врядування (залучення зацікавлених сторін). Актуалізується значення лідерів, які ефективно управляють персоналом. По-друге, більше уваги приділяється дослідженню різних стилів лідерства: щодо рівня змін (інкрементальне та трансформаційне), стилю змін (консультативне та директивне), відношення до державної служби (консервативне та опікунське). По-третє, аналізуються процеси переходу від лідерства як “поведінки мандарина” до лідерства на основі навичок, яке означає, що кожен може стати лідером. Тобто “лідера можна виховати, а необхідним навичкам навчити”. Таким чином лідерство стає менш ексклюзивним (закритим) і більш інклюзивним (відкритим). З цим пов'язана теорія прояву лідерства на всіх рівнях. Так, за визначенням ОЕСР, лідерство на всіх рівнях є революційною ідеєю щодо свого потенціалу та його важливості в державній службі. Отже, лідерство в державних органах (установах, організаціях) набуває нового виміру та передбачає розширення повноважень, пов'язаних із управлінням людськими ресурсами, особливо під час змін.

Як виховати в собі лідера

Лідери повинні вміти в мінливому середовищі мислити масштабно і, як правило, управляти набагато більшою кількістю підлеглих, маючи для цього значно менше часу. Однією з моделей (з акцентуванням уваги на керування змінами) є модель адаптаційного лідерства. Згідно з моделлю, розробленою дослідниками з Гарвардського університету, лідерство спрямоване на зміну діяльності організації для реагування на зміни та складні політичні явища. Адаптація – динамічний процес, який передбачає вплив на оточення, а це оточення, у свою чергу, змінює особистість. Адаптаційне лідерство має за мету розвиток інтелектуальних, моральних, проєктивних та динамічних відносин з оточенням, а не пристосування до них. Роль лідерства полягає в умінні визначити предмет змін та спланувати дії, необхідні для досягнення поставлених цілей. Існує думка, що лідерство, передусім, полягає в умінні сформулювати бачення та стратегії. Лідерство спрямоване на зміни, оскільки це притаманна йому риса – ефективно адаптуватися до змін.

Як виховати лідерів, які б не пошкодували часу, енергії та використали вміння для розвитку нової культури публічної служби та були спроможними ефективно працювати з метою задоволення потреб суспільства? Технічно рішення могло бути у побудові нових структур та процесів. Але наскільки адаптаційне лідерство та контроль будуть ефективними в сучасній системі і якими будуть основні ризики? Також постає питання колективного лідерства і перехід від індивідуально-організаційного лідерства до залучення багатьох інституцій задля досягнення колективних результатів. Важливим питанням є можливість співіснування ефективного лідерства з традиційними формами управління, ієрархії і підзвітності. Перед публічними лідерами постають складні випробування, які потребують підтримки підзвітних структур та опанування нової моралі та цінностей публічної служби. Ці цінності ґрунтуються на створенні відчуття важливості публічної служби для розвитку суспільства.

Персонал, перед яким постало завдання змін, перебуває у стані розгубленості й досить часто чинить опір інноваційним ідеям. Він відчуває розгубленість щодо носія цих змін, вбачає в цій особі причину свого дискомфорту та страху. Тому для лідера дуже важливо розуміти людей, які бояться змін, і не сприймати їх як опозиціонерів, не звинувачувати в недосягненні миттєвих результатів. Певна річ, що дуже складно змінювати існуючий стан речей. Автори-

тарність, або управління в традиційному розумінні відіграє важливу роль у будь-якому процесі змін, виступаючи не як архітектор змін “зверху-донизу”, а як інструмент заохочення до змін.

Будь-який лідер народжується з усвідомлення власних можливостей і необхідності самовиховання. Для цього людина повинна виховати в собі цілеспрямованість і наполегливість, критичне ставлення до власного досвіду, розвинути в собі бачення власного розвитку і майбутнього, а також своєї організації, бачення майбутнього справи, якій він служить. Щоб стати лідером, людина повинна розвинути в собі певний набір особистісних якостей. Але необхідно знати, що в кожному з нас закладені уміння і якості, які можуть зробити з нас лідера. Наш успіх залежить від того, наскільки ми використовуємо свій досвід, знання і уміння, щоб повести за собою інших. Лідерство починається із самоуправління самим і наполегливості в досягненні цілей. Наприклад, Майкл Джордан, найвизначніший баскетболіст НБА (NBA), який увійшов до 16 номінантів, включених у баскетбольний Зал слави імені Джеймса Нейсмита, пише: “За свою кар’єру я промазав більш ніж 9000 разів. Я програв 300 ігор. 26 разів мені довірили вирішальні кидки, а я не потрапляв в корзину. У житті я зазнавав невдачу за невдачею і знову невдача. Саме тому я добився успіху”. Насамкінець доречно навести слова Уїнстона Черчилля: “Успіх – це рух від невдачі до невдачі без втрати ентузіазму”.

Висування людини на роль лідера в групі, команді або організації відбувається незалежно від займаної нею посади і її владних повноважень. Як стверджує більшість дослідників, лідерами стають, а не народжуються. Ними стають ті, хто забезпечує досягнення результату іншими людьми. Щоб стати ефективним лідером, необхідно встановлювати індивідуальні стосунки з кожним членом групи, враховувати його інтереси і потреби, надихати кожного окремо на досягнення результату. Лідерство – це характеристика поведінки людини, за якою йдуть інші. Не буває лідера без послідовників, без тих людей, які готові йти за ним. У такій ситуації між провідним керівником і підлеглими співробітниками, передусім, повинна виникнути якась спільність. Вони можуть бути об’єднані спільною метою, інтересами, внутрішніми цінностями, культурою, історичним минулим. Усе це викликає у людей спільне відчуття причетності і єдності, формує готовність до взаємодії і трудової активності. Соціальна психологія стверджує, що з погляду послідовників, щоб вони йшли за кимось, вони повинні відчувати свою цінність, важливість, значення для того, хто їх веде, хто ними управляє. І ще один важливий чинник відзначають учені для спільного просування вперед лідера і його послідовників. У них має бути запал, інтерес досягати результату, рухатися до поставленої мети. Цей інтерес і бажання рухатися вперед до наміченої мети повинен пробуджувати і підтримувати у своїх соратників лідер.

Зазнають змін статус та роль державної служби. Особливі права та привілеї, її елітний статус стають все менш загальними характеристиками. Привнесення принципів іззовні спричиняють взаємопроникнення державного та приватного секторів. Водночас державну службу все більше характеризує поєднання децентралізації, внутрішньої диференціації та аутсорсингу. Це, у свою чергу, висуває високі вимоги до політичних лідерів з огляду на обмеження ресурсів та зростання очікувань громадськості.

Список використаних джерел

1. *Аверьянов В. Б.* Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. – К. : Наук. думка, 1979. – 150 с.
2. Административная реформа В. Ф. Януковича: общий анализ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://novosti.dn.ua/details/141956/>. – Заголовок с экрана.
3. Адміністративне право України : Академічний курс : у 2 т. / за ред. В. Б. Авер’янова та ін. Т. 1 : Загальна частина. – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с.; Т. 2 : Особлива частина. – К. : Юрид. думка, 2008. – 600 с.
4. *Амелер М.* Парламенты / М. Амелер. – М. : Наука, 1967. – 345 с.
5. *Англєрід Т.* Основні принципи оцінки ефективності державної служби / Т. Англєрід, Г. Арнель // Основні принципи оцінки ефективності державної служби : матеріали ознайомлюючого семінару, Київ, 16 листоп. 1999 р. – К. : УАДУ, 1999.

6. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / укл. Г. Райт та ін. ; [пер. В. Івашко]. – К. : Основи, 1996. – 128 с.
7. *Андреев Ю. П.* Социальные институты: содержание, функции, структура / Ю. П. Андреев, Н. М. Коржевская, Н. Б. Костина. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 240 с.
8. *Андреева Г. М.* Социальная психология / Г. М. Андреева. – М. : Просвещение, 2008. – 480 с.
9. *Андрійко О. Ф.* Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции / О. Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 1994. – 116 с.
10. *Андрійко О. Ф.* Розвиток системи державного контролю в контексті адміністративної реформи / О. Ф. Андрійко // Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування. – К. : УАДУ, 1999. – 52 с.
11. *Аронсон Э.* Общественное животное. Введение в социальную психологию / Эллиот Аронсон. – СПб. : Прайм-ЕВРОЗНАК, 2006. – 416 с.
12. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО “НПО “Экономика”, 2000. – 302 с.
13. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 2-е изд. доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
14. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
15. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : унив. учеб. / Г. В. Атаманчук. – 2-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2011. – 525 с.
16. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : Экономика, 2000. – 302 с.
17. Аудит адміністративної діяльності : навч. посіб. / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко, Р. М. Рудніцька, О. М. Чемерис. – Львів : НВФ “Укр. технології”, 2003. – 208 с.
18. *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом: опыт системного исследования / В. Г. Афанасьев. – 2-е доп. изд. – М. : Политиздат, 1973. – 392 с.
19. *Бакуменко В. Д.* Державне управління : конспект лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с.
20. *Бакуменко В. Д.* Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 344 с.
21. *Бакуменко В. Д.* Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. : у 2 ч. / В. Д. Бакуменко. Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. – К. ; ВПЦ АМУ, 2010. – 296 с.
22. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
23. *Бакуменко В. Д.* Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. : у 2 ч. / В. Д. Бакуменко. Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 276 с.
24. *Бакштановский В. Н.* Моральный выбор личности: альтернативы, решения / В. Н. Бакштановский. – М. : [б. и.], 1983. – 180 с.
25. *Барнашов А. М.* Теория разделения властей: становление, развитие, применение / А. М. Барнашов. – Красноярск : Изд-во Краснояр. ун-та, 1988. – 100 с.
26. *Битяк Ю. П.* Проблеми правового регулювання організації та діяльності апарату Президента України : наук.-практ. посіб. / Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова ; Нац. акад. правов. наук України. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місцев. самоврядування, 2011. – 138 с.
27. *Бойхэм У. С.* Воспитай своего лидера. Как находить и удерживать талантливых руководителей / Бойхем Уильям С., Смит Одри Б., Пизи Мэтью Дж. : пер. с англ. – М. : Издат. дом “Вильямс”, 2002. – 416 с.
28. *Большаков А. С.* Современный менеджмент: теория и практика / А. С. Большаков, В. И. Михайлов. – СПб. : Питер, 2002. – 416 с.
29. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / [гл. ред. А. М. Прохоров]. – Изд. 3-е. – М. : “Совет. Энцикл.”, 1972. – 632 с. – Т. 18. – Никко – Отолиты, 1974.
30. *Боришполец К. П.* Методы политических исследований : учеб. пособие для студентов вузов / К. П. Боришполец. – М. : Аспект Пресс, 2005. – 221 с.

31. *Бурневский Ю.* Три версии ИСО 9000 : двадцать лет спустя [Электронный ресурс] / Ю. Бурневский // Стандарты и качество. – Режим доступа : http://quality.eur.ru/GOST/3_versii_9001.htm
32. Бюлетень законодавства і юридичної практики. № 10. Законодавство України про контроль та перевірки. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 416 с.
33. *Вакуленко А. В.* Управління якістю : навч.-метод. посіб. / А. В. Вакуленко. – К. : КНЕУ, 2004. – 167 с.
34. *Василевська Т. Е.* Особистісні виміри етики державного службовця : монографія / Т. Е. Василевська. – К. : НАДУ, 2008. – 336 с.
35. *Васильев Д. В.* Административная этика как средство противодействия коррупции / [Д. В. Васильев, П. Ю. Дробышев, А. В. Конов]. – М. : Моск. Центр Карнеги, 2003. – 46 с.
36. *Вебер М.* Избранные произведения / М. Вебер ; [пер. с нем.] ; сост. и общ. ред. Ю. Н. Давыдова. – М. : Прогресс, 1990.
37. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
38. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – Ірпінь : ВТФ Перун, 2007. – 1736 с.
39. *Верба В. А.* Організація консалтингової діяльності : навч. посіб. / В. А. Верба, Т. І. Решетняк. – К. : КНЕУ, 2000. – 244 с.
40. *Версан В. Г.* Какая государственная политика качества нужна России [Электронный ресурс] / В. Г. Версан. – Режим доступа : <http://www.staratel.com/iso/ISO9000/Article/docs/sk/alp754-1.htm>
41. *Виханский О. С.* Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс : учебник / О. С. Виханский, А. И. Наумов. – М. : Изд-во МГУ, 1995. – 418 с.
42. Всемирная энциклопедия: философия / главн. науч. ред. и сост. А. А. Грицанов. – М. : АСТ ; Минск : Харвест, Современ. литератор, 2001. – 1312 с.
43. Вступ до політичної аналітики : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. С. О. Телешуна. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 220 с.
44. *Вумек Дж. П.* Бережливое производство: как избавиться от потерь и добиться процветания вашей компании / Вумек Дж. П., Джонс Д. Т. ; пер. с англ. – 2-е изд. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – 473 с.
45. *Гаращук В. М.* Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / В. М. Гаращук. – Х. : НЮА України, 1999. – 55 с.
46. *Глазунова Н. И.* Система государственного управления : учеб. для вузов / Н. И. Глазунова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с.
47. *Горбатенко В. П.* Політичне прогнозування. Теорія, методологія, практика / В. П. Горбатенко. – К. : Генеза, 2006. – 400 с.
48. *Горбашко Е. А.* Управление качеством : учеб. пособие / Е. А. Горбашко. – СПб. : Питер, 2008. – 384 с.
49. *Горбунова Л. М.* Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади / Л. М. Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.
50. *Грачев М. Н.* Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития : монография / М. Н. Грачев. – М. : Прометей, 2004. – 328 с.
51. *Громов Г.* Национальные информационные ресурсы: проблемы промышленного использования / Г. Громов. – М. : Наука, 1984. – 186 с.
52. *Гурне Б.* Державне управління / Б. Гурне ; [пер. з фр. В. Шовкуна]. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
53. *Давидович І. Є.* Контролінг : навч. посібник / І. Є. Давидович. – К. : Центр учб. л-ри, 2008. – 552 с.
54. *Дафт Р. Л.* Уроки лидерства / Р. Л. Дафт ; при участии П. Лейн. – М. : Эксмо, 2008. – 480 с.
55. *Дегтярев А. А.* Принятие политических решений : учеб. пособие / А. А. Дегтярев. – М. : КДУ, 2004. – 416 с.

56. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / кол. авт. : Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрид. думка, 2010. – 496 с.
57. Державне управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
58. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Ёжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
59. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
60. Державне управління: теорія і практика : монографія / В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал та ін. ; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.
61. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. – К. : ТОВ “СОМИ”, 1999. – 266 с.
62. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту “Львів. політехніка”, 2002. – 352 с.
63. Державне управління в Україні [Електронний ресурс] : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с. – Режим доступу : <http://www.lawbook.by.ru/admin/averjanov/2-2.shtml>
64. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
65. Державні організації як складова механізму держави : навч. посіб. / А. М. Балашов, Т. М. Безверхнюк, В. О. Зінкевічус та ін. ; за заг. ред. П. І. Надолішнього. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 228 с.
66. Детермінанти соціально-економічної нерівності України : монографія / [О. М. Балакірева, В. А. Головенко, Д. А. Дмитрук та ін.] ; за ред. канд. соціол. наук О. М. Балакіревої ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозування. – К. : [б. в.], 2011. – 592 с.
67. Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України від 5 квіт. 2011 р. № 352/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.
68. Дзвінчук Д. І. Менеджмент організацій : конспект лекцій / Д. І. Дзвінчук, В. І. Малімон, В. П. Петренко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 272 с.
69. Дністрянський М. С. Етнополітична географія України: проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / М. С. Дністрянський. – Львів : Літопис, 2006. – 490 с.
70. Довгий С. О. Засади регіональної інформатизації / С. О. Довгий, О. В. Копійка, Ю. Т. Черепін. – К. : ВПЦ “Тираж”, 2004. – 304 с.
71. Донченко Е. А. Фрактальная психология. Доглубинные основания индивидуальной и социетальной жизни / Е. А. Донченко. – К. : Знання, 2005. – 323 с.
72. Доступ до інформації та електронне урядування / авт.-упоряд. М. С. Демкова, М. В. Фігель. – К. : Факт, 2004. – 336 с.
73. Друкер П. Ф. Менеджмент : пер. с англ. / П. Ф. Друкер, Дж. А. Макьярелло. – М. : ООО “И. Д. Вильямс”, 2010. – 704 с.
74. Дубов Д. В. Основи електронного урядування : навч. посіб. / Д. В. Дубов, С. В. Дубова. – К. : Центр навч. л-ри, 2006. – 176 с.
75. Дункан Джек У. Основовопологающие идеи в менеджменте. Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики / Джек У. Дункан ; пер. с англ. – М. : Дело, 1996. – 272 с.
76. Дьюи Джон. Школа и общество / Джон Дьюи. – М. : [б. и.], 1922. – 264 с.
77. Економічна енциклопедія : у 3 т. – К. : ВЦ-Академія, 2000–2002. – Т. 3. – 952 с.

78. Електронна демократія: сподівання та проблеми / Джоан Кедді, Крістіан Вергез [та ін.] ; [пер. з англ. С. Соколик, О. Оржель, К. Гомма]. – К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2009. – 164 с.
79. Електронна інформаційна система “Електронний Уряд” [Електронний ресурс] : Веб-портал КМДА. – Режим доступу : <http://www.kmv.gov.ua/servdir.asp>
80. Електронне управління: Хроніка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.echronica.com
81. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / О. А. Баранов, І. Б. Жилияєв, М. С. Демкова, І. Г. Малюкова ; за ред. І. Г. Малюкової. – К. : ТОВ “Поліграфія-Плюс”, 2007. – 254 с.
82. Електронний уряд : наук.-практ. довід. / [уклад. С. А. Чукут, І. В. Клименко, К. О. Линьов] ; за заг. ред. С. А. Чукут. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
83. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
84. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011.
85. Етика / авт. кол. : М. Ф. Шмиголь, О. В. Сулим, Л. О. Сандюк та ін. ; за ред. М. Ф. Шмиголя, О. В. Сулима. – Одеса : Астропринт, 2003. – 188 с.
86. Загальні правила поведінки державного службовця // Офіц. вісн. України. – 2010. – 12 груд. (№ 90).
87. *Зверинцев А. Б.* Коммуникационный менеджмент : рабочая книга менеджера PR / А. Б. Зверинцев. – 2-е изд., испр. – СПб. : Союз, 1997. – 288 с.
88. *Ильин Е. П.* Мотивация и мотивы / Е. И. Ильин. – СПб. : Питер, 2004. – 509 с.
89. *Иванюта С. М.* Антикризове управління : навч. посіб. / С. М. Иванюта. – К. : Центр учб. л-ри, 2007. – 288 с.
90. *Кальниш Ю. Г.* Політичні системи та процеси : метод. рек. до вивч. навч. дисцип. – К. : НАДУ. – 52с.
91. *Кампо В.* Проблеми еволюції урядової влади / В. Кампо // Укр. право. – 1995. – № 1 (2). – С. 21–23.
92. *Карпенко О. А.* Основи антикризового управління : навч. посіб. / О. А. Карпенко. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 208 с.
93. Качество как элемент политики государства [Электронный ресурс] / М. Г. Круглов, С. К. Сергеев, В. А. Такташов и др. // По материалам книги “Менеджмент систем качества”. – Режим доступа : <http://www.iteam.ru/>
94. Класифікація видів економічної діяльності (КВЕД). Державний класифікатор України. ДК 009-2005. – К. : Держстандарт України, 2005.
95. *Клименко І. В.* Технології електронного урядування / І. В. Клименко, К. О. Линьов. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. – 192 с.
96. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446.
97. *Козлова Е. И.* Конституционное право России : учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби ; Проспект, 2008.
98. *Колосов В. А.* Геополитика и политическая география / В. А. Колосов, Н. С. Мироненко. – М. : Аспект Пресс, 2001. – 479 с.
99. Комунаційне забезпечення регіонального управління : навч. посіб. / Т. М. Безверхнюк, Ю. Б. Пігарев, Л. Л. Приходченко, Е. А. Ставицький ; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. – Одеса : Поліграф, 2006. – 320 с.
100. Конституционное (государственное право) зарубежных стран : в 4 т. Т. 1-2. Часть общ. : учебник / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. – 3-е изд., обновл. и дораб. – М. : БЕК, 1999. – 784 с.
101. Конституционное право зарубежных стран : учебник. – М. : ТК Велби, Изд-во Проект, 2007.
102. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування

- в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 черв. 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>
103. Конституція (Основний Закон) Української РСР від 20 квіт. 1978 р. [Електронний ресурс] : станом на 13 лют. 1992 р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09>
104. Конституція Автономної Республіки Крим // Голос України. – 1999. – 12 січ. – С. 6–11.
105. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30.
106. *Коротич О. Б.* Механізми державного управління: проблеми теорії та практичної побудови / О. Б. Коротич // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 3. – С. 79–84.
107. Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії. Зелена книга державної політики / С. В. Дрьомов, Ю. Г. Кальниш (кер. авт. кол.), Д. Б. Клименко [та ін.]. – К. : Пріоритети, 2010. – 88 с.
108. *Кравченко В. В.* Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – [4-те вид., випр. та допов.]. – К. : Атіка, 2006. – 568 с.
109. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України, 2001. – № 25.
110. *Кричевский Р. Л.* Психология лидерства : учеб. пособие / Р. Л. Кричевский. – М. : Статут, 2007. – 542 с.
111. *Крупчан О. Д.* Організація виконавчої влади : монографія / О. Д. Крупчан. – К. : УАДУ, 2001. – 132 с.
112. *Кряжков В. А.* Конституционная юстиция в РФ : учеб. пособие / В. А. Кряжков, Л. В. Лазарев. – М. : БЕК, 1998. – С. 61–62.
113. *Кубко Є. Б.* Координація / Є. Б. Кубко // Юридична енциклопедія : у 6 т. – К. : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – С. 345.
114. *Кубр М.* Управленческое консультирование : в 2 т. : пер. с англ. / М. Кубр. – М. : СП “Интерэксперт”, 1992. – Т. 1. – 319 с.
115. *Кунц Г.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, С. О’Доннел ; [пер. с англ.] : в 2 т. / под общ. ред. Д. М. Гвишиани. – М. : Прогресс, 1981. – Т. 1. – 497 с.
116. *Курашвили Б. П.* Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 295 с.
117. *Леонтьев А. Н.* Потребность, мотивы, эмоции / А. Н. Леонтьев. – М. : Изд-во МГУ, 1971. – С. 13.
118. *Лиллекер Д.* Политическая коммуникация. Ключевые концепты / Д. Лиллекер ; пер. с англ. С. И. Остнек. – Х. : Гуманит. центр, 2010. – 300 с.
119. *Литвин В. М.* Історія України / В. М. Литвин. – К. : [б. в.], 2008.
120. *Лоза О. В.* Діловодство та документування управлінської діяльності / О. В. Лоза. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 68 с.
121. *Лунев А. Е.* Теоретические проблемы государственного управления / А. Е. Лунев. – М. : Наука, 1974. – С. 148.
122. *Лютенс Ф.* Организационное поведение : [пер. с англ.] / Ф. Лютенс. – 7-е изд. – М. : Инфра-М, 1999.
123. *Мазур И. И.* Управление качеством / И. И. Мазур, В. Д. Шапиро ; под общ. ред. И. И. Мазура. – 2-е изд. – М. : Омега-Л, 2005. – 400 с.
124. *Макеєв С. О.* Соціологія / С. О. Макеєв. – К. : Грані-Т, 2007. – 385 с.
125. *Малиновський В. Я.* Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – 3-те вид., переробл. та допов. – К. : Атіка, 2003. – 608 с.
126. *Малиновський В. Я.* Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації : монографія / В. Я. Малиновський. – Луцьк : СПД Галяк Ж. В., 2010. – 451 с.
127. *Мартиненко В. М.* Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави : монографія / В. М. Мартиненко. – Х. : Константа, 2004. – 225 с.
128. *Мартинюк Р. С.* Перспективи розвитку парламентаризму як форми правління в Україні [Електронний ресурс] / Р. С. Мартинюк // Часоп. Нац. ун-ту “Остроз. акад.”. – 2012. – № 1(5). – (Серія “Право”). – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n1/12mrspvu.pdf>

129. *Марченко М. Н.* Теория государства и права : учебник / М. Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 640 с.
130. *Матузов Н. И.* Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2004. – 512 с.
131. *Мелехин А. В.* Теория государства и права : учебник / А. В. Мелехин. – М. : Маркет ДС корпорейшн, 2007. – 633 с.
132. *Мельтюхова Н. М.* Державне управління як єдність діяльності та відносин : монографія / Н. М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 204 с.
133. Менеджмент у державному управлінні: особлива частина : навч. посіб. / С. В. Петков, Л. Р. Наливайко, О. Г. Комісаров та ін. ; за заг. ред. С. В. Петкова. – К. : КНТ, 2011 – 216 с.
134. *Месарович М.* Теория иерархических многоуровневых систем / М. Месарович, Д. Мако, И. Такахага ; пер. с англ. под ред. Г. С. Поспелова. – М. : Мир, 1973.
135. *Мескон М. Х.* Основы менеджмента : [пер. с англ.] / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 702 с.
136. Методичні рекомендації до вивчення навчальної дисципліни “Вступний модуль” підмодуля “Культура та етика публічного адміністрування” (для слухачів спеціальності “Публічне адміністрування” денної форми навчання) / уклад. : В. М. Князев, Т. Е. Василевська. – К. : НАДУ, 2007. – 48 с.
137. Механізми державного управління / В. Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін. // Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 421.
138. *Миронова Н. С.* Контроль в державних інституціях [опорний конспект лекцій] / Н. С. Миронова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2005. – 46 с.
139. *Михальченко М.* Корупція в Україні: політико-філософський аналіз : монографія / М. Михальченко, О. Михальченко, Є. Невмержицький. – К. : ІПЕНД ім. Кураса НАН України, 2010. – 615 с.
140. Муніципально-громадський центр електронного урядування [Електронний ресурс] : Майстерня е-урядування. – Режим доступу : www.e-gov.in.ua
141. Науково-практичні рекомендації щодо консультування та проведення аналітичного дослідження політики / авт. кол. : С. О. Телешун, С. І. Вировий, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук., проф. – К. : НАДУ, 2007. – 48 с.
142. Научная организация труда и управления / под ред. А. Н. Щербаня. – М. : Экономика, 1965. – С. 362–363.
143. Національний центр електронного урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nc.gov.ua
144. *Нерсисянц В. С.* Сократ / В. С. Нерсисянц. – М. : Наука, 1977. – 151 с.
145. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
146. *Нисневич Ю. А.* Государство XXI века: тенденции и проблемы развития : монография / Ю. А. Нисневич. – М. : Кнорус, 2012. – 288 с.
147. *Нэбитт Д.* Что нас ждёт в 90-е годы. Мегатенденции : год 2.000 / Д. Нэбитт, П. Эбурдин. – М. : Республика, 1992. – 212 с.
148. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : Постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 29 нояб. 2007 г. № 48 (в ред. от 10 июня 2010 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=125971>
149. Обзор технологий интеграции информационных систем Microsoft [Электронный ресурс] : Материалы Microsoft. – Режим доступа : <http://www.microsoft.com/Rus/Government/analytics/integration/overview.mspx>
150. *Оболенський О. Ю.* Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування : монографія / О. Ю. Оболенський. – Хмельницький : Поділля, 1998. – 294 с.

151. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [Электронный ресурс] // Программа государственного управления. Инфраструктура этики. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/puma/ethics/pubs./russianeth.pdt>
152. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2012.
153. Основи інформаційно-аналітичної діяльності в публічному управлінні : навч. посіб. / С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович. – К. : НАДУ, 2009. – 168 с.
154. Основи правового забезпечення державного управління : навч. посіб. / уклад. М. О. Кушнір. – К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 128 с.
155. Основи публічної політики та управління : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 312 с.
156. Основы теории коммуникации / под ред. М. А. Василика. – М. : Гардарики, 2003. – С. 11.
157. Основы теории управления : учеб. пособие / под ред. В. Н. Парахиной, Л. И. Ушвицкого. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 560 с.
158. *Оссовський В. Л.* Громадська думка: спроба соціологічної інтерпретації / В. Л. Оссовський ; НАН України. Ін-т Соціології. – К. : [б. в.], 1999. – 136 с.
159. *Павліха Н. В.* Управління сталим розвитком просторових систем: теорія, методологія, досвід : монографія / Н. В. Павліха. – Луцьк : Волин. обл. друк., 2006. – 380 с.
160. *Павловський М.* Шлях України. Шлях вліво, шлях вправо – хибний шлях / М. Павловський. – К. : Техніка, 1996. – 152 с.
161. *Пал Леслі А.* Аналіз державної політики / Леслі А. Пал ; пер. з англ. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
162. *Панфилова А. П.* Деловая коммуникация в профессиональной деятельности / А. П. Панфилова. – СПб. : [б. и.], 2001.
163. *Паречина С. Г.* Теории государственной власти / С. Г. Паречина // *Полымя*. – 2002. – № 6. – С. 6.
164. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / уклад. : В. А. Гошовська, Н. Г. Протасова, М. М. Газізов та ін. ; за заг. ред. д-ра політ. наук., проф. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2012. – С. 140.
165. *Парсонс В.* Публічна політика: вступ до теорії і практики аналізу політики / В. Парсонс. – К. : Видавн. дім “Києво-Могилян. акад.”, 2006. – С. 29.
166. *Парсонс Т.* О структуре социального действия / Т. Парсонс. – М. : Академ. проект, 2000. – 880 с.
167. *Парыгин Б. Д.* Основы социально-психологических теорий / Б. Д. Парыгин. – М. : Изд. МГУ, 2001. – 520 с.
168. *Пилипишин В. П.* Щодо сутності мети та завдань державного управління в Україні [Електронний ресурс] / В. П. Пилипишин // *Форум права*. – 2010. – № 2. – С. 377-381. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10pvpvuvu.pdf>
169. *Питерс Т. Д.* В поисках совершенства: уроки самых успешных компаний Америки : пер. с англ. / Томас Дж. Питерс, Роберт Х. Уотерман. – М. : Издат. дом “Вильямс”, 2005. – 560 с.
170. *Пісьмаченко Л. М.* Контролінг в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : навч. посіб. / Л. М. Пісьмаченко. – К. : НАДУ, 2008. – 72 с.
171. План дій для нового Міністра : практ. посіб. / Т. Мотренко, А. Вишневський, В. Баєв, А. Бондаренко ; за заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. – 352 с.
172. Политика. Толковый словарь: русско-английский. – М. : ИНФРА ; Весь Мир, 2001. – С. 420.
173. Політична аналітика в системі публічного управління : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. С. О. Телешуна. – К. : НАДУ, 2008. – 284 с.
174. Політологічний словник : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка. – К. : МАУП, 2005. – 792 с.
175. *Посадский А. П.* Консультационные услуги в России для менеджеров и предпринимателей / А. П. Посадский, С. В. Хайниш. – М. : Финстатинформ, 1995. – 176 с.

176. *Почебут Л. Г.* Социальная психология / Л. Г. Почебут, И. А. Майжерс. – СПб. : Питер, 2010. – 672 с.
177. *Почепцов Г. Г.* Теория коммуникации / Г. Г. Почепцов. – М. : [б. и.], 2003. – С. 293–355.
178. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції : монографія / за ред. Ю. П. Битяка, О. Г. Данильяна. – Х. : Право, 2010. – 384 с.
179. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : проект Закону України від 9 листоп. 2011 р. № 9435. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/ebproc4_1?id=&pf3511=41734
180. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовт. 1995 р. № 356/95-ВР (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 34.
181. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим : Закон України від 10 лют. 1998 р. № 90/98-ВР (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 29.
182. Про внесення змін до Типового регламенту місцевої державної адміністрації [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовт. 2007 р. № 1270. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1270-2007-%EF>
183. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 3 жовт. 1992 р. 493/92 (зі змінами) // Зб. указів Президента України. – 1992. – № 4; Офіц. вісн. України. – 1998. – № 20.
184. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52.
185. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 26.
186. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 2011.
187. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон УРСР від 5 лип. 1991 р. № 1293-ХІІ // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 33.
188. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23 груд. 1998 р. № 350-XIV (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 5-6. – Ст. 43; 2009. – № 31. – Ст. 460.
189. Про затвердження наукової програми дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2001 р. № 953. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/953-2001>
190. Про затвердження Положення про порядок роботи із законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 30 берез. 1995 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
191. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950 // Офіц. вісн. України. – 2007.
192. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 9.
193. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квіт. 1995 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
194. Про комплексну програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 9 листоп. 2000 р. № 1212/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000>
195. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовт. 1996 р. № 422/96-ВР (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 49.
196. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
197. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
198. Про Національний банк України : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 679-XIV (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.

199. Про недовіру Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 7 лип. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 15.
200. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>. – Заголовок з екрана.
201. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 2 квіт. 2010 р. № 504/2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 25.
202. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України від 15 листоп. 2006 р. № 970/2006: станом на 23 листоп. 2007 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 47.
203. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації : Закон України від 23 верес. 1997 р. № 539/97-ВР (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.
204. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10 черв. 1997 р. № 503/97 (зі змінами) // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 24.
205. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17 трав. 2012 № 4722-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 45.
206. Про представництво Президента України в Автономній Республіці Крим : Закон України від 2 берез. 2000 р. № 1524-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 21.
207. Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 5 квіт. 2012 р. № 246/2012 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246/2012>
208. Про прокуратуру : Закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-XII (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 53.
209. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим : Закон України // Уряд. кур’єр. – 2011. – 31 серп.
210. Про Рахункову палату : Закон України від 11 лип. 1996 р. № 315/96-ВР (зі змінами) // Відом. Верховної Ради України. – 1998. – № 24.
211. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 14-15.
212. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листоп. 1992 р. № 2790-XI (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 3.
213. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 серп. 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/>
214. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 лип. 2010 р. № 2453-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010.
215. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 груд. 1997 р. № 776/97-ВР (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 20.
216. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 27.
217. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под ред. В. С. Нерсеянца. – М. : Норма, 2004. – 832 с.
218. Профілі компетенцій лідерства на державній службі в Україні / Гол. упр. держ. служби України, Канад. бюро міжнар. освіти. – [Б. м. : б. в.], 2010.
219. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – 6-те вид. – Х. : Консум, 2002. – 160 с.
220. Райт Г. Державне управління / Г. Райт ; пер. з англ. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
221. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В. В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
222. Риск-менеджмент : учебник / [В. Н. Вяткин, И. В. Вяткин, В. А. Гамза и др.] ; под ред. И. Юргенса. – М. : Издат.-торг. корпорация “Дашков и К”, 2003. – 512 с.

223. Рішення Конституційного Суду України від 10 груд. 2003 р. 20-рп/2003 у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) п. 3 ч. 2 ст. 18, ст. 32, 33, 34, 35, 36, 37, підп. 5 п. 3 розд. VII “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про судоустрій України” (справа про Касаційний суд України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9497>

224. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України (справа про повноваження Президента України реорганізувати центр. органи виконавч. влади) від 28 січ. 2003 р. № 2-рп/2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 6.

225. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України” (справа про комунальні послуги) від 2 берез. 1999 р. № 2-рп/99 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 10.

226. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень ч. 2, 3 ст. 17, ч. 2 ст. 27 Закону України “Про статус народного депутата України” (справа про гарантії діяльності народного депутата України) від 10 квіт. 2003 р. № 7-рп/2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 17.

227. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підп. “а” п. 2 ст. 5, ст. 8, абзаців 1, 2 п. 2 ст. 23 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, указів Президента України “Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю” та “Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю” (справа про Координаційний комітет) від 7 квіт. 2004 р. № 9-рп/2004 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 16.

228. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 верес. 2010 р. № 20-рп/2010 (справа 1-45/2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v020p710-10>

229. Рішення Конституційного Суду України у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві від 25 груд. 2003 р. № 21-рп. / 2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 52.

230. *Рой О. М.* Исследование социально-экономических и политических процессов / О. М. Рой. – СПб. : Питер, 2004. – 320 с.

231. *Саймон Г. А.* Адміністративна поведінка. Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Г. А. Саймон ; пер. з англ. вид. – Вид. переробл. і допов. числен. заув. авт. – К. : АртЕк, 2001. – 392 с.

232. *Сауляк О. П.* Законность и правопорядок: на пути к новым парадигмам : монографія / О. П. Сауляк. – М. : Юрлитинформ, 2009. – 224 с.

233. *Серьогін С. М.* Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

234. Системи управління якістю, вимоги. ISO 9001 : 2001 і ДТ. ДСТУ ISO 9001-2001. – К. : Держстандарт України, 2001. – 23 с.

235. Системы, методы и инструменты менеджмента качества : учеб. пособие / М. М. Кане, Б. В. Иванов, В. Н. Корешков, А. Г. Схиртладзе. – СПб. : Питер, 2008. – 560 с.

236. *Скібіцька Л. І.* Лідерство та стиль роботи менеджера : навч. посіб. / Ліана Скібіцька. – К. : Центр учб. л-ри, 2009. – 192 с.

237. Совершенствование аппарата государственного управления: Конституционный аспект / под общ. ред. В. В. Цветкова. – К. : Наук. думка, 1982. – 376 с.

238. *Стадник В. В.* Менеджмент : підручник / В. В. Стадник, М. А. Йохна. – Вид. 2-ге. – К. : Академкнига, 2007. – 472 с.
239. Стандарт, що приводиться в діючих нормативно-методичних документах, ІСО 8402-94. Якість. Словник. ДСТ 15467-79 Управління якістю продукції. Основні поняття. Терміни і визначення. – К. : Держстандарт України, 1994.
240. *Степаненко В. Ф.* Етика в проблемних і аналітичних задачах / В. Ф. Степаненко. – К. : ТОВ “Вид-во Лібра”, 1998. – 272 с.
241. *Стрілець М. І.* Місце кадрової політики серед основних напрямів державного управління : монографія / М. І. Стрілець. – Чернігів : РВК “Деснянська правда”, 2006. – 92 с.
242. *Сурмін Ю. П.* Аналитическая деятельность / Ю. П. Сурмін, И. П. Бидзюра. – К. : Освіта України, 2012. – 494 с.
243. *Сурмін Ю. П.* Соціологія управління / Ю. П. Сурмін, І. П. Бідзюра. – К. : Освіта України, 2012. – 688 с.
244. *Сушинський О. І.* Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
245. *Телешун С. О.* Моніторинг джерел інформації в системі державного управління / С. О. Телешун, І. В. Рейтерович. – К. : НАДУ, 2009. – 36 с.
246. *Телешун С. О.* Основи інформаційно-аналітичної діяльності в публічному управлінні / С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук., проф. – К. : НАДУ, 2009. – 168 с.
247. *Телешун С. О.* Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації : курс лекцій / С. О. Телешун, А. С. Баронін. – К. : Паливода А. В., 2001. – 111 с.
248. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / В. О. Зайчук та ін ; відп. ред. В. О. Зайчук ; наук. ред. Н. М. Оніщенко ; М-во освіти і науки України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
249. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Г. С. Одінцева, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін. – К. : Видавн. дім “Професіонал”, 2008. – 288 с.
250. *Тертичка В. В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.
251. Типове положення про міністерство України, затверджене Указом Президента України “Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади” від 24 груд. 2010 р. № 1199/2010 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 100.
252. Типове положення про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України, затверджене Указом Президента України “Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади” від 24 груд. 2010 р. № 1199/2010 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 100.
253. *Тихонов А. В.* Социология управления. Теоретические основы / А. В. Тихонов. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Конон; Реабилитация, 2007. – 471 с.
254. *Толочек В. А.* Современная психология труда : учеб. пособие / В. А. Толочек. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 432 с.
255. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України : конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад : Е. А. Афонін, О. В. Суший. – К. : НАДУ, 2010. – 48 с.
256. *Трубников Н. Н.* О категориях “цель”, “средство”, “результат” / Н. Н. Трубников. – М. : Высш. шк., 1968. – 148 с.
257. Українська еліта та її роль в державотворенні : навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 136 с.
258. Управление общественными отношениями : учебник / под общ. ред. В. С. Комаровского. – М. : РАГС, 2003. – 400 с.
259. *Усягин А. В.* Территориальное управление в России: теория, история, современность, проблемы и перспективы [Электронный ресурс] / А. В. Усягин, М. К. Шишков [Спецкурс или монография в Интернете]. – Режим доступа : <http://www.terrus.ru/mono/index.shtml>. – Загл. с экрана.

260. Уткин Э. А. Антикризисное управление / Э. А. Уткин. – М. : Тандем, ЭКМОС, 2000. – 346 с.
261. Фатхутдинов Р. А. Разработка управленческого решения / Р. А. Фатхутдинов. – М. : ЗАО “Бизнес-школа “Интел-Синтез”, 1998. – 272 с.
262. Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории / Ю. Хабермас ; пер. с нем. Ю. С. Медведева ; под ред. Д. А. Скляднева. – М. : Наука, 2001. – 417 с.
263. Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар до Закону України “Про засоби запобігання і протидії корупції” / М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2011. – 424 с.
264. Цветков В. В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : монографія / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
265. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : монографія / В. В. Цветков. – К. : ТОВ “Вид-во “Юрид. думка”, 2007. – 336 с.
266. Цветков В. В. Державне управління і політика : монографія / В. В. Цветков, В. М. Селіванов, О. В. Скрипнюк. – К. : Абрис, 2006. – 312 с.
267. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.center.gov.ua
268. Челлен Р. О политической науке, ее соотношении с другими отраслями знания и об изучении политического пространства / Р. Челлен // Полис. Полит. исслед. – 2005. – № 2. – С. 115–126.
269. Чикер В. А. 18 программ тренингов. Руководство для профессионалов / В. А. Чикер. – СПб. : Речь, 2008. – 368 с.
270. Шамхалов Ф. И. Теория государственного управления : монография / Ф. И. Шамхалов. – М. : Экономика, 2002. – 638 с.
271. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм / В. Шаповал. – Львів : Основи, 1993. – 143 с.
272. Шаповал В. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. Шаповал, В. Борденюк, Г. Журавльова. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.
273. Шаповал М. І. Менеджмент якості : підручник / М. І. Шаповал. – К. : Т-во “Знання”, КОО, 2007. – 471 с.
274. Шарвадзе Б. А. Философия Джона Дьюи / Б. А. Шарвадзе // Историко-философские труды. – Тбилиси : [б. и.], 2009. – 312 с.
275. Шарков Ф. И. Политический консалтинг (специализация курса „Консалтинг в связях с общественностью”) : учеб. пособие / Ф. И. Шарков. – М. : Издат.-торг. кооперация “Дашков и К”, 2004. – 460 с.
276. Шефер Б. Законы победителей / Б. Шефер. – Минск : Попурри, 2006. – 188 с.
277. Шульга М. Соціальний ареал життя особистості як предмет соціологічного дослідження / М. Шульга // Соціальний ареал життя особистості. – К. : ІС НАНУ, 2005. – С. 18–54.
278. Ющик О. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні / О. Ющик. – К. : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 1997. – 190 с.
279. Якубовський О. П. Управління кризами і ризиками суспільного розвитку : навч.-метод. посіб. / О. П. Якубовський, Т. І. Пахомова, Н. М. Драгомирецька. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 188 с.
280. Яхонтова Е. С. Тренинг-семинар “Мотивация персонала к достижениям” (метод. пособие) / Е. С. Яхонтова. – М. : Тасис, 2000. – 65 с.
281. Civil society and governance in China / ed. by Jianxing Yu and Sujian Guo. – New York : Palgrave Macmillan, 2012. – xiii, 240 p. : ill.
282. Constructing a policy-making state? : Policy dynamics in the EU / ed. by Jeremy Richardson. – Oxford : Oxford University Press, 2012. – xii, 420 p.
283. Cooper C. L. The Occupational Stress Indicator Management Guide / C. L. Cooper, S. J. Sloan, S. Williams. – Windsor : NFER Nelson, 1988. – 66 p.
284. Dewey John. The Public and Its Problems / John Dewey. – NY : Henry Holt. – 1927. – P. 12.
285. Dye T. R. Understanding Public Policy : [textbook] / T. R. Dye. – 7th ed. – Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall, 1992. – 383 p.
286. Europe 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

287. European Governance. A White Paper 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// europa. eu. int / comm / governance / suivi_lb_en. htm](http://europa.eu.int/comm/governance/suivi_lb_en.htm). – Заголовок з екрана.
288. *Garandean E.* L'organisation administrative du Portugal / E. Garandean // Les Cahiers de l'ENA. – 1996. – Admin. comparee n3
289. *Gontard D.* L'organisation administrative de l'Italie / D. Gontard // Les Cahiers de l'ENA. – 1998. – Admin. comparee n2
290. *Jennifer Smith.* The role of the Legislature in liberal – democratic societies / Smith Jennifer. – [s. l.] : Dalhousie University, 2001. – P. 17.
291. *Kaufmann Daniel.* Governance Matters V : Governance Indicators for 1996-2008 [Електронний ресурс] / Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi // World Bank Policy Research. – June 2009. – Режим доступу : <http://gtmarket.ru/news/state/2009/07/10/2242>
292. *Mathieu S.* L'organisation administrative de la Norvege / S. Mathieu // Les Cahiers de l'ENA. – 1997. – Admin. comparee n4
293. *Prieto G.* L'organisation administrative de la Grece / G. Prieto // Les Cahiers de l'ENA. – 1997. – Admin. comparee n6
294. Public Finance: Theory and Practice in the Central European Transition / Ed. by J. Nemes, G. Wright. – Bratislava : NISPACE, 1997. – 458 p.
295. *Rainey H.* Understanding & Managing Public Organizations / H. Rainey. – 3-rd ed. – Jossey – Bass : [s. n.], 2003. – 484 p.
296. *Rashid N.* Managing performance in local government / N. Rashid. – London : Kogan Page Limited, 1999. – XII p., 193 p.
297. *Rosenfeld R. A.* Lectures on public policy / R. A. Rosenfeld ; The Ukr. Acad. of Publ. Administration, Office of the President of Ukraine. – K. : K.I.C., 2002. – 54 c.
298. *Simon H. A.* Administrative behavior : a study of decision-making processes in administrative organizations / Herbert A. Simon. – 3rd ed. – New York : The Free Press, 1976. – 364 p.
299. The Transfer of Power: Decentralization in Central and Eastern Europe / Ed. by J. D. Kimball. – Budapest : LGI, 1999. – 149 p.
300. *Warren M.* A practical guide to improving production. Stage 1 : The discovery stage. Operator's Manual / Mark Warren. – Athens : Heritage Papers, 2003. – 31 p.
301. *Yong E.* Writing Effective Public Policy Papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe / E. Yong, L. Quinn. – Budapest : OSI/LGI, 2002. – 113 c.

Темі творчих робіт

1. Роль Національної академії державного управління при Президентіві України у становленні освітньої галузі та галузі науки “Державне управління”.
2. Організація міжрівневої взаємодії у системі державного управління.
3. Описати процес прийняття і реалізації управлінського рішення на основі власного досвіду з точки зору прояву основних характеристик управлінської діяльності.
4. Описати умови, засоби та нормативні елементи процесу прийняття та реалізації управлінського рішення.
5. Загальна характеристика суб'єктів державного управління України.
6. Потреби об'єктів державного управління як визначальна детермінанта функціональної спрямованості діяльності органів виконавчої влади.
7. Субординація і координація: принципи поєднання в процесі побудови оптимальної управлінської структури.
8. Форми та інструменти ефективного зворотного зв'язку.
9. Удосконалення форм прямого зв'язку – необхідна умова ефективності державного управління.
10. Специфіка впливу об'єкта управління на суб'єкт у сучасній системі публічної адміністрації.
11. Специфіка реординаційних відносин у сучасній системі державного управління.
12. Еволюція суб'єкт-об'єктних відносин у контексті адміністративної реформи в Україні.
13. Координація як ефективний механізм вирішення завдань державного управління.

14. Удосконалення субординаційних відносин у сфері виконавчої влади – важливе завдання адміністративної реформи.
15. Підходи до класифікації механізмів державного управління.
16. Взаємозв'язок механізмів та технології державного управління.
17. Найбільш істотні зміни, що відбувалися в механізмі функціонування системи державного управління України із серпня 1991 р. до цього часу.
18. Проблеми правового забезпечення реформи центральних органів виконавчої влади в Україні.
19. Правовий статус та організація діяльності міністерств: приклади вітчизняної та зарубіжної практики.
20. Правовий статус та організація діяльності центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом: приклади вітчизняної та зарубіжної практики.
21. Напрями реформування місцевих органів виконавчої влади в Україні.
22. Проблемні питання делегування повноважень у системі “місцеві державні адміністрації – органи місцевого самоврядування”.
23. Роль адміністративної юстиції у забезпеченні законності в державному управлінні: вітчизняний та зарубіжний досвід.
24. Значення конституційного контролю у забезпеченні законності в державному управлінні: вітчизняний та зарубіжний досвід.
25. Співвідношення публічного й приватного в державному управлінні.
26. Прозорість та відкритість діяльності органів державної влади як складова демократичного розвитку.
27. Публічна політика як важливий критерій відкритості влади.
28. Шляхи вдосконалення та розвитку проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз.
29. Професійна честь і гідність як складові професійної етики державного службовця.
30. Принципи і норми професійної етики.
31. Професійні кодекси поведінки, етичний кодекс державної служби.
32. Особливості культури державного управління України (країн ЄС, США, Російської Федерації, Канади, ПАР, Японії тощо).
33. Етична інфраструктура державного управління України (країн ЄС, США, Російської Федерації, Канади, ПАР, Японії тощо).
34. Стан громадської думки як важливий орієнтир при прийнятті політичних і управлінських рішень.
35. Прозорість та відкритість діяльності органів державної влади як складова позитивного іміджу.
36. Політичні комунікації та громадська думка.
37. Державне регулювання якості продукції в Україні.
38. Управління якістю продукції в різних сферах народного господарства.
39. Сприйняття якості продукції різними групами інтересів.
40. Реалізація основних принципів досягнення якості при виробництві товарів і наданні послуг.
41. Основні функції органів виконавчої влади.
42. Оптимізація функцій органів виконавчої влади в контексті адміністративної реформи в Україні.
43. Підходи щодо розмежування функцій між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення.
44. Трансформація функцій державного управління у процесі децентралізації державного управління.
45. Взаємозв'язок функцій державного управління та формування системи органів виконавчої влади.
46. Реалізація політико-адміністративних функцій центральними органами виконавчої влади.
47. Головні функції органів виконавчої влади у сфері економіки.

48. Роль держави у соціальній сфері.
49. Надання адміністративних послуг – важлива функція органів публічної влади.
50. Контроль як функція державного управління.
51. Зміст функцій державного управління та їх взаємозв'язок.
52. Зв'язки з громадськістю – важлива функція органів публічної влади.
53. Описати процес планування на прикладі виконання Вами посадових обов'язків.
54. Вплив політичної та соціально-економічної сфери життя суспільства на методологію прогнозування.
55. Принцип “відкритості майбутнього” та його зв'язок зі сценарною методологією.
56. Застосування інноваційних методів експертних оцінок у прогнозуванні.
57. Описати процес організації праці у Вашій установі відповідно до завдань, які ставляться з метою реалізації цієї функції.
58. Особливості організації праці державних службовців.
59. Система стандартів контролю в Україні.
60. Світові стандарти системи контролю.
61. Суперечності розподілу контролюючих повноважень між органами державної влади України.
62. Реалізація контролю менеджменту у державному управлінні.
63. Світові стандарти внутрішнього контролю.
64. Зовнішній контроль у системі державного управління.
65. Вплив політичної та соціально-економічної сфери життя суспільства на комунікативну сферу.
66. Принцип “відкритості влади” та її зв'язок з політичною комунікацією.
67. Мережева комунікація та державне управління.
68. Засоби мотивування персоналу державної служби.
69. Мотивація і мотивування – дві складові єдиного процесу в управлінні.
70. Спрямування мотивації державних службовців.
71. Описати процес мотивації в установі, де Ви працюєте.
72. Розробити проект мотивації об'єктів управління тієї галузі, з якою працює Ваш підрозділ системи державного управління.
73. Ефективність управлінських рішень і дій у державному управлінні.
74. Напрями вдосконалення управлінських технологій сучасного державного управління.
75. Програмно-цільові технології державного управління.
76. Новий державний менеджмент та напрями його застосування в державному управлінні.
77. Основні проблеми та перспективи організації моніторингу в системі державного управління України.
78. Організаційна, науково-методична та організаційно-технічна підсистеми моніторингу.
79. Моніторинг у системі надання державних та муніципальних послуг як інструмент підвищення якості державного управління.
80. Лідерство у державному управлінні.
81. Теорії лідерства.
82. Кроки виховання лідерів.
83. Причини прояву “управлінських патологій” у державному управлінні та шляхи їх подолання.
84. Удосконалення прийняття рішень у процесах державного управління.
85. Корупція як проблема політики та результат нерозв'язаних проблем у сучасному українському трансформаційному суспільстві.

Контрольні запитання до розділу

1. Сутність та основні різновиди управлінських технологій.
2. Класифікація технологій управління.
3. Особливості державно-управлінських технологій.
4. Загальна технологія державного управління в Україні.

5. Технології менеджменту в державному управлінні.
6. Організаційна структура управління та організаційні відносини.
7. Функції мотивації в державному управлінні.
8. Функція контролю в державному управлінні.
9. Технології прийняття управлінських рішень у державному управлінні.
10. Класичний процес прийняття рішень.
11. Модель раціонального прийняття рішень.
12. Контролінг у державному управлінні.
13. Сутність управління ризиками.
14. Основні риси антикризового управління.
15. Управління якістю продукції в державі.
16. Світовий досвід досягнення якості продукції.
17. Моніторинг як технологія державного управління.
18. Основні характеристики моніторингу.
19. Види моніторингу.
20. Консалтинг у державному управлінні.
21. Виникнення та розвиток консалтингу.
22. Напрями консультативної діяльності в державному управлінні.
23. Технології е-управління на регіональному та місцевому рівнях.
24. Визначення електронного управління.
25. Що Ви вкладаєте в зміст управлінських технологій державного управління?
26. Які основні вихідні положення розроблення державних, галузевих, регіональних, територіальних цільових програм?
27. Назвіть основні етапи і дії при застосуванні програмно-цільових технологій.
28. Наведіть загальну класифікацію технологій управління за ознакою основних елементів системи управління.
29. Назвіть етапи і технологічний зміст управлінської дії.
30. Назвіть основні різновиди цілісних управлінських технологій за ознаками їх класифікації.
31. Назвіть основні різновиди частково-управлінських технологій в державному управлінні.
32. Які дії виконуються згідно з технологією прийняття рішень за моделлю раціонального прийняття рішень?
33. У чому сутність концепції вимушеної раціональності рішень?
34. Від чого залежить ефективність управлінських рішень і дій?
35. Охарактеризуйте роль керівника в процесі прийняття рішень.
36. Назвіть риси і навички такого, що ефективно діє, державного керівника за Г.Чейзом.
37. Розкрийте суть моніторингу як технології управління політичними та соціально-економічними процесами.
38. Назвіть основні етапи проведення моніторингу.
39. Визначте основні принципи проведення моніторингу.
40. Що таке консалтинг та консалтингова діяльність?
41. Хто є основними виробниками консалтингового продукту?
42. Назвіть та охарактеризуйте основні види консультативної діяльності.
43. Визначте основні напрями та принципи консультативної діяльності в державному управлінні.
44. Що таке електронне управління та які існують основні моделі побудови порталів органів влади?
45. Упровадження яких напрямів розбудови розгалуженої ІТІ є перспективними в Україні?
46. Назвіть найбільш характерні недоліки регіональних програм інформатизації.
47. Що повинно входити до головних інформаційних блоків (контенту) державного Інтернет-порталу?
48. Сформулюйте визначення лідерству.
49. Які теорії існують для пояснення феномену лідерства?
50. Які форми поведінки може використати лідер?
51. Наведіть визначення контролінгу.

52. Що слід робити, щоб виховати в собі риси лідера?
53. Назвіть 5 прізвищ лідерів, що є прикладом для Вас у Вашій сфері діяльності.
54. Дайте визначення управлінню ризиками.
55. Назвіть основні риси антикризового управління.
56. Перелічіть складові управління ризиками.
57. Які характеристики управління ризиками Ви знаєте?
58. Укажіть найпоширеніші стратегії управління ризиками.
59. Які чинники, що визначають ефективність управління ризиками, Ви знаєте?
60. Сформулюйте визначення поняття якості.
61. Які переваги отримує виробник у разі створення системи управління якістю?
62. Назвіть законодавчі акти, які створюють підґрунття для розвитку якості продукції в Україні.
63. Назвіть складові системи управління якістю продукції в організації.
64. Чим відрізняється оцінка якості товару і послуг?
65. Яка роль відводиться державі в розвитку якості продукції?
66. У чому полягає світовий досвід упровадження системи управління якістю продукції?
67. Які складові державної політики якості?
68. За якими напрямами слід досліджувати і оцінювати державну політику у сфері якості?

Питання з підготовки до іспиту

1. Яким чином державне управління представлено в сучасному Класифікаторі видів економічної діяльності?
2. Назвіть спеціальності галузі науки “Державне управління”. На вирішення яких завдань вона спрямована?
3. Наведіть характеристики управлінської діяльності.
4. Що впливає на зміну характеристик управлінської діяльності?
5. Форми управлінської діяльності.
6. Назвіть суб’єкти управління стосовно облдержадміністрації.
7. Назвіть суб’єкти управління стосовно райдержадміністрації.
8. Назвіть суб’єкти управління стосовно Кабінету Міністрів України.
9. Назвіть суб’єкти управління стосовно Міністерства культури України.
10. Назвіть об’єкти управління облдержадміністрації.
11. Назвіть об’єкти управління Міністерства фінансів України.
12. До якого виду управлінських відносин належить пряме підпорядкування?
13. До якого виду управлінських відносин належить предметно-технологічна взаємодія?
14. До якого виду управлінських відносин належить подвійне підпорядкування?
15. До якого виду управлінських відносин належить ієрархічна взаємодія?
16. На яку кількість гілок поділяється державна влада в Україні?
17. Скільки органів законодавчої влади існує в Україні?
18. На скількох управлінських рівнях в Україні функціонують органи виконавчої влади?
19. Яких методів управління не існує?
20. Який порядок призначення на посади та звільнення з посад Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України?
21. До повноважень якого органу належить затвердження положення про міністерства, інші ЦОВВ?
22. Які основні повноваження міністра як керівника міністерства?
23. Які завдання уповноважений виконувати заступник міністра – керівник апарату?
24. Які повноваження належать міністру у відносинах з ЦОВВ, діяльність якого спрямовується та координується через міністра?
25. Який порядок призначення на посаду голови МДА?
26. Який орган уповноважений застосовувати до голів МДА звільнення як вид дисциплінарної відповідальності?

27. Яка кількість депутатів має висловити недовіру голові РДА чи ОДА для того, щоб Президент України прийняв рішення про відставку голови МДА?
28. Які акти видають голови МДА?
29. Який орган у межах, визначених законами України, може передавати МДА окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня?
30. На які правовідносини поширюється юрисдикція адміністративних судів?
31. На які публічно-правові справи не поширюється юрисдикція адміністративних судів?
32. У чому полягають особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень?
33. У чому полягають особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України?
34. Проаналізуйте проблеми вітчизняної системи інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління.
35. Охарактеризуйте сучасний стан інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоуправління.
36. Наведіть визначення поняття публічності.
37. Проаналізуйте вплив принципу демократизму на діяльність органів державної влади.
38. Охарактеризуйте вплив принципів публічності та демократизму на діяльність органів державного управління.
39. Яка мета прогнозування та планування нормотворчості?
40. Назвіть та охарактеризуйте поширені форми планування нормотворчості на державному рівні.
41. У чому сутність концепції необхідного та достатнього складу проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз?
42. Як впливають на ставлення до професійної діяльності норми моралі?
43. Проаналізуйте головні відмінності між професійною та загальнолюдською мораллю.
44. Які існують основні вимоги до норм поведінки державних службовців?
45. У чому виявляються особливості культури та етики державного управління?
46. Якими є домінуючі цінності та принципи етики державного управління?
47. Якими якостями має володіти державний управлінець задля найкращої реалізації свого професійного призначення?
48. Які основні зрізи державно-управлінської діяльності унормовуються в стандартах та нормах поведінки державних управлінців?
49. Назвіть елементи етичної інфраструктури державного управління.
50. Прозорість та відкритість діяльності органів державної влади як складові державного управління.
51. Якому вченому належить авторство акроніму POSDCORB?
52. Які функції державного управління належать до основних?
53. Які функції державного управління належать до загальних?
54. Які функції державного управління належать до допоміжних?
55. До якого виду функцій державного управління належать гуманітарні функції?
56. До якого виду функцій державного управління належить функція управління персоналом?
57. До якого виду функцій державного управління належить функція контролю?
58. Хто є учасниками процесу планування в державному управлінні?
59. З чим узгоджується план діяльності місцевої державної адміністрації?
60. Яким є взаємозв'язок робіт з виконання функцій "планування" і "організація"?
61. Які існують основні типи прогнозів?
62. Проаналізуйте головні відмінності між внутрішньо- та зовнішньополітичним прогнозуванням.
63. Які існують основні вимоги до результатів прогнозу. У чому полягає їхня специфіка?

64. Визначте співвідношення між поняттями “організація праці” та “організація діяльності”.
65. Кооперування – це ...
66. Які відносини слід вважати координаційними?
67. Яким є співвідношення кооперування та координування?
68. Який зміст функції контролю у державному управлінні?
69. Які основні стадії контрольної діяльності?
70. Назвіть основні класифікаційні групи контролю.
71. Який критерій закладений для визначення форм контролю?
72. Охарактеризуйте механізми забезпечення реалізації управлінських функцій держави.
73. Охарактеризуйте підстави для державного втручання в ринкову економіку.
74. Назвіть основні та додаткові стандарти Директиви МОВАУ.
75. Які існують основні типи комунікацій?
76. Проаналізуйте головні відмінності між внутрішньо- та зовнішньополітичними комунікаціями.
77. Які існують моделі комунікацій?
78. Назвіть етапи технології прийняття рішень за моделлю раціонального прийняття рішень.
79. Охарактеризуйте чинник участі людини в процесі управління.
80. Охарактеризуйте технології цільового управління та вкажіть на особливості їх використання в державному управлінні.
81. Охарактеризуйте технології процесного управління та вкажіть на особливості їх використання в державному управлінні.
82. Наведіть приклади застосування технологій менеджменту у державному управлінні.
83. У чому полягає специфіка моніторингу засобів масової інформації?
84. У чому полягає важливість проведення моніторингу соціально-економічних та політичних процесів?
85. Назвіть найбільш поширені труднощі в плануванні.
86. Назвіть поширені помилки в процесі прийняття рішень, що безпосередньо пов’язані з людським фактором.
87. Які управлінські недоліки проявляються в умовах кризи у процесах прийняття рішень?

РОЗДІЛ 7. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ТА МОРАЛЬНА РЕГУЛЯЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

7.1. Принцип законності в державному управлінні

Компоненти законності

Важливим фактором розуміння суті державного управління є усвідомлення його принципів. До загальних принципів державного управління входить, зокрема, принцип законності.

Задля повного розуміння поняття законності слід брати до уваги, що це поняття складається з двох компонентів:

1) внутрішньої як наявності якісних, правових, науково обґрунтованих нормативно-правових актів;

2) зовнішньої як чіткого і неухильного виконання приписів нормативно-правових актів усіма суб'єктами державного управління.

Законність – це сукупність різноманітних, але однопланових вимог, пов'язаних із ставленням до законів та до їх втілення в життя. Головними з таких вимог є:

– точне і неухильне дотримання законів тими, кому вони адресовані;

– дотримання ієрархії законів та інших нормативно-правових актів;

– незаперечність законів, відповідно до якої ніхто не може скасувати закон, крім органу, який його прийняв.

Вказані вище вимоги становлять зміст законності. Ці вимоги можуть бути сформульовані безпосередньо в законах, проголошені владою або виражені в інший спосіб. Якщо вони тільки проголошуються, а не виконуються, то законність буде формальною. Якщо ж зазначені вимоги реалізуються (виконуються), то законність буде реальною.

Донедавна питання законності традиційно розглядалися в рамках юридичної науки. Проте віднедавна вони стали об'єктом уваги вітчизняної науки державного управління, що дало змогу на основі використання комплексного підходу розширити наукові горизонти для вивчення цього явища і пошуку шляхів ефективної реалізації його потенціалу.

Широке та вузьке розуміння законності у державному управлінні

Законність у широкому розумінні в державному управлінні – це наявність науково обґрунтованих, закріплених у нормативно-правових актах правових норм, що відображають волю народу, відповідають Конституції, перебувають між собою в суворій ієрархічній підпорядкованості, враховують реалії сьогодення і спрямовані на послідовне й неухильне виконання цих норм у майбутньому всіма державними органами, посадовими особами, громадянами й об'єднаннями.

У вузькому розумінні законність розглядається як принцип, режим і метод державного управління.

Законність як принцип у державному управлінні

Аналіз наукового доробку щодо законності як принципу в державному управлінні дає підстави стверджувати, що під цим принципом мається на увазі основоположна засада діяльності суб'єктів державного управління (органів державної влади та посадових осіб), що поширюється на сфери правозастосування і

правотворчості, полягає в суворому і неухильному дотриманні правових норм з метою реалізації суб'єктами своїх прав та виконання передбачених законом обов'язків.

Законність у сфері правотворчості означає, по-перше, верховенство положень закону щодо норм усіх інших правових актів; по-друге, зумовленість положеннями законів кола суб'єктів нормотворчих повноважень у нашій державі, форм і меж відповідної їх діяльності; по-третє, обов'язок держави організувати всебічну і повну реалізацію цих вимог у процесі провадження правотворчої діяльності.

Законність як правовий режим у державному управлінні

Законність у сфері правозастосування відповідає правовому режиму державного управління, який можна охарактеризувати як такий режим (фр. *régime* від лат. *regimen* – управління, командування, керівництво), відповідно до яко-

го суб'єкти державного управління здійснюють свої повноваження на підставі Конституції та законів України. Принцип законності передбачає пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад у всіх сферах діяльності держави. Цей принцип означає такий стан відносин органів влади і їх посадових осіб з населенням, за якого поведінка сторін будується на основі закону та обов'язку обопільного дотримання законів, а юридична відповідальність за недотримання законності настає невідворотно і незалежно від ролі суб'єкта відносин в управлінській ієрархії.

Законність як метод державного управління

Законність як метод державного управління є сукупністю способів, прийомів і засобів, за допомогою яких управлінська діяльність спрямовується на виконання законів, причому у встановлених законами формах і визнаними законами методами.

Вітчизняні дослідники оцінюють природу категорії “законність” і як принципу, і як режиму, і як методу за таким підходом: спочатку виникає принцип (ідея) законності, потім – режим (стан) законності, що використовується державою як метод для вирішення завдань, що стоять перед нею.

Серед особливостей законності як принципу державного управління слід виділити такі:

а) органи (посадові особи), що здійснюють державне управління, повинні приймати нормативно-правові акти, що не суперечать Конституції та законам України;

б) право домінує над владою, що унеможливує свавілля чиновників стосовно окремої особи;

в) у державі діють органи, що здійснюють контроль і нагляд за забезпеченням законності в державному управлінні.

Кожен із загальних принципів державного управління має доволі складну будову. Він складається із низки різних імперативів, які тісно пов'язані один з одним. Так, принцип законності в українській управлінській та правовій системах формують такі імперативи:

– Конституція України має найвищу юридичну силу (ч. 2 ст. 8 Конституції України);

– закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ч. 2 ст. 8 Конституції України);

– норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (ч. 3 ст. 8 Конституції України);

– органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України);

– власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (ч. 3 ст. 13 Конституції України) і т. ін.

З принципу законності в державному управлінні випливає низка методологічних і практичних положень. Зокрема, принцип законності:

1) передбачає, що формування і розвиток державного управління мають стійкі правові засади, визначаються законом і полягають у його практичній реалізації;

2) зумовлює актуальність своєчасного і правильного правового регулювання змін у змісті, організаційній структурі, елементах діяльності органів влади (як державної, так і місцевого самоврядування);

3) вимагає чіткого порядку їх нормативної діяльності, особливо прийняття і виконання правових актів;

4) є основою для формування і підтримки свідомої дисципліни в діяльності державних службовців.

Характеризуючи зміст законності, необхідно дати відповідь на таке запитання: чи означає законність вимогу дотримання лише закону чи також і інших нормативно-правових актів, до яких входять рішення уряду України? Якщо йдеться про співвідносність актів, їх юридичну силу, ієрархію і вимоги першочергового виконання, то в цьому сенсі йдеться про закони тільки як про акти вищих органів державної влади (тобто про законодавство у вузькому розумінні). Для інших цілей можливе використання терміна законодавство в широкому розумінні (у тому числі й урядового рішення). Прикладом цьому слугує прийняття яким-небудь органом влади підзаконного акта відповідно до закону, на його підставі і в межах законних повноважень. У

цьому прикладі законність вимагає дотримання і виконання такого акта. Адже слід розуміти, що за допомогою законів усіх питань і відносин практичного спрямування не вирішити. Забезпеченню законності у цьому плані стають на заваді урядові рішення, акти центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування за умови наявності дієвого контролю за ними (в тому числі з боку громадян та громадськості).

Форми законності у державному управлінні

Законність має такі форми:

– втілення в законодавстві кращих правових ідей, пріоритету прав і свобод людини, справедливості Конституції України і законів, їх відповідність реальним суспільним відносинам;

– верховенство Основного Закону – ієрархія нормативно-правових актів (підпорядкування всіх підзаконних актів законам, а законів – Конституції України);

– неухильне дотримання законів, інших нормативно-правових актів та судових рішень усіма членами суспільства, органами влади і посадовими особами;

– ефективний державний і громадський захист чинності Конституції України і законів.

Для застосування принципу законності на практиці має бути забезпечена можливість ефективного судового оскарження громадянами дій держави та її структур.

Гарантії законності

Під гарантіями законності розуміють фактори, що об'єктивно склалися, і заходи щодо укріплення режиму точного і неухильного втілення вимог закону в життя. Структурно гарантії законності класифікують на загальні та спеціальні.

Загальними гарантіями законності є об'єктивні умови суспільного співжиття, у межах яких здійснюється правове регулювання та функціонує правова система. Вони визначають атмосферу функціонування та реалізації права, його ефективність і, як наслідок, – рівень законності. Вони ж створюють необхідні умови для розвитку і вдосконалення права, а отже, і для підвищення рівня законності.

Об'єктивний характер загальних гарантій та їх взаємозв'язок із функціонуванням суспільства дають можливість класифікувати гарантії за основними сферами його життєдіяльності:

– **економічні гарантії** формуються в процесі функціонування економічної системи суспільства шляхом створення матеріальних умов для реалізації правових приписів. Умовами, що забезпечують законність, є рівень розвиненості економічних відносин, стабільність діяльності суб'єктів господарювання, підвищення рівня добробуту населення, продуктивності праці, зростання обсягів виробництва, ефективна грошова система та економічна політика держави;

– **політичні гарантії** базуються на сильній легітимній державній владі, що здатна ефективно здійснювати управлінські функції. Це влада, що спирається на демократичні інститути, користується підтримкою населення та здатна забезпечити і гарантувати реалізацію прийнятих нею рішень. Легітимна демократична влада є запорукою стабільності суспільства, забезпечення суспільної злагоди і безпеки та ефективної боротьби з порушеннями закону. Важливу роль у забезпеченні політичних умов гарантування законності відіграють також інші суб'єкти політичних відносин, що є складовими політичної системи суспільства. Адже діяльність саме таких суб'єктів становить перешкоду тиску недемократичної держави на суспільство, сприяє відображенню та врахуванню різноманітних інтересів суспільства, забезпечуючи їх компроміс, та гарантує участь населення як у прийнятті, так і в реалізації державно-управлінських рішень. А це, у свою чергу, гарантує усвідомлене ставлення до права та добровільне виконання його положень;

– **духовні гарантії** формуються в процесі духовного розвитку суспільства. Правова ідеологія є важливим елементом суспільної і тому перебуває під впливом політичної, правової та загальної культури населення. Особливе значення має правова культура, що формує повагу до права та переконання в необхідності усвідомленого виконання його положень. Правова культура сприяє формуванню переконання в демократичності державної влади, в її суспільному та соціальному значенні, у можливості забезпечити та гарантувати суб'єктивні права. Формування необхідного рівня культури населення забезпечується шляхом правового виховання, прийняття зрозумілих та реальних для виконання правових приписів, правової пропаганди, патріотичної роботи, формування поваги до прав людини та відчуття відповідальності;

– **соціальні гарантії** передбачають наявність стабільного суспільства з високим рівнем життя та соціальної захищеності населення. Вони відображають суспільне значення людини,

реальні можливості усвідомленого функціонування як суб'єкта суспільних відносин. Звичайно ж незахищеність населення, зниження життєвого рівня, зростання безробіття та вартості соціальних послуг свідчить про політичний авторитаризм держави і перешкоджає сприйняттю прийнятих нею рішень. Особливо значення цих гарантій підвищується в перехідний період розвитку держави, коли становлення нових державно-владних інститутів не забезпечує повною мірою реалізацію загальносоціальних функцій держави;

– *громадські гарантії* – заходи громадськості щодо боротьби з порушенням законності, її підтримки і зміцнення (комісії, комітети, засоби масової інформації тощо). Важливим при цьому є врахування того, що стабільна законність можлива лише за умови соціальної стабільності і впевненості населення не лише в завтрашньому дні, а й у гарантованості наданих прав і свобод.

Спеціальні гарантії забезпечення законності визначаються зазвичай як сукупність юридичних та організаційних засобів, створених спеціально для забезпечення законності. Юридичні гарантії являють собою обумовлену рівнем розвитку суспільства систему засобів, що закріплені в чинному законодавстві, мають юридичний характер і безпосередньо спрямовані на забезпечення законності. Вони включають:

- конституційне закріплення принципу законності та засобів щодо його забезпечення;
- удосконалення чинного законодавства;
- засоби вияву порушень законності;
- засоби запобігання правопорушенням;
- ефективні засоби юридичної відповідальності та захисту прав та свобод суб'єктів;
- якісну роботу правоохоронних органів, органів судового захисту, омбудсмана;
- засоби контролю та нагляду за реалізацією нормативно-правових актів;
- засоби профілактики порушення законності;
- розвинуту правосвідомість та правову культуру населення і суспільства в цілому.

Особливістю цих гарантій є те, що вони спеціально створюються для забезпечення і охорони законності, завжди отримують правове закріплення: розробляються, охороняються і гарантуються державою.

Організаційні гарантії базуються на створенні оптимальної структури державного апарату, реалізації принципу поділу влади та організації роботи спеціальних органів. Система організаційних гарантій теж отримує нормативне закріплення, однак її своєрідність виявляється в поширенні на діяльність спеціальних державних структур. До цих гарантій належать:

- чітка визначеність та нормативна фіксація повноважень державних органів;
- функціональне розмежування діяльності владних структур;
- конституційне закріплення принципів організації державного апарату;
- незалежність юрисдикційних органів та підпорядкованість їх закону;
- створення необхідних умов для роботи правоохоронних органів та адвокатури;
- добір та розстановка державних кадрів;
- наявність органів, що здійснюють контроль та нагляд за законністю;
- наявність системи стримувань і противаг у діяльності державних органів владного характеру.

Гарантіями законності є певні суб'єктивні фактори як умови, що залежать від діяльності різноманітних суб'єктів. Безпосередній вплив на рівень законності справляють:

- пануючі в юридичній науці науково-теоретичні концепції;
- вплив гуманістичних ідей на розвиток сучасної юриспруденції;
- діяльність парламентарів, зумовлена демократичними традиціями та встановленням інтересів народу чи політичними традиціями, що зумовлюють пріоритет партійних інтересів над загальнолюдськими;
- формування тенденцій та концепцій розвитку правової сфери суспільства з урахуванням об'єктивних потреб та умов;
- ефективна діяльність політичного керівництва держави;
- правильний вибір пріоритетів у процесі прийняття важливих рішень;
- вміння відповідних органів зміцнювати законність правовими методами;
- бажання населення знати право та вміння застосовувати його положення на практиці;
- значний рівень правової культури та правосвідомості всіх суб'єктів суспільних відносин.

Значення законності для вирішення актуальних проблем суспільного життя полягає в тому, що:

- у законності виражається реалістичне ставлення до права, його загальнообов'язковості, сили і цінності;

- законність виражає зв'язок правових питань як із соціальним ладом, так і з політичним режимом, що склався у суспільстві;

- стан законності в суспільстві безпосередньо пов'язаний з духовними засадами правової системи – основами гуманізму, соціальної справедливості, рівності, статусом особи у суспільстві;

- реалізується презумпція невинності. За умови дотримання цього принципу можливі певні особливості. Наприклад, це може виражатися у перерозподілі тягаря доказування. Якщо в кримінальному та адміністративному процесах це завдання є обов'язком тільки державних структур (органів дізнання і попереднього слідства, судів загальної юрисдикції і т. ін.) і така вимога є необхідною умовою дотримання законності та ознакою демократичної держави, то в цивільно-му та господарському процесах відповідач сам повинен доводити необґрунтованість висунутих йому позивачем позовних вимог.

У розвинутих країнах з усталеною демократією і ринковими відносинами в економіці широко застосовується принцип економічної винності. Це означає, що якщо фінансові органи держави висувують до особи обґрунтовані претензії про те, що її витрати не відповідають декларованим доходам, то така особа повинна довести, що доходи отримані законним шляхом (через успадкування, дарування, повернення боргу і т. ін.).

На наш погляд, основну роль у забезпеченні законності відіграє держава. Прикладом цього слугує досвід Китаю: попри вагомі успіхи в економіці ця держава послідовно здійснює державну політику і у сфері забезпечення законності. Акценти в цьому питанні ставляться на жорсткості і гласності дій та суворості покарання. Посадовцям або підприємцям, викритим у корупції, хабарництві або шахрайстві в особливо великих розмірах (понад 1 млн юанів або його еквіваленті у сумі 125 тис. дол. США), за наявності обтяжливих обставин загрожує смертна кара. При цьому показові чистки щодо державних службовців за їх неадекватні посту апетити сприймається суспільством як відновлення законності.

У практиці європейських країн також використовуються ефективні механізми гарантування законності – відставка, усунення з посади тощо. У вітчизняних реаліях такі механізми існують поки що у формі наукових концепцій та підходів. На жаль, за 20 років Україна не поборолася так званий синдром посадової недоторканності, що ґрунтується на зневажливому ставленні посадовців до законів і правовому нігілізмі. виправлення такого становища в суспільстві та державі можливе за умови підняття (відновлення) авторитету закону, загального підвищення правової культури, отже – через реальне забезпечення принципу законності.

7.2. Конституційні засади державного управління

Загальні принципи державного управління у Конституції України

Конституція України є системоутворюючим документом, який визначає ключові засади життєдіяльності суспільства взагалі і влади зокрема. По суті, конституційні засади державного управління – це базові принципи, на яких ґрунтується державне управління в Україні. Їх особливістю є те, що вони закріплені в акті вищої юридичної сили – Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 р. Закріплення цих принципів в Основному Законі забезпечує їх:

- верховенство: не може бути прийнятий закон чи інший нормативно-правовий акт, що суперечить цим принципам;

- тривалість дії, оскільки конституції зазвичай є актами тривалої дії;

- стабільність: чинну Конституцію України в частині основ конституційного ладу надзвичайно складно змінити.

У Конституції України знаходиться відображення низка загальних принципів державного управління, а саме:

- **демократизму**: відтворює народовладдя, а саме визначає роль народу як єдиного носія і джерела влади, яку він реалізовує як опосередковано – через референдуми та виборчу систе-

му, так і безпосередньо – через органи державної влади та місцевого самоврядування (ст. 1, 5, 7, 13, 15, 38, 55, 56, 140-146 Конституції України);

– **поділу влади**: припускає поділ системи влади на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову; при цьому органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у межах, встановлених Конституцією України, і відповідно до законів України (ст. 6 Конституції України). Такий підхід унеможливорює концентрацію влади в одних руках, сприяючи створенню системи стримувань та противаг у владі та запобіганню встановленню недемократичного режиму;

– **законності**: передбачає пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад у всіх основних сферах діяльності держави, правове регулювання державного управління та місцевого самоврядування, чітке дотримання всіма організаційними структурами та громадянами норм права. Він зумовлює необхідність переважно законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів державного управління. Із цим принципом безпосередньо пов'язаний принцип правової захищеності управлінського рішення, тобто прийняття управлінських рішень на підставі знання чинного законодавства і тільки з урахуванням їх відповідності чинним правовим актам (ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19 Конституції України);

– **верховенства права**: Конституція України має найвищу силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8 Конституції України).

Засади державного управління

Крім того, Конституція України закріплює засади державного управління:

1) республіканську форму правління та унітарну форму державного устрою (ст. 2 і 5 Конституції України);

2) виключне право народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (ч. 3 ст. 5 Конституції України);

3) розподіл повноважень між законодавчими, виконавчими і судовими органами шляхом регламентації суб'єкт-об'єктного складу державного управління (зокрема ст. 75, 85, 102, 106, 113, 116, 119, 121, 124, 147 Конституції України);

4) самостійність місцевого самоврядування (ст. 5, 140-146 Конституції України);

5) функціонування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 55 Конституції України) та ін.

Ідеологічно у нормах Конституції України визначено також низку інших засад державного управління, до яких входять такі:

– державне управління виконує завдання, які поставлені державою у законах і підзаконних актах;

– державне управління втілюється в спеціально створеному державному апараті – органах державного управління;

– державне управління є динамічним процесом реалізації управлінської сфери діяльності держави;

– державне управління має повсякденний, безперервний і оперативний характер, оскільки органи державного управління працюють на постійній основі і у своїй діяльності забезпечують виконання функцій держави;

– державне управління охоплює основні сфери суспільного життя (політичну, соціально-економічну, гуманітарну);

– державне управління має підзаконний характер.

Регламентация суб'єкт-об'єктного складу державного управління

Конституційна регламентація суб'єкт-об'єктного складу державного управління в Україні означає закріплення у нормах Основного Закону засад функціонування законодавчої, виконавчої та судової влади в державі.

Єдиним органом **законодавчої влади** в Україні є парламент – Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України).

З принципу поділу влади випливає, що Верховна Рада України не розглядається як орган вищого рівня щодо інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Вплив парламенту України на діяльність інших органів державної влади і органів місцевого самовря-

дування здійснюється виключно шляхом прийняття відповідних законів, обов'язкових для всіх суб'єктів на території України. Лише цей орган має повноваження приймати закони, які є актами найвищої юридичної сили.

Верховна Рада України є однопалатним органом, обирається вільними виборами на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

До складу Верховної Ради України входять 450 народних депутатів України, якими можуть бути лише громадяни України, що на час виборів досягли 21 року, мають право голосу і проживають в Україні протягом останніх п'яти років. Для керівництва своєю роботою Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову, першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України.

Відповідно до ст. 85 Конституції України на Верховну Раду України покладено виконання таких основних функцій у сфері державного управління:

- прийняття законів;
- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього;
- контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України;
- затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, контроль за їх використанням;
- затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації;
- здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією України;
- визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

Верховна Рада України виключно шляхом прийняття законів може вирішувати широке коло питань суспільної життєдіяльності (ст. 92 Конституції України), в тому числі: щодо формування структур влади, відповідальності Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Уряду України тощо. З метою здійснення законодавчих робіт, підготовки і попереднього розгляду питань, що належать до повноважень Верховної Ради України, утворюються її комітети, які працюють постійно. Для розгляду питань, що мають тимчасовий характер або не належать до тих, які підлягають розгляду у вже працюючих комітетах, Верховна Рада України може створювати тимчасові спеціальні комісії. У разі необхідності проведення розслідувань, пов'язаних із питаннями, що зачіпають інтереси усього суспільства, Верховна Рада України може створювати тимчасові слідчі комісії. Робота Верховної Ради України організовується відповідно до Регламенту Верховної Ради України.

Виконавча влада забезпечує безпосереднє управління державними справами. Їй властиві такі ознаки: організаційний характер; неперервне здійснення скрізь, де функціонують колективи людей; предметність; примусовість, опора на силу.

Формою виконавчої влади є ієрархічно побудований апарат. Вона організаційно єдина, ланки нижчого рівня підпорядковані ланкам вищого рівня. Виконавча влада, яка в класичному розумінні (Джон Локк, Шарль Луї Монтеск'є) розглядалася як вторинна щодо законодавчої, в умовах демократичної правової держави перетворюється на рівноцінну із законодавчою та судовою.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (ст. 113 Конституції України).

Статті 116, 117 Конституції України визначають сферу повноважень Кабінету Міністрів України, в межах якої він видає постанови і розпорядження, обов'язкові до виконання.

Структурною ланкою виконавчої вертикалі є центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), до складу яких входять міністерства, інші центральні органи виконавчої влади – служби, агентства, інспекції (ст. 16 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”). Разом з тим у системі органів виконавчої влади діють й інші центральні органи та установи України (наприклад Рахункова палата України, Національний банк України, Національний олімпійський комітет та ін.).

Наступним організаційно-правовим рівнем системи органів виконавчої влади є місцеві органи виконавчої влади. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі виконують місцеві державні адміністрації. Функції виконавчої влади також виконують місцеві (територіальні) органи (підрозділи) міністерств та інших ЦОВВ. Органи виконавчої влади забезпечують управління економічною та соціальною сферами всієї країни, вирішення решти управлінських справ.

Судова влада є частиною доктрини поділу влади у правовій державі. В Україні правосуддя здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються (ст. 124 Конституції України).

Основу судової влади в Україні становлять суди, що є різними за компетентністю та юрисдикцією. Цим питанням у Конституції України присвячені розд. VIII (ст. 124-131) та розд. XII (ст. 147-153).

Отже, реалізація принципу поділу влади покликана запобігти концентрації всієї державної влади в однієї особи або одному органі через запровадження системи взаємних стримувань і противаг між органами, які належать до різних частин влади.

Слід зазначити також, що словосполучення “поділ влади” означає поділ не самої влади (оскільки вона є неподільною і належить виключно народові), а механізм її здійснення. Він структурується за функціональною та суб’єктною ознаками. У першому випадку поділ влади означає виділення основних функціональних видів діяльності держави – законотворення, правозастосування та правосуддя; у другому йдеться про організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів – законодавчих, виконавчих і судових з притаманною їм компетенцією – державно-владними повноваженнями.

Президент України наділений певними повноваженнями у сфері державного управління і здійснює інтегруючі функції в межах свого конституційного призначення як “глави держави”.

У президентських республіках він є главою держави і главою виконавчої влади, в республіках парламентського типу – тільки главою держави, але не уряду, в республіках змішаного типу – тільки главою держави, але з великими юридичними і реальними повноваженнями щодо керівництва урядом.

Інститут президентства поширений у більш ніж 130 країнах, що входять до складу ООН. В Україні його було введено 5 липня 1991 р. Законом “Про застосування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР”.

Центральною фігурою в інституті президентства є Президент України, який за Конституцією України є главою держави, тобто уособлює державу і державну владу в цілому, а не її складові частини.

Президента України обирають громадяни України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п’ять років. Він повинен бути громадянином України. Одна і та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд.

Конституція України встановлює недоторканність Президента України під час виконання ним своїх повноважень. Повноваження Президента України закріплені в Конституції України і об’єднують повноваження:

- у сфері законодавства (право законодавчої ініціативи; право вето);
- щодо діяльності Верховної Ради України (припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією України);
- пов’язані з призначенням на посади і звільнення з посад Прем’єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів та інших посадових осіб;
- установчі (наприклад утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем’єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; утворює суди у визначеному законом порядку);

- у сфері забезпечення державної незалежності, національної безпеки та оборони країни. Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України;
- в галузі правосуддя (зокрема призначає третину складу Конституційного Суду України);
- пов'язані з наданням громадянства України та його позбавленням, наданням притулку в Україні;
- представницькі (наприклад представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України).

Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони, який вносить пропозиції Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, координує і контролює діяльність органів виконавчої влади в цій сфері. Основне цільове призначення цього органу та його склад визначені Конституцією України (ст. 109).

Ефективність функціонування системи органів виконавчої влади певною мірою визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами різних організаційно-правових статусів. Такі зв'язки формуються і діють як по вертикалі, так і по горизонталі.

В основу формування *вертикальних управлінських зв'язків* у Конституції України покладено повноваження Кабінету Міністрів України щодо спрямування, координації діяльності міністерств, інших органів виконавчої влади (п. 9 ст. 116).

Горизонтальні управлінські зв'язки *на центральному рівні* передбачають координацію роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у відповідних рамках.

На місцевому рівні горизонтальні управлінські зв'язки базуються на взаємовідносинах місцевих державних адміністрацій з територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Голови державних адміністрацій координують діяльність територіальних підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади й сприяють їм у виконанні покладених на них завдань. Формування управлінських зв'язків на цьому рівні великою мірою визначається взаємовідносинами органів виконавчої та представницької влади. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами, згідно з Конституцією України (ч. 6 ст. 118) та Законом України “Про місцеве самоврядування” й у цій частині підзвітні та підконтрольні останнім.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ч. 4 ст. 143 Конституції України).

7.3. Характеристика нормативно-правової системи державного управління

Нормативно-правові акти державного управління

Існування суспільства і держави ґрунтується на повсякденній державно-владній діяльності з управління економікою, адміністративно-правовою сферою, соціально-культурним будівництвом, міжгалузевими зв'язками.

Неодмінним інструментом, за допомогою якого держава здійснює управління, є нормативно-правові акти державного управління (НПА). З ними пов'язане здійснення державою її функцій і, зрештою, розв'язання соціальних проблем. Саме в таких актах міститься переважна більшість усіх наявних у державі правових приписів, які поширюються практично на всі державні органи, недержавні структури, посадових осіб чи громадян.

Учені-правознавці пропонують різні визначення нормативно-правового акта. Одні визначають нормативно-правовий акт як “письмовий правоустановчий акт держави, який містить нові норми чинного права”, а інші – як виражені в письмовій формі рішення компетентних державних органів, в яких містяться норми права. Це акти правотворчості, за допомогою яких і завдяки яким устанавлюються або ж скасовуються правові норми.

Верховний Суд Російської Федерації (РФ) визначив поняття “нормативного правового акта”, вказавши характерні для нього ознаки. Відповідно до п. 9 постанови Пленуму Верховно-

го Суду РФ “Про практику розгляду судами справ про оспорювання нормативних актів повністю або частково” істотними ознаками, що характеризують нормативний правовий акт, є:

– видання в установленому порядку уповноваженим органом державної влади, органом місцевого самоврядування або посадовою особою;

– наявність у ньому правових норм (правил поведінки), обов’язкових для невизначеного кола осіб, розрахованих на неодноразове застосування, спрямованих на врегулювання суспільних відносин або на зміну чи припинення існуючих правовідносин.

Нормативно-правий акт (англ. *normative act*) – це офіційний письмовий документ, прийнятий/виданий уповноваженим суб’єктом державного управління, що встановлює, змінює або скасовує норму права, має державно-владний характер, втілений в установлену форму, містить обов’язкові правила поведінки та гарантований примусом з боку держави.

Класифікація нормативно-правових актів

Нормативно-правові акти можуть бути класифіковані у певні групи. За основу їх класифікації беруться найзагальніші і найістотніші їх ознаки та властивості. Так, у теорії адміністративного права НПА класифікують за такими критеріями:

- 1) за юридичними властивостями;
- 2) за межею дії;
- 3) за характером компетенції органів, які приймають акти;
- 4) за розташуванням органів, що видають акти, за ієрархією.

Розглянемо класифікацію НПА за цими критеріями.

1. За юридичними властивостями (або за юридичною силою) всі НПА поділяються на дві великі групи: нормативні (правовстановлюючі, акти загального характеру або *закони*) та ненормативні (індивідуальні, правозастосовчі, правовиконавчі, окремі адміністративні, акти реалізації норм адміністративного права або *підзаконні НПА*).

Нормативні НПА безпосередньо виражають регулятивну функцію права. Саме вони містять правові норми, що встановлюють загальні правила належної поведінки. Ці акти розраховані на довготривале багаторазове застосування з метою регулювання однотипних суспільних відносин і не мають персоніфікованого (конкретного) адресата.

Закон – це нормативно-правовий акт, який приймається в особливому порядку вищим представницьким органом державної влади або громадянами на референдумі і має вищу юридичну силу. У разі виникнення колізії норм різних за юридичною силою актів діє норма закону. Закон може скасувати тільки орган, що його прийняв.

Види законів

Закони поділяються на основні, конституційні та звичайні.

Основним Законом держави та суспільства є конституція, що регулює найважливіші сторони їх внутрішньої організації. Конституція є актом основоположного (парадигмального) характеру, основним джерелом права, основою для прийняття інших НПА, має найвищу юридичну силу, характеризується стабільністю та особливим (порівняно із звичайними законами) порядком прийняття та внесення змін. Конституційні закони вносять зміни та доповнення до конституції і приймаються з питань, що передбачені та органічно пов’язані з її нормами. Окремі дослідники виділяють поняття органічного закону як такого, що приймається за прямим приписом конституції в порядку, який відрізняється від порядку прийняття як конституційних, так і звичайних законів. Звичайні закони є актами поточного законодавства, що регулюють різні аспекти політичного, економічного, соціального, культурного життя суспільства. Серед звичайних законів особливе місце займають кодекси, прийняття яких пов’язане із систематизацією законодавства шляхом кодифікації.

Підзаконні НПА є актами компетентних органів влади, які базуються на законі та не суперечать йому. По суті, це акти управління. Вони мають два джерела особливостей: правове та управлінське. Без таких актів не може бути державного управління як такого, водночас без них правова система держави втрачає своє регулююче призначення у сфері дій виконавчої влади.

Саме слово “акт” походить від латинського *actus*, що в перекладі найчастіше вживається у значенні “вчинок, дія”. Категорія “державне управління” визначається як діяльність державних органів через вплив на відповідні відносини. Адже будь-яке управління є діяльністю, а будь-який управлінський процес – комплексом послідовних дій суб’єктів управління. Не мож-

на управляти не діючи. Не випадково іноді замість управління вживають поняття “управлінська діяльність” чи “діяльність з управління”.

**Властивості підзаконних
нормативно-правових актів**

Підзаконні НПА – це акти з низкою властивостей, а саме:

- є правовими формами державного управління;
- мають волевий характер (є результатом волевих дій

чи волевиявлення);

– є такими волевиявленнями, що створюють певний правовий чи юридичний ефект (вплив на відповідні відносини у вигляді встановлення (зміни, скасування) правових норм чи у вигляді встановлення (зміни, припинення) конкретних правовідносин);

– мають державно-владний характер;

– є підзаконними (мають відповідати всім вимогам законів та інших актів вищестоящих органів як за змістом, так і за порядком видання і формою закріплення);

– можуть виступати варіантом управлінського рішення;

– приймаються винятково повноважним суб’єктом державно-управлінської діяльності;

– є одностороннім волевиявленням уповноваженого суб’єкта державного управління;

– визначають правила належної поведінки у сфері державного управління;

– можуть бути опротестованими в установленому чинним законодавством порядку (наприклад винесення протесту прокурором на рішення відповідної ради);

– можуть мати особливі юридичні наслідки, а саме: відповідальність винної сторони у разі недотримання вміщених у них юридично-владних приписів;

– видаються в установленому порядку й за офіційно передбаченою процедурою.

Згідно з призначенням підзаконні НПА можуть виконувати найрізноманітніші завдання, зокрема, виступати як юридичні факти, на підставі яких виникають, змінюються і припиняються правовідносини. Яскравим прикладом цього можуть бути випадки встановлення за конкретною особою адміністративного нагляду (для таких осіб встановлюється низка специфічних зобов’язань-обмежень).

За межею дії (у просторі і часі) НПА поділяються на такі, що діють:

– на всій території без обмежень у часі (до актів цього виду належать ті, юридична сила яких поширюється на всю територію України і не обмежується будь-якими часовими рамками, прикладом чого слугує Указ Президента України “Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади” від 3 жовтня 1992 р. № 493/92);

– на всій території протягом певного терміну (такими є акти, юридична сила яких поширюється на всю територію України, але тільки на певний, спеціально обумовлений термін. Іноді їх називають строковими актами, тобто такими, що мають певний термін дії. До них слід віднести: акти, що регламентують питання постачання продукції державі, розміщення державних замовлень, формування державних контрактів тощо. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України “Про державне замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб у 2012 році” від 1 серпня 2012 р. № 689);

– на частині території без обмежень у часі (в основному це акти місцевих державних адміністрацій, наприклад правила благоустрою територій міст та інших населених пунктів, правила торгівлі на базарах тощо);

– на частині території протягом певного терміну (це в основному акти місцевих адміністрацій). Проте подібні акти часто приймаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами (наприклад Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо соціально-економічного розвитку міста Києва” від 24 квітня 2009 р. № 266/2009, у ст. 2 якого, зокрема, містилося доручення Київській міській державній адміністрації у двомісячний строк розробити порядок розміщення тимчасових споруд та малих архітектурних форм, що визначав би, зокрема, схеми розташування та порядок встановлення і демонтажу таких об’єктів).

Розглядаючи межі дії НПА, слід зазначити, що можливий їх “вихід” за межі державного кордону, коли вони регламентують діяльність українських організацій і громадян за кордоном (наприклад Закон України “Про участь України в міжнародних миротворчих операціях” від 23 квітня 1999 р. № 613-XIV).

Питання про дію НПА в часі і просторі безпосередньо стосується проблеми припинення їх дії. В умовах режиму законності припинення дії акта зумовлене низкою об’єктивних фак-

торів, їх дослідження дало змогу виділити 6 найзагальніших, за якими акти припиняють свою дію. Ними є:

а) виконання вміщеної в акті вимоги (наприклад сплата штрафу згідно з постановою про його накладення). Слід, проте, зазначити, що виконання акта не в усіх випадках означає припинення його дії. Так, постанова про утворення органу управління не припиняє своєї дії у зв'язку з фактичним створенням органу. Такі акти припиняють свою дію тільки в результаті скасування;

б) настання юридичної події (наприклад смерть громадянина анулює дію акта про призначення йому пенсії);

в) волевиявлення зацікавленої сторони, коли акт пов'язаний із здійсненням суб'єктивних прав. Здебільшого тут необхідне видання нового акта;

г) закінчення терміну дії акта, що обумовлений в ньому;

д) поглинання змісту акта новим;

е) скасування акта в установленому порядку.

Межі дії НПА можуть бути також визначені і колом осіб, на яких він поширює свій вплив. Так, закон за сферою свого впливу поширюється на невизначене коло осіб, а постанова про накладення адміністративного стягнення – тільки на тих, хто вчинив адміністративне правопорушення.

За *характером компетенції органів*, які видають акти, останні поділяються на акти загального, галузевого і функціонального управління. Перші регулюють управлінські відносини в усіх сферах і галузях; другі – відносини, пов'язані з якоюсь однією сферою державного управління; треті – одну чи кілька державних функцій.

До першої групи актів державного управління належать: акти Президента України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій, до другої – акти управління відповідних центральних органів виконавчої влади, а також керівників галузей і служб місцевих державних адміністрацій; до третьої – акти функціональних органів управління (наприклад податкова адміністрація).

За *розташуванням органів*, які приймають акти, за ієрархією останні класифікуються залежно від того, які органи їх видають. При цьому для різних органів управління встановлені різні назви актів. Так, Президент України видає укази і розпорядження, Кабінет Міністрів України – постанови і розпорядження.

Акти управління Президента України і Кабінету Міністрів можуть бути нормативними та індивідуальними, їх нормативні акти поряд із законами становлять правову основу решти інших актів державного управління.

Центральні органи виконавчої влади, як правило, видають накази. Накази нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації в органах юстиції та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Голови державних адміністрацій видають розпорядження, а керівники структурних підрозділів державних адміністрацій – накази.

Державні адміністрації наділені правом приймати рішення, що передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність.

Накази – самостійний різновид актів управління. Вони можуть бути як нормативними, так і індивідуальними. Наказами міністрів та керівників інших відомств можуть вводитися в дію положення, устави, правила, інструкції.

Інструкція завжди є нормативним актом, який встановлює порядок застосування (виконання) законів, указів, актів вищих органів управління, проведення організаційних заходів чи матеріально-технічних операцій.

За загальним правилом акти управління, що приймаються міністрами і керівниками інших центральних відомств, діють у сфері функціонування певного міністерства і відомства й обов'язкові для виконання всіма підвідомчими їм органами, міністерствами, установами, організаціями та їх посадовими особами.

У деяких випадках такі акти управління мають надвідомчий характер, поширюють свою дію за межі певної управлінської системи, обов'язкові для виконання органами, підприємствами, установами, організаціями та їх посадовими особами, що не входять до цієї системи.

Серед нормативних актів місцевих органів державної виконавчої влади особливе місце займають рішення, що передбачають адміністративну відповідальність за їх порушення.

Згідно з Положенням про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положенням про районну, районну у містах Києві і Севастополі державну адміністрацію вказані органи державної виконавчої влади відповідно до законодавства приймають рішення, що передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, з питань боротьби із стійким лихом і епідеміями, а також рішення з питань боротьби з епізоотіями, за порушення яких встановлено відповідальність Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Крім того, обласні Київська і Севастопольська міські державні адміністрації затверджують правила, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність (наприклад ст. 152 (порушення правил благоустрою територій міст та інших населених пунктів), ст. 159 (порушення правил торгівлі на ринках), ст. 182 (порушення тиші в громадських місцях) Кодексу України про адміністративні правопорушення).

У таких рішеннях завжди чітко визначений орган, на який покладається обов'язок здійснення контролю за його виконанням. Здебільшого такі контролюючі функції покладаються на міліцію, що виступає контролюючою інстанцією самостійно або спільно з іншими органами державного управління (наприклад з органами охорони здоров'я – з питань дотримання санітарних правил, з органами торгівлі – з питань дотримання правил торгівлі).

Такі рішення в обов'язковому порядку публікуються в місцевій пресі для загального ознайомлення населення, крім того, тексти деяких з них вивішуються у найдоступніших для населення місцях.

Рішення мають відповідні реквізити, а саме: назву органу, що прийняв рішення, дату і місце його прийняття, порядковий номер, назву самого рішення, окреслення території, на яку поширюється дія рішення, перелік установлених зобов'язань, дані про відповідальних за невиконання цього рішення, перелік державних органів, що здійснюють контроль за виконанням рішення, розмір санкції, термін вступу рішення в силу, підписи посадових осіб, які виступають від імені органу, що прийняв рішення.

Слід також звернути увагу на застосування органами державного управління при здійсненні власних повноважень потенціалу адміністративних договорів у господарській, соціальній, духовній і адміністративно-політичній сферах.

Адміністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди (підп. 14 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України).

Це означає, що в процесі своєї діяльності органи державного управління можуть здійснювати власні повноваження шляхом не тільки видання актів управління, а й укладання адміністративних договорів у відповідному порядку та формі.

Звичайні закони не можуть суперечити конституції країни і мають особливу структуру, елементами якої є: найменування органу, який прийняв закон; назва, що відповідає колу суспільних відносин, які він регулює; номер і дата прийняття; преамбула, в якій зазначаються мета та завдання його прийняття; нормативно-правовий зміст; вказівки щодо набрання чинності та скасування інших НПА, які раніше регулювали ці відносини; підпис відповідної особи.

Підзаконні НПА повинні відповідати законам і підзаконним актам вищих органів державного управління. Незаконний акт управління автоматично визнається недійсним. Будь-який акт державного управління повинен бути прийнятий компетентним органом і в межах його повноважень. Чітке визначення компетенції кожного органу державного управління на видання акта управління, тобто забезпечення правильного уявлення про коло питань, які підлягають віданню даного органу, є обов'язковою умовою правильного здійснення функцій і завдань кожним органом державного управління.

Порядок, терміни та умови оприлюднення і набрання чинності НПА регулюються Конституцією України та відповідним Указом Президента України. Так, закони, інші акти Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів України мають бути опубліковані в офіційних друкованих виданнях не пізніше, ніж через 15 днів після їх прийняття. До офіційних видань належать: "Офіційний вісник України", "Урядовий кур'єр", "Голос України", "Відомості Верховної Ради

Вимоги, що ставляться до НПА

України”, “Офіційний вісник Президента України”. В інших засобах масової інформації акти можуть бути надруковані лише після офіційного їх оприлюднення у вказаних вище виданнях.

Є акти, що призначені для внутрішнього користування певних органів та установ. Їх дозволено не оприлюднювати в офіційних виданнях. Чинності вони набирають з моменту надсилання їх тим посадовим особам чи керівникам установ, підрозділів тощо, яких вони стосуються.

Однією з важливих вимог, які ставляться до НПА, є дотримання певної форми акта. Найчастіше НПА втілюються у письмовій формі, мають певну назву, підписуються певними посадовими особами, нумеруються, датуються, забезпечуються іншими реквізитами. Деякі акти державного управління втілюються у так званій конклюдентній формі (дорожні знаки).

До актів державного управління у низці випадків можуть бути поставлені й інші додаткові вимоги. Так, деякі з них можуть бути видані лише за наявності спеціального дозволу вищого органу; деякі можуть бути прийняті лише в межах певного терміну; деякі вимагають наступного затвердження вищим органом. Письмові НПА мають бути викладені грамотною, чіткою, загальнодоступною мовою, конкретно формулювати вміщені в них вимоги.

У разі порушення певних вимог закону підзаконні НПА можуть:

– визнаватися неправомірними, і залежно від характеру порушень не породжувати юридичних наслідків з моменту їх прийняття (порушення закону);

– виявитися заперечними, тобто такими дефектними актами, які обов’язкові до виконання, але можуть бути заперечені заінтересованими органами чи особами у судовому або адміністративному порядку.

У праві діє презумпція законності прийнятих актів управління. Питання про визнання цього акта неправильним, дефектним вирішується компетентним державним органом.

Особливі завдання щодо забезпечення законності виданих органами державного управління актів покладаються на органи прокуратури. В порядку здійснення загального нагляду органи прокуратури можуть оскаржити будь-який акт будь-якого органу державного управління.

7.4. Основні напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління

Демократичні орієнтири розвитку держави

Людиноцентрична модель побудови сучасного українського суспільства означає відповідність нормативно-правового забезпечення державного управління потребам у забезпеченні прав та свобод людини і громадянина.

Демократичним стандартом взаємовідносин між публічною владою (слід мати на увазі, що в європейській традиції цим терміном охоплюються як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування) і людиною є підпорядкування діяльності всіх державних інститутів потребам у реалізації та захисті прав людини, утвердженні пріоритетності цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної держави. Цей стандарт в Україні закріплений у конституційній нормі: права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави (ч. 2 та 3 ст. 3 Конституції України).

Демократичні орієнтири розвитку держави з позиції Ради Європи означають прийняття і практичне застосування нею основоположного конституційного принципу верховенства права, який полягає в тому, що: кожна особа – фізична або юридична – є суб’єктом права; кожна особа повинна мати можливість знати свої права та обов’язки відповідно до закону; додержання закону кожною особою можливе лише за умови здійснення контролю суддями, які є незалежними у здійсненні своїх функцій і рішення яких є обов’язковими для виконання.

Отже, *правова доктрина Європи* на сучасному етапі розвитку інституту публічної адміністрації визнає основоположним конституційний принцип верховенства права. У зв’язку з цим важливим є осучаснення конституційних норм України, зокрема в частині визначення засад місцевого та регіонального самоврядування, адміністративно-територіального устрою тощо.

Крім того, економічні проблеми, які виникли у 2008-2009 рр., не залишили осторонь і таке потужне наднаціональне утворення, як Європейський Союз. Зважаючи на досвід, набутий

упродовж попередніх кількох років, Європа в березні 2010 р. прийняла нову стратегію економічного розвитку на найближчі 10 років – “Європа-2020: стратегія розумного, стійкого та всеосяжного зростання”. Цей документ визначив 5 стратегічних цілей розбудови ЄС на період до 2020 року: підвищення зайнятості; розвиток наукових та науково-дослідних розробок; зміна клімату/енергії; підвищення рівня освіти; подолання бідності та соціальної ізоляції. На нашу думку, Україна повинна враховувати ці цілі при унормуванні своєї як внутрішньої, так і зовнішньої політики.

**Критерії якості
й ефективності
державного управління**

Починаючи з 1996 р. Світовий банк проводить глобальне дослідження і складає рейтинги країн світу за показником якості та ефективності державного управління. Авторами дослідження є експерти Світового банку Даніель Кауфманн (Daniel Kaufmann), Аарт Краай (Aart Kraay) та Массімо Мاستруцці (Massimo Mastruzzi). Методологія Світового банку передбачає використання шести головних складових якості державного управління:

1) урахування думки населення і підзвітність державних органів (Voice and Accountability): якою мірою громадяни країни мають можливість обирати органи влади, оцінка рівня громадянських свобод;

2) політична стабільність та відсутність насильства (Political Stability and Absence of Violence): стабільність державних інститутів, можливість дестабілізації і повалення влади неконституційними методами або із застосуванням насильства;

3) ефективність управління (Government Effectiveness): якість державних послуг, якість роботи державних службовців, ступінь їх незалежності від політичного тиску, якість розробки і реалізації внутрішньої державної політики і т. ін.;

4) якість законодавства (Regulatory Quality): здатність влади формулювати і реалізовувати раціональну політику і правові акти, що допускають розвиток приватного сектору і сприяють такому розвитку;

5) верховенство права (Rule of Law): ступінь впевненості різних суб'єктів у встановлених суспільством нормах, а також дотримання ними цих норм, зокрема ефективності примусового виконання договорів; діяльність поліції, судів; стан злочинності і т. ін.;

6) стримування корупції (Control of Corruption): ступінь використання державної влади у корисливих цілях.

Як бачимо, практично кожен із означених головних складових якості державного управління у розумінні Світового банку містить у собі нормативно-правову складову. Розбудова цієї складової і її реальне забезпечення шляхом виконання приписів нормативно-правових актів є запорукою отримання Україною не тільки вищих рейтингових показників, а й покращення практики її державного управління.

**Напрями вдосконалення
нормативно-правового забезпечення
державного управління**

Практичний же аспект зазначеної проблематики в Україні на сьогодні потребує чіткого визначення поняття “адміністративна послуга”, суб'єктів надання адміністративних послуг, розмежування господарських послуг і владних повноважень у сфері надання

адміністративних послуг, у тому числі за плату. Неузгодженість актів законодавства різної юридичної сили та безперервне впровадження нових платних послуг призводить до зростання корупції у відповідних сферах державного управління і невинуватеного стягнення коштів з фізичних та юридичних осіб. Тому прийняття Закону України “Про адміністративні послуги” є підґрунтям для створення доступних та зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг, запобігання проявам корупції під час їх надання.

Разом з тим для забезпечення законності нормотворчої діяльності органів виконавчої влади необхідно на рівні закону врегулювати процедури цієї діяльності, визначити і типізувати “правила” їх поведінки, встановити чіткі залежності між змістом і формою подібних підзаконних джерел права, механізми їх контролю. Особливо актуальне значення в цьому контексті має прийняття законів України “Про нормативно-правові акти”, “Про державну реєстрацію нормативно-правових актів органів виконавчої влади”.

Утім, на жаль, відкладається робота над Адміністративно-процедурним кодексом України, який повинен був би комплексно врегулювати процедурний аспект надання адміністративних послуг. Прийняття цього документа, на нашу думку, сприяло б уникненню розпорошеності, несистемності в розвитку законодавства, наприклад того, що регулює надання низки видів адміністративних послуг (у сфері місцевого самоврядування, підприємництва, розвитку електронного урядування і т. ін.). Крім того, норми цього документа слугували б для розвитку інституту адміністративного оскарження.

Ще одним із ключових напрямів удосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління є розвиток (реформування) демократичних засад інституту державної служби. У новітньому Законі України “Про державну службу”, розробленому в рамках проведення адміністративної реформи в країні, вона визнана одним з напрямів підвищення якості державного управління. Цей акт спрямований на створення методологічного і регулятивного фундаменту правового забезпечення державної служби задля сприяння побудові в Україні професійної державної служби, яка забезпечуватиме ефективну діяльність органів державної влади та надання якісних послуг громадянам.

Важливою складовою поліпшення державного управління шляхом використання потенціалу нормативно-правового забезпечення є вдосконалення судового захисту прав і свобод громадян, насамперед тих прав і свобод, які:

- 1) реалізуються безпосередньо шляхом вступу у відносини з органами влади (наприклад право на індивідуальне чи колективне звернення до відповідних органів);
- 2) не можуть бути визначені разом із наданням спеціального правового статусу фізичній чи юридичній особі без звернення до органів влади (наприклад право на утворення політичних партій чи громадських організацій);
- 3) забезпечують базис державно-правового механізму охорони будь-яких прав, які є основою правового статусу громадянина (наприклад право на адміністративне оскарження);
- 4) дають можливість задовольнити певний публічний інтерес (наприклад право на вирішення питань місцевого значення – місцеве самоврядування).

Удосконалення судового захисту в адміністративних судах є також однією із складових зазначеної вище проблеми. На особливу увагу заслуговують питання законодавчого розмежування компетенції між адміністративними і господарськими судами, а також визначення правової природи адміністративно-господарських санкцій тощо.

Серед основних напрямів удосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління на сучасному етапі розвитку України є розбудова економічного потенціалу. Період фінансово-економічної кризи 2008-2009 рр. і небезпека появи наступної хвилі цієї кризи стають визначальними факторами для обрання Україною нового сценарію розбудови її економіки. Йдеться, насамперед, про зміну ставлення держави до планового керування господарським життям суспільства, яке за часів СРСР мало суто командно-адміністративний характер: нині потрібно запроваджувати демократичні правила співіснування всіх суб'єктів економічної сфери країни. Світовий досвід свідчить, що ефективність регулювальної ролі держави в процесах розбудови економіки підвищується у разі ефективного забезпечення і дотримання засад рівності прав суб'єктів усіх форм власності та господарювання. В Україні таке підвищення можливе через розширення обсягу використання дозволів, які забезпечують соціальну свободу і активність людини, реалізацію принципу “дозволено те, що не заборонено законом” (ідеться про якісне законодавче врегулювання засобів адміністративно-правового регулювання дозвільного характеру – адміністративних послуг та адміністративних договорів).

Екзогенні (зовнішні) виклики ставлять перед Україною і проблему забезпечення своєї економічної безпеки як сутнісної складової державної безпеки взагалі. У цьому напрямі важливими з погляду нормативно-правового забезпечення є вирішення питань щодо: раціоналізації імпорту, передусім за рахунок оптимізації енергоспоживання в країні; збільшення експортного потенціалу, насамперед за рахунок технологічного оновлення виробництва; а також прямих зарубіжних інвестицій; мобілізації сучасних механізмів господарювання (розбудова державно-приватного партнерства тощо); розвитку сфери банківських послуг та фондового ринку; легалізації і залучення до обігу “тіньового” капіталу.

Як відомо, держава є одним із головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві. Звідси випливає ще одне важливе завдання, яке стоїть перед сучасним державним

управлінням: забезпечення чітких правових рамок такого контролю. Адже значення та важливість державного контролю особливо зростає в нинішніх умовах послаблення виконавчої дисципліни, зниження ефективності управлінських рішень, недотримання вимог законодавства виконавчою владою. Ознаками контролю як правової форми діяльності є насамперед такі: контроль здійснюється уповноваженими державними органами і закріплюється в нормах, які визначають функціонування (діяльність і повноваження) контролюючого суб'єкта. Отже, завданням держави є наділення таких органів певними повноваженнями зі здійснення конкретних дій та закріплення цих питань у відповідних нормативно-правових актах.

Важливою складовою розвитку нормативно-правового забезпечення законності у сфері державного управління є нормативне врегулювання процедур громадського контролю за діями органів виконавчої влади, яке, з одного боку, формує правову основу для ефективної взаємодії органів виконавчої влади з громадянським суспільством, а з другого – врегулює низку надзвичайно важливих питань, що стосуються правових основ забезпечення законності у сфері виконавчої влади. Можливим варіантом такого врегулювання є законодавче передбачення можливості створення відповідних дорадчих колегіальних органів для розгляду скарг/пропозицій при обов'язковому їх формуванні за участю представників громадськості.

7.5. Планування нормотворчої діяльності

Управління нормотворчістю

Процеси державного управління в різних сферах діяльності відповідно до визначених стратегій, політик і тактик потребують установлення чітких правил, процедур та обмежень, що, як правило, досягається шляхом застосування законів і підзаконних нормативно-правових актів. Останні мають бути гармонізовані як між собою, так і з міжнародним правом, а в комплексі створювати сприятливе нормативно-правове поле для спільної діяльності у різних сферах.

Саме тому велика увага приділяється питанням управління нормотворчістю, тобто управлінню процесами підготовки, укладання та прийняття нових законодавчих і підзаконних актів, а також їх систематизації. Одним з основних елементів управління нормотворчістю є її планування.

Основою суспільних відносин є різні види суспільної діяльності. Для забезпечення їх більшої ефективності створюються організації різного призначення, які займають місце на певному рівні суспільного управління. Саме через розвиток і вдосконалення діяльності забезпечується розвиток суспільства. Найбільшою за всіма параметрами організацією є держава, а її основною формою діяльності є державне управління, яке відображається в практичній реалізації законів, організації суспільних відносин з метою забезпечення державних інтересів і державної політики, що проводиться.

Фактично всі інші форми організацій, передусім міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, є, з одного боку, соціальними підсистемами держави, а з другого – повноправними соціальними системами з чітко визначеними цілями. Таким чином, забезпечується ієрархічна структура органів державної влади, яка характеризується одноманітністю процедур управління діяльністю організацій, зокрема планування, на всіх рівнях управління.

Нормотворчість є одним з найважливіших видів суспільної діяльності. Її принциповою ознакою та особливістю є те, що вона має характер механізму реалізації (визначає правила та створює відповідні умови) відносно інших видів діяльності. Кожна держава встановлює у суспільних відносинах певний порядок, який за допомогою законодавства та законності формулюється у правових нормах, забезпечує його та захищає.

Компоненти нормотворчості

З погляду системного підходу нормотворчість характеризується внутрішньою динамічною єдністю трьох її компонент: **пізнання, діяльності та результату**, які становлять закінчений цикл нормотворчості. В суспільстві безперервно здійснюється велика кількість таких циклів (одні завершуються, інші організовуються), які стосуються різних сфер, напрямів і видів суспільної діяльності.

Для того щоб у **нормативно-правових актах** адекватно відображалися процеси, які відбуваються в суспільстві, необхідно постійно виявляти, вивчати та вміло використовувати закономірності, що спрямовують ці процеси. Саме тому передумовою створення нормативно-правових актів є пізнання реальних умов, факторів та обставин відповідних суспільних відносин, правове регулювання яких диктується потребами в соціально-економічному розвитку держави. Вони повинні аналізуватися в органічному зв'язку із загальними умовами та конкретним середовищем (системно-ситуаційний вимір).

Будь-яка діяльність завжди здійснюється в умовах обмежених ресурсів (фінансових, матеріально-технічних, кадрових, інформаційних, часових та ін.). Тому дуже важливою складовою та однією з головних умов ефективного здійснення кожного напрямку діяльності, зокрема нормотворчості, є правильний розподіл цих ресурсів у просторі та часі, що досягається шляхом прогнозування і планування.

Цьому питанню приділяється велика увага в розвинених країнах світу. Вважається, що за звичайних умов нормативно-правовий акт має виходити з процесу спланованого та узгодженого таким чином, щоб мати достатньо часу на підготовку, міжвідомчі та внутрішньоурядові консультації, а також на розгляд парламентом, якщо цього вимагає певний вид нормативно-правового акта.

Поширеною практикою оптимізації використання ресурсів, зокрема в роботі міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, є закладення та **розроблення проектів нормативно-правових актів** у межах чинної програми уряду. Безумовно, що на випадок непередбачених подій та ситуацій допускається і оперативна позапланова підготовка нормативно-правових актів. Але така процедура має застосовуватися лише у виняткових ситуаціях.

Комплексний план нормотворчості

Як правило, закони з метою їх ефективної реалізації потребують розробки низки вторинних нормативно-правових актів. Тому в сучасній практиці державного управління велике значення має **комплексний план нормотворчості**, який включає план-графік розроблення не тільки законів, а й вторинних нормативно-правових актів з ретельно визначеними механізмами.

Подібний план-графік є необхідним для того, щоб міністерства та інші органи центральної державної влади могли розробити власну робочу програму нормотворчості, визначити детальні графіки розробки та розподілити ресурси, які їм будуть потрібні для успішного завершення підготовки нормативно-правових актів у визначені строки.

У процесі нормотворчості можуть виникати труднощі різного характеру, внаслідок яких можливий перегляд та уточнення такого плану-графіка. Перспективним напрямом упровадження сучасних інформаційних технологій у згаданий процес є створення баз даних програм та складання планів-графіків нормотворчості центральних органів виконавчої влади з вільним взаєм-

Підвищення ефективності нормотворчості

ним доступом до них.

Підвищенню ефективності нормотворчості, зокрема впровадженню планування в цей процес, сприяє поширена в країнах – членах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) сучасна практика прийняття законів, які визначають єдині норми та процедури у сфері підготовки та редагування нормативно-правових актів. Уважається, що на сьогодні це єдиний надійний засіб визначення уніфікованої сукупності норм і процедур розроблення правових документів на всіх можливих стадіях та для всіх суб'єктів нормотворчості.

Прогнозування як функція управління вважається частиною функції планування, але в окремих випадках, наприклад у разі перспективного довгострокового прогнозування, набуває самостійного характеру. До форм прогнозних документів слід віднести концепції, сценарії та довгострокові програми (на строк понад 5 років). Концепції стали майже нормою при розробці не тільки законів, а й стратегій, політик, програм, проектів. Найбільш важливі для країни прогнозні документи затверджуються нормативно-правовими актами парламенту або уряду.

Форми документів при плануванні

Основними формами документів при плануванні є програми, проекти та плани. На державному, регіональному та галузевому рівнях їх розробці передують розроблення концепції відповідного напрямку діяльності, яка створює науково-методичну основу наступного планування.

У процесі планування забезпечувальна роль нормотворчості проявляється в тому, що вона має здійснюватися виходячи з прогнозів, планів та програм щодо інших видів діяльності, зок-

рема державного управління, економіки, внутрішньої та зовнішньої політики, оборони, соціальної та науково-технологічної політики, охорони здоров'я та довкілля тощо. Для виключення можливого дублювання або протиставлення пропозицій різних органів влади, які здійснюють управління за певними напрямками або видами діяльності, процедурами планування та прогнозування передбачено збирання та обробка всіх пропозицій єдиним органом влади – Кабінетом Міністрів України, а також доопрацювання зведених планів та прогнозів усіма зацікавленими органами центральної виконавчої влади із залученням експертів.

**Поширені форми
планування нормотворчості**

В Україні прикладами поширених форм планування нормотворчості на державному рівні є підготовка та затвердження заходів (інколи вони називаються “першочерговими”) щодо реалізації програм діяльності Кабінету Міністрів України, Державна програма розвитку законодавства України та посесійні плани законотворчої роботи Верховної Ради України.

Після затвердження Верховною Радою України програми діяльності Кабінету Міністрів України на її підставі із залученням всіх міністерств і відомств розробляється план заходів, у якому передбачено перелік законодавчих та інших нормативно-правових актів (указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України тощо), а також концепцій законів. Ці заходи після відповідних узгоджень, зокрема в Міністерстві юстиції України, затверджуються постановою Кабінету Міністрів України та набувають характеру нормативно-правового акта, тобто стають обов'язковими для виконання, а також підставою для їх реалізації (насамперед, фінансування) органами влади, керівники яких визначені відповідальними особами.

Основою формування програми діяльності уряду та відповідних пропозицій до плану заходів щодо її реалізації, зокрема планування нормотворчості, є конкретні пропозиції міністерств та інших центральних органів державної влади. На стадії підготовки таких пропозицій необхідно:

– організувати підготовку та проаналізувати пропозиції основних структурних підрозділів, які відповідають за певні напрями діяльності, та відібрати серед них найбільш суттєві за умови їх достатнього обґрунтування;

– виділити нормотворчі заходи у програмах та проектах державного, регіонального або галузевого рівня (в тому числі тих, що мають бути розглянуті і прийняті в поточному році), організація робіт за якими доручена певному міністерству або відомству, та включити у пропозиції до плану заходів ті з них, що необхідні для здійснення робіт на термін планування (робота за цим пунктом може збігатися з роботою за попереднім пунктом);

– на підставі аналізу всіх можливих пропозицій (у тому числі щодо оновлення нормативно-правових актів та їх експертизи) розробити галузевий план нормотворчості на вказаний період, у якому зазначити заходи, очікувані результати після їх впровадження, строки підготовки, організації-виконавці та організації-співвиконавці, потреби у фінансуванні та можливі джерела фінансування (крім держбюджету).

Планування нормотворчості на рівні структурних підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади потребує не тільки професійного знання певного напрямку діяльності, а й практики правозастосування в ньому, а також відслідковування ситуацій, коли виникає необхідність зміни чинних або впровадження нових правових норм. Під час відбору пропозицій до програми діяльності уряду та відомчого плану нормотворчості як мінімум слід передбачити:

– серйозне обґрунтування необхідності правового регулювання певної проблеми діяльності, чіткість і прозорість поставлених при цьому цілей;

– обґрунтування вибраного шляху правового регулювання, зокрема вибору відповідного виду нормативно-правового акта;

– обов'язкове визначення нормотворчого органу та посадової особи, які мають бути відповідальними за реалізацію нормативно-правового акта;

– оцінку необхідних ресурсів та їх достатності для розроблення та узгодження нормативно-правового акта.

Попередні оцінки є обов'язковими для того, щоб закласти основу ефективної роботи над текстом нормативно-правового акта. Вони, як правило, готуються посадовими особами, відпо-

відальними за розроблення концепції проблемно-орієнтованої діяльності та нормотворчості у певній сфері. Це переважно державні службовці уповноважених органів державної влади.

Украй необхідно є активна позиція тих, хто професійно займається нормотворчістю та відповідає за її розвиток в органах державної влади, що полягає у постійному **моніторингу стану правового забезпечення** та ситуації у певній сфері (напрямі, виді) діяльності, періодичному перегляді чинних нормативно-правових актів та ініціації зміни або оновлення тих з них, що вже не спрацьовують і навіть гальмують подальший розвиток.

Така робота, у свою чергу, ставить певні вимоги до виконавців. Це мають бути висококваліфіковані фахівці, що володіють сучасними знаннями та мають великий досвід у своїй сфері діяльності. За короткий термін та без відповідної підготовки неможливо накопичити необхідний обсяг знань і забезпечити ефективне планування нормотворчості.

У свою чергу, керівництву центральних органів виконавчої влади необхідно створити відповідні умови для зацікавленості співробітників, які мають достатню кваліфікацію для нормотворчої роботи, в результатах своєї роботи у певному органі влади.

Необхідною умовою нормотворчості та організації виконання нормативних актів є підготовка та видання збірників, зібрань та зводів нормативних актів безпосередньо суб'єктами прийняття нормативних актів або за їх дорученнями іншими органами та установами. Ця робота також має бути відображена у відомчих планах нормотворчості.

У період реформ підвищується необхідність забезпечення суспільних процесів нормативно-правовими актами, **удосконалення технологій нормотворчості** на всіх її етапах з метою прискорення розробки таких актів. При цьому серед необхідних знань особливе місце займає оволодіння сучасною **методологією нормотворчості**, зокрема підходами та методами щодо формування та оновлення нормативно-правових баз у певних сферах діяльності.

7.6. Розвиток проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз

Проблемно-орієнтовані нормативно-правові бази

Останнім часом все більшого розуміння та підтримки набуває комплексний підхід до правового регулювання діяльності у певних сферах, галузях або до вирішення загальнодержавних, регіональних і місцевих проблем у формі систем взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих нормативно-правових документів, що утворюють інтегроване правове поле цієї діяльності та які надалі визначимо як **проблемно-орієнтовані нормативно-правові бази**. Такий підхід орієнтований на наближення нормативно-правових рішень до управління та широке застосування інформаційних і комп'ютерних технологій підтримки цих рішень.

Взаємодія політичних, економічних, соціальних та інших чинників реально призводить до того, що нормативно-правові бази, які на сьогодні діють у різних **проблемно-орієнтованих сферах діяльності**, як правило, не відповідають або тільки частково відповідають вимогам і потребам суспільного життя через певні недоліки та внутрішні суперечності. Тому виникає потреба в їх систематичному вивченні, вдосконаленні та цілеспрямованому розвитку.

Методологічну основу дослідження нормативно-правових баз становлять як загальні, так і спеціальні (орієнтовані на дану проблему, сферу діяльності) підходи та методи їх формування і аналізу. Найбільш конструктивним є розгляд нормативно-правових баз як систем та їх прив'язка до певних видів діяльності у визначеній сфері. Це дає змогу сфокусувати увагу на конкретному об'єкті правового регулювання, виділити основні та другорядні цілі і ланки в досліджуваній сфері діяльності, визначити та розподілити пріоритети в процесі створення та вдосконалення проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз, сформувати механізми забезпечення їх реалізації.

Типова методико-технологічна схема

В основу формування проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз, зорієнтованих на певну сферу діяльності, доцільно покласти типову методико-технологічну схему (рис. 7.1).



Рис. 7.1. Типова методико-технологічна схема формування та оновлення проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз

Така схема дає загальне уявлення про механізми формування та оновлення нормативно-правових баз, а в разі застосування в практичній роботі потребує конкретизації способів реалізації її основних блоків, зокрема блоку формування та оновлення проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз.

Оскільки завжди існують реальні об’єктивні або суб’єктивні проблеми, які стримують розвиток певної сфери діяльності, то виникає актуальна проблема постійного (в умовах перехідних процесів) або періодичного (в умовах сталих процесів) аналізу чинної системи нормативно-правових актів на предмет їх відповідності вирішенню реальних проблем у певній сфері діяльності і, якщо в цьому є потреба, визначення конкретних напрямів удосконалення та розвитку такої системи.

Метод “виявлення відхилень у правовому регулюванні”

Такий аналіз створює наукове підґрунтя для планування нормотворчості. Для його проведення доцільно застосувати спеціальний метод “виявлення відхилень у правовому регулюванні”, який передбачає послідовне дослідження чин-

ної нормативно-правової бази певної діяльності шляхом комплексного застосування до неї формально-логічного, ситуаційно-діяльнісного та системно-правового аналізу в порядку, зазначеному у цьому переліку методів.

Формально-логічний аналіз дає змогу не тільки виявити прогалини в чинному правовому полі певної діяльності, а й визначити, на якому рівні ієрархії правових актів вони існують.

Ситуаційно-діяльнісний аналіз дає змогу не тільки визначити необхідність та терміновість заповнення знайдених прогалин у правовому полі діяльності, а й виявити невідповідності та суперечності між реальною практикою у певній діяльності та її чинним правовим забезпеченням.

Системно-правовий аналіз дає змогу не тільки визначити вид та місце правового акта, що має врегулювати виявлені суттєві прогалини та невідповідності в чинному правовому полі, системі законодавства країни, а й виявити можливі суперечності (дегармонізацію) у цій системі, що стосуються правового регулювання певної діяльності, та запропонувати шляхи їх вирішення.

Після послідовного проведення цих різновидів аналізу результати узагальнюються та розробляються пропозиції щодо вдосконалення та розвитку нормативно-правових баз. Для ілюстрації запропонованого методу наведемо загальну схему аналізу та синтезу проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз (рис. 7.2).



Рис. 7.2. Загальна схема аналізу та синтезу проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз

Методи аналізу, які є основою вищенаведеного спеціального методу “виявлення відхилень у правовому регулюванні”, є різновидами широковідомих методів системного аналізу. Зокрема, в основу формально-логічного аналізу покладено метод структурного моделювання.

Метод структурного моделювання

Класичний процес структурного моделювання передбачає побудову структури об’єкта, що досліджується, а також відповідної моделі, здатної забезпечити вирішення визначених проблем. Найбільше поширення серед методів такого типу отримали методи типу “дерева цілей”, які базуються на побудові та використанні ієрархічної моделі цілей діяльності шляхом структуризації головної цілі на підцілі різних рівнів деталізації.

Формально-логічний аналіз проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз, узагальнена схема застосування якого показана на рис. 7.3, виходить з того, що кожна така база регулює певну сферу чи галузь діяльності.

Метод “інтеграції дерева цілей і поля діяльності об’єкта управління”

Першим етапом дослідження є системний аналіз сфери діяльності, що підлягає правовому регулюванню, за допомогою методу “інтеграції дерева цілей і поля діяльності об’єкта управління”. Сфера чи галузь діяльності, що досліджується, спочатку розбивається на кілька основних видів діяльності (рис. 7.3, 1-й рівень ієрархії діяльності).

Далі кожний вид деталізується в напрямках діяльності (рис. 7.3, 2-й рівень ієрархії діяльності).

Таким чином, певна сфера чи галузь діяльності подається у вигляді дворівневого “дерева діяльності”.

Наступним етапом аналізу є системне подання нормативно-правової бази, що регулює цю сферу діяльності, у вигляді ієрархії нормативно-правових актів за їх юридичною силою (рис. 7.3, рівні $B_1 - B_6$).

Заключним етапом аналізу є суперпозиція (проекція, накладання, відображення) ієрархії нормативно-правових актів за їх юридичною силою на відповідне “дерево діяльності”, побудоване на першому етапі аналізу. В результаті одержуємо картину заповнення правового поля щодо певної сфери діяльності. Одні види діяльності виявляються повністю та достатньо забезпеченими (накритими) цим правовим полем (здіяяні всі рівні $B_1 - B_6$).

Інші накриті частково з прогалинами на рівні, наприклад, законів та міжнародних договорів ($B_1 - B_3$) чи підзаконних актів ($B_4 - B_6$). А деякі види діяльності виявляються, наприклад, зовсім нерегульованими або врегульованими лише на найнижчих рівнях (B_5, B_6). Таким чином, отримані результати дають змогу формально визначити напрями та конкретні пропозиції розроблення нормативно-правових актів і вдосконалення та розвитку відповідної проблемно-орієнтованої нормативно-правової бази.

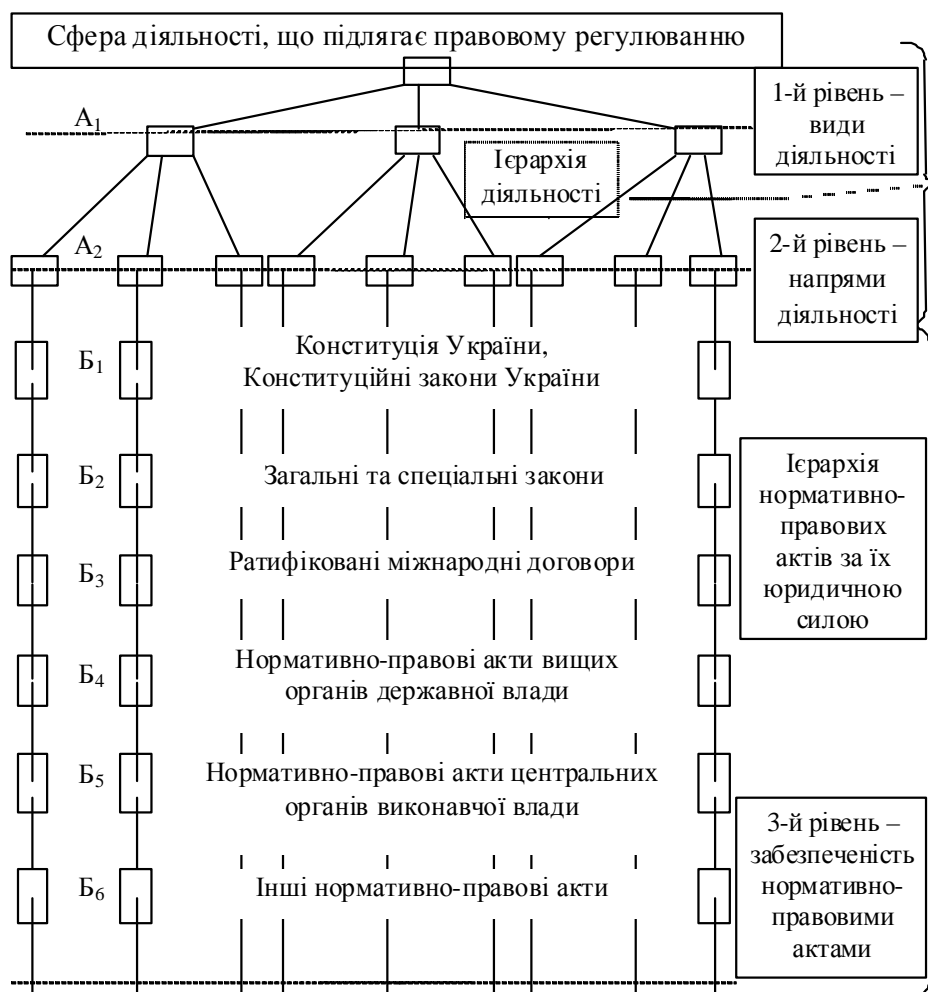


Рис. 7.3. Схема застосування формально-логічного аналізу проблемно-орієнтованої нормативно-правової бази

Як розвиток формально-логічного аналізу слід розглядати можливість введення деталізації видів діяльності за видами та напрямками робіт (3-й та 4-й рівні ієрархії діяльності). Інша варіація цього методу – це виділення після операції суперпозиції напрямів робіт, які піддаються правовому регулюванню, та визначення рівня останнього. Таке застосування формально-логічного аналізу дає змогу під час упровадження нових напрямів діяльності та робіт відразу з'ясувати їх правову захищеність або врегульованість і визначити необхідність розроблення чи модифікації відповідних нормативно-правових документів.

Ефективність формально-логічного аналізу нормативно-правових баз найбільше залежить від якості системного аналізу сфери діяльності, що підлягає правовому регулюванню, зокрема правильності виділення напрямів і видів діяльності відповідно до основних її цілей та може бути підвищена завдяки використанню на цьому етапі методів експертних оцінок.

Ситуаційно-діяльнісний аналіз

В основу ситуаційно-діяльнісного та системно-правового аналізу нормативно-правових баз покладено *методи експертних оцінок*, які являють собою широкий клас методів системного аналізу, що базуються на припущенні про можливість побудови адекватної моделі об'єкта дослідження на основі думок експертів. При цьому вважається, що думка групи експертів надійніше, ніж думка окремого експерта.

Ситуаційно-діяльнісний аналіз відповідної нормативно-правової бази полягає в опитуванні суб'єктів суспільних відносин, діяльність та статус яких регламентується нею, і передбачає такі етапи:

- визначення переліку питань, які підлягають оцінюванню, насамперед, маючи на увазі проблеми, що створює чинна нормативно-правова база в діяльності відповідних суб'єктів;
- з'ясування питань, пов'язаних з цією діяльністю, які опинились поза межами правового регулювання;
- оцінювання ефективності застосування чинних нормативно-правових актів;
- підбір групи експертів;
- анкетування;
- безпосереднє проведення опитувань експертів;
- систематизація та аналітична обробка результатів опитування;
- розробка пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення нормативно-правової бази.

Методи колективних експертних оцінок

Серед методів колективних експертних оцінок найбільш привабливими для ситуаційно-діяльнісного аналізу нормативно-правових баз є *метод комісії* та *метод “мозкового штурму”*. Перший з них передбачає проведення групою експертів дискусії з метою вироблення спільної позиції щодо об'єкта дослідження, а другий орієнтований на виявлення творчих ідей у процесі вирішення певної складної проблеми. Ці ідеї уважно вивчаються фахівцями-експертами та, як правило, оцінюються за заздалегідь виробленими критеріями на відповідність поставленому завданню. З теоретичного погляду, більш результативним видається застосування *методу Дельфі*, який передбачає заміну прямих колективних обговорень на послідовні індивідуальні опитування за певними формами експертної оцінки до досягнення прийнятної збіжності всіх висловлених думок. Проте його застосування гальмується через те, що він вимагає значних витрат часу та коштів.

Системно-правовий аналіз

Системно-правовий аналіз, спрямований на гармонізацію правового регулювання у певній сфері діяльності з правовим полем інших країн світу, зокрема ЄС та України, передбачає вивчення чинних нормативно-правових актів фахівцями-правознавцями з метою виявлення недосконалих, недійсних або нездійснених документів (актів), а також виявлення як внутрішніх суперечностей та невідповідностей чинної нормативно-правової бази, так і її неузгодженості із загальним правовим полем України та ратифікованими нею міжнародними договорами. У процесі такого аналізу доцільно використати відомий метод аналітичної експертної оцінки – *метод сценаріїв*. Кожний залучений до аналізу фахівець-правознавець за результатами аналізу викладає в письмовому вигляді свої міркування з висновками та пропозиціями. Одержані таким чином індивідуальні сценарії потім узгоджуються та взає-

модоповнюються. У результаті формується узагальнений сценарій розвитку нормативно-правової бази або її окремих нормативно-правових актів (розроблення, оновлення або доповнення), на підставі якого розробляються напрями та конкретні пропозиції щодо вдосконалення відповідної нормативно-правової бази.

Концепція необхідного та достатнього складу нормативно-правових баз

В основу розвитку та систематизації проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз доцільно покласти концепцію їх необхідного та достатнього складу. Сутність цієї концепції полягає в розгляді нормативно-правових баз для будь-яких сфер діяльності як складних систем та виділенні в кожній з них трьох рівнів, найбільш суттєвих з погляду забезпечення виконання функцій проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз, а саме рівнів функціонального ядра (СА – системоутворюючі акти), рівнів необхідного (НС) та достатнього (ДС) складу (рис. 7.4).

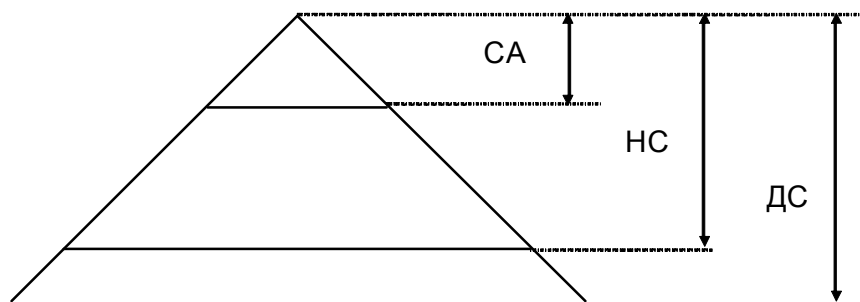


Рис. 7.4. Концептуальна структура нормативно-правової бази

Основною складовою (*функціональне ядро*) в цій структурі мають бути системоутворюючі акти (в основному закони), без яких ця база фактично неспроможна виконувати свої регулюючі функції та взагалі не може бути визначена як самостійна.

Наступний рівень, що забезпечує правове регулювання основних процесів і проблем у цій сфері діяльності виходячи з її призначення, визначимо як *необхідний склад проблемно-орієнтованої нормативно-правової бази* (закони та нормативно-правові акти). Цей рівень регулювання передбачає наявність у складі таких баз функціонального ядра та інших нормативно-правових актів, які гарантують необхідний рівень правового регулювання у цій сфері діяльності, хоча і залишають неврегульованими деякі з питань, зокрема через певну інертність поповнення проблемно-орієнтованої нормативно-правової бази, або нестабільність і, відповідно, невизначеність у самій сфері діяльності, що регулюється.

Вирішити всі суттєві проблеми правового регулювання у певній сфері діяльності передбачається на рівні *достатнього складу проблемно-орієнтованої нормативно-правової бази*, тобто такого складу нормативно-правових документів, за якого розв'язується проблема достатності правового регулювання у цій сфері діяльності. Безумовно, досягти абсолютно достатнього складу нормативно-правових баз неможливо, оскільки постійно виникають нові проблеми, які потребують нових підходів та рішень. Але завжди необхідно прагнути досягти максимально можливого рівня їх забезпеченості нормативно-правовими актами з урахуванням реальних економічних можливостей держави.

Формування та розвиток проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз відповідно до запропонованої концепції необхідно здійснювати за такими етапами: створення функціонального ядра; розроблення необхідного складу нормативно-правових документів; розроблення та поповнення достатнього складу нормативно-правових документів.

У процесі планування нормотворчості особливу увагу слід приділяти питанням формування ефективних підходів і методів їх здійснення, а також виділенню пріоритетних напрямів правового регулювання в кожній сфері діяльності. Основні (системоутворюючі) нормативно-правові акти мають чітко визначати адміністративні компетенції вищих та спеціальних органів державної влади щодо вирішення спеціальних проблем у певній сфері діяльності, якщо це не впливає з чинних нормативно-правових актів.

Визначення необхідного рівня забезпеченості нормативно-правовими актами

Суто практичним і дуже важливим питанням є визначення необхідного рівня забезпеченості певної сфери діяльності нормативно-правовими актами. З цією метою можна рекомендувати такі дії:

- уточнення конституційних обов'язків держави у певній сфері чи галузі суспільних відносин;
- затвердження концептуальних засад діяльності у певній сфері чи галузі як підґрунтя стратегії розвитку нормативно-правової бази;
- удосконалення системи державного управління у певній сфері чи галузі суспільних відносин, насамперед шляхом більш чіткого визначення правового статусу та взаємної підпорядкованості відповідних органів державного управління, усунення взаємного дублювання їх компетенцій;
- розроблення **правового паспорту** (сертифіката) діяльності у певній сфері як об'єкта правового регулювання (головна мета діяльності; основні напрями діяльності та правового регулювання; основні нормативно-правові акти, що визначають правовий режим; специфіка проблем, зокрема об'єктивні обмеження, тощо);
- усунення недоліків у регулюванні економічних відносин у певній сфері чи галузі суспільної діяльності завдяки уточненню статусу, підпорядкованості, прав та обов'язків відповідних органів, організацій, підприємств та установ;
- удосконалення нормативного регулювання трудових відносин та соціального захисту працівників, які залучаються до роботи у певній сфері чи галузі суспільних відносин;
- **гармонізація** проблемно-орієнтованої нормативно-правової бази у певній сфері чи галузі суспільних відносин з чинним законодавством України;
- розвиток міжнародного співробітництва у певній сфері чи галузі суспільних відносин.

Цілком зрозуміло, що для ефективної діяльності слід створити необхідні умови і водночас уникати “заорганізованості”. Але вирішення питання досягнення оптимального співвідношення між ними залежить від кожної конкретної проблеми та ситуації навколо неї.

Основними напрямками подальшого вдосконалення та розвитку проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз є:

- формування достатнього складу законів, а також нормативно-правових актів центральних органів державної влади для врегулювання основних видів і напрямів робіт у певній сфері чи галузі діяльності;
- створення інформаційно-методичного ресурсу відповідної діяльності в комплексі з проблемно-орієнтованою нормативно-правовою базою, що регламентує цю діяльність;
- моніторинг стану проблемно-орієнтованої нормативно-правової бази відповідної діяльності, зокрема проблем, що потребують правового врегулювання, а також результатів правозастосування внаслідок упровадження її складових нормативно-правових актів.

Концепція розроблення одного закону

Заслуговує на увагу концепція розроблення одного (або мінімально можливої кількості, якщо різноманітність діяльності не дає змоги обмежитися одним законом) закону, який охоплює найбільш суттєві та найважливіші питання правового регулювання у вибраній проблемно-орієнтованій сфері діяльності, а також досить ефективного механізму вдосконалення нормативно-правової бази через удосконалення цього закону шляхом систематичного внесення до нього змін та доповнень. Фактично йдеться про розроблення, прийняття та застосування законів прямої дії.

Такий механізм базується на встановленні відносно постійного технологічного **ланцюга “орган влади (розробник) – зацікавлені та забезпечуючі органи влади – урядовий апарат – парламентський апарат”**, який відображає високий рівень розуміння проблем, що вирішуються, та лобювання (у кращому розумінні цього слова) певних інтересів у певній сфері діяльності. Такий механізм може цілком виправдано застосовуватися в практиці правотворчості та правозастосування, що, наприклад, підтверджується у сфері правового регулювання проблем ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС.

Доцільною є реалізація у вітчизняних умовах пропозиції щодо **розроблення** на базі сучасних підходів (системного, комплексного, діяльнісного тощо) та на підставі сучасних норм і

базових критеріїв *посібників-довідників* для працівників, які відповідають за розроблення нормативно-правових документів. У них мають міститися не тільки основні дії щодо вдосконалення процесу підготовки нормативно-правових документів (дотримання відповідної структури, детальну розробку концепції, чітке застосування норм складання тощо), а й найбільш конструктивні підходи та методи щодо визначення цілей формування нормативно-правових документів, їх систематизації, прогнозування та планування.

Ефективне правозастосування

Дуже важливим є не тільки створення достатнього нормативно-правового поля, але і його ефективне правозастосування. Ця проблема не втратила актуальності, оскільки в процесі прийняття та реалізації управлінських рішень ще трапляються факти порушення та ігнорування чинного законодавства. Варто нагадати відомий вислів філософа давнини Цицерона, що до права слід прагнути задля нього самого, оскільки те, що є правом, звичайно є і справедливістю.

Нормативно-правові рішення приймаються відповідними органами державної влади України в межах законодавчо визначеної компетенції. Важливими *критеріями рівня демократичності* в суспільстві є прозорість та суспільна доцільність таких рішень, що значною мірою забезпечується певними процедурами їх прийняття. Основною загальною рисою всіх цих процедур є **колегіальна професійна багатоетапна експертиза** з наступними доповненням та корекцією рішень, що приймаються.

Існують певні обмеження при підготовці та прийнятті нормативно-правових рішень. Такі рішення не повинні суперечити Конституції та чинному законодавству України, вони мають бути погоджені з усіма суб'єктами нормотворчих повноважень у разі спільної їх підготовки. Нормативно-правовий акт (Закон України, постанова Верховної Ради України, указ Президента України, постанова Кабінету Міністрів України, наказ центрального органу виконавчої влади) може бути прийнятий тільки тим органом управління, який має на це відповідні повноваження.

Однією з найактуальніших проблем залишається ефективність реалізації прийнятих рішень. Інколи найкращі закони чи постанови впроваджуються неналежними методами, через що значною мірою втрачається зміст, закладений розробниками цих рішень. Це далеко не завжди свідчить про недбайливість або зловмисність виконавців. Найчастіше причиною цього є приховані недоліки самих нормативно-правових актів або відсутність ефективних механізмів їх реалізації. Саме тому необхідно приділяти більшу увагу розробці супровідних документів (положень, інструкцій тощо).

Завдання удосконалення процедур управлінської діяльності, розроблення нової схеми та **регламентів** прийняття управлінських **рішень, зокрема нормативно-правових**, програмно-цільових та організаційно-розпорядчих, набувають актуальності у зв'язку з проведенням в Україні адміністративної реформи та реформи державної служби.

7.7. Правова відповідальність посадових осіб державного управління

Визначення правової (юридичної) відповідальності

Подальший розвиток демократії у суспільстві передбачає **перехід від державоцентризму до людиноцентризму**, що означає реальне гарантування з боку держави захисту суспільних інтересів людини і їх обслуговування.

У цьому контексті надзвичайно важливою і актуальною є проблема відповідальності в державному управлінні, в тому числі і юридичної (правової). Розпочате зі здобуттям Україною незалежності реформування її політичної системи, розвиток різноманітних форм самоуправління, децентралізації управління змінюють правовий стан та компетенцію суб'єктів державного управління. Це, у свою чергу, приводить до змін форм державно-правового примусу і відповідальності у сфері державного управління у напрямі їх розширення та появи нових механізмів примусу і відповідальності, які дають змогу застосовувати їх безпосереднім учасникам управлінських відносин через різні демократичні інститути правової держави.

Правова (юридична) відповідальність – різновид соціальної відповідальності, закріпленої у законодавстві; забезпечуваний державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належать.

Правова відповідальність поділяється на: перспективну (позитивну); ретроспективну (негативну).

Види правової відповідальності

Позитивна юридична відповідальність – сумлінне виконання своїх обов'язків перед громадянським суспільством, правовою державою, колективом людей та окремою особою.

Ознаки позитивної юридичної відповідальності:

- 1) установлюється державою в заохочувальних правових нормах;
- 2) виступає засобом державного переконання і правового стимулювання;
- 3) застосовується спеціально уповноваженими суб'єктами (державними органами, керівником організації і т. ін.);
- 4) пов'язана з наданням особі додаткових прав, можливостей та інших соціальних благ;
- 5) виражається у певних позитивних наслідках майнового (грошова премія), організаційного (підвищення по посаді) і особистісного (винесення подяки) характеру;
- 6) виступає формою реалізації заохочувальної санкції норми права в конкретному випадку і до конкретної особи, але не отожднюється з нею;
- 7) здійснюється в особливій процесуальній формі (як правило, урочистій з дотриманням низки процедур);
- 8) настає тільки за заслуги.

Ретроспективна юридична відповідальність – специфічні правовідносини між державою і правопорушником унаслідок державно-правового примусу, що характеризуються засудженням протиправного діяння і суб'єкта правопорушення, покладанням на останнього обов'язку пережити несприятливі наслідки особистого, майнового, організаційного характеру за скоєне правопорушення.

Ознаки ретроспективної юридичної відповідальності:

- 1) державно-правовий примус;
- 2) негативна реакція держави на правопорушення і суб'єкта, що винний у його скоєнні;
- 3) обов'язок правопорушника перенести несприятливі наслідки за свою протиправну поведінку.

Принципи юридичної відповідальності (ретроспективної):

- 1) відповідальність винної особи за діяння, а не за виявлення наміру;
- 2) законність, невідворотність, доцільність і справедливість покладання юридичної відповідальності;
- 3) гуманність і своєчасність юридичної відповідальності.

Мета юридичної відповідальності (ретроспективної) – вияв її соціальної необхідності та ефективності.

Розрізняють такі види мети юридичної відповідальності: загальну превенцію правопорушення; покарання правопорушника; вплив на свідомість правопорушника; моральну перебудову особи; формування в людини, яка порушила норми права, настанови на правомірну поведінку надалі; виховний вплив на інших людей з метою запобігання правопорушенням з їхнього боку.

Мета юридичної відповідальності, у свою чергу, визначає її функції як головні напрями юридичного впливу на правопорушника та інших осіб задля захисту правопорядку і виховання суб'єктів права, що скоїли чи можуть скоїти правопорушення.

Розрізняють такі види функцій ретроспективної юридичної відповідальності: превентивну (запобіжну); виховну; репресивну (каральну); компенсаційну (поновлювальну); сигналізаційну (інформаційну).

Існування різних видів правопорушень передбачає і поділ ретроспективної юридичної відповідальності на самостійні види. Існують різні підстави поділу юридичної відповідальності на види. Залежно від суб'єктів (органів, що накладають юридичну відповідальність) її поділяють на таку, що покладається: а) органами влади; б) виконавчими і розпорядчими органами; в) судовими та іншими юрисдикційними органами.

Залежно від суб'єктів правопорушників ретроспективна юридична відповідальність буває індивідуальною та колективною.

Поширеною є класифікація ретроспективної юридичної відповідальності залежно від галузевої належності правової норми, що порушена. На цій підставі розрізняють юридичну відповідальність:

а) кримінально-правову (різновид ретроспективної юридичної відповідальності, що полягає в застосуванні заходу кримінального покарання до фізичних осіб, винних у скоєнні злочину);

б) адміністративну (покладення на порушників загальнообов'язкових правил, що діють в управлінні та в інших сферах, адміністративних стягнень, які пов'язані для цих осіб з обтяжливими наслідками майнового чи морального характеру);

в) цивільно-правову (відповідальність фізичної чи юридичної особи за порушення права власності, договірних зобов'язань, за заподіяння позадоговірної майнової шкоди, а також за порушення особистих майнових і немайнових прав);

г) трудову (дисциплінарну, матеріальну відповідальність робітників і службовців) та ін.

Як самостійний вид ретроспективної юридичної відповідальності в теорії права розглядають скасування актів, що суперечать чинному законодавству (хоча серед представників науки державного управління є такі, які дотримуються думки, що скасування незаконних актів і рішень навряд чи можна визнати самостійним видом юридичної відповідальності). Це особливий вид ретроспективної юридичної відповідальності, який полягає в тому, що компетентний орган чи службова особа застосовує правовідновну санкцію, скасовуючи незаконно прийнятий акт. Є кілька форм названої юридичної відповідальності:

а) скасування акта, який суперечить чинному законодавству;

б) визнання недійсним акта, який суперечить чинному законодавству;

в) зміна акта в тій частині, що не відповідає чинному законодавству;

г) надання вказівок компетентним органом чи службовою особою про обов'язкове скасування чи зміну акта, який суперечить чинному законодавству, суб'єктом, який його прийняв.

Не вважається формою зазначеного виду юридичної відповідальності припинення дії акта.

У сучасних умовах державотворення на суб'єкт управління покладається відповідальність за всі несприятливі наслідки, зумовлені неправовим або невмілим використанням владних повноважень. Саме такий підхід є однією з умов ефективної діяльності органів державного управління і, відповідно, політичної стабільності в державі. Як засвідчує практика, основний акцент робиться на правах органів державного управління, посадових осіб і не завжди достатньо виділяється відповідальність за помилкові рішення і дії, бездіяльність. Це призводить до вкрай негативних наслідків у здійсненні державного управління.

Важливість вирішення цієї проблеми зростає з огляду на конституційні засади. Так, ч. 2 ст. 19 Конституції України встановлює, що “органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”.

Оскільки йдеться про відповідальність органів та посадових осіб, наділених владними повноваженнями, то в науці вже склалася думка про доцільне вживання поняття “публічно-правової відповідальності”. Інакше кажучи, якщо брати механізм юридичної відповідальності в цілому, то в нашому випадку йдеться про його державно-правовий склад, відображення цього складу в Конституції України та законах, що стосуються державного управління.

У теорії управління відповідальність за якість управління пов'язують насамперед із системою управління та її органами, однак законодавча практика пов'язує конкретні форми відповідальності в основному з посадовою особою. Розмежування відповідальності органу державного управління і посадової особи визначається межами наданої компетенції. Тому необхідно створити систему, яка забезпечить ознайомлення всіх зацікавлених суб'єктів управління з характером і межами компетенції посадової особи.

Механізм персоніфікації відповідальності сприяє посиленню відповідальності посадових осіб і, відповідно, розширенню прав громадян у державному управлінні. Важливе місце у закріпленні такого становища відводиться судовому контролю, для ефективного здійснення якого необхідне чітке правове закріплення посадових обов'язків, які покладені на посадову особу.

Персональна відповідальність

Згідно із загальною теорією для кожної галузі права за відповідне правопорушення (тобто порушення властивих їй правових норм) установлюється свій вид юридичної відповідальності – закріплений у законодавстві юридичний обов’язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належали, певних благ особистого, майнового або організаційного характеру.

Теорія права виділяє конституційну відповідальність, яка визнається застосованою до державних органів чи вищих посадових осіб держави. Конституційне правопорушення можна визначити як протиправні винні діяння органів влади або інших суб’єктів, які посягають на форму правління, державний устрій та порядок утворення органів держави, конституційні права громадян. Наслідком такої відповідальності є відставка Прем’єр-міністра України, уряду України, окремого міністра, імпічмент Президента, розпуск парламенту. Що стосується державних службовців, то в чинній системі права України їх конституційна відповідальність не передбачена.

У системі державного управління України правова відповідальність державних службовців окреслена з 1994 р. (табл. 7.1).

Розкриємо коротко засади застосування вказаних видів правової відповідальності до державних службовців.

Дисциплінарні стягнення до державних службовців застосовуються суб’єктом призначення, якщо інше не передбачено законом.

Суб’єкт призначення за наявності достатніх даних, що вказують на ознаки дисциплінарного проступку державного службовця, повинен вимагати від нього письмового пояснення. У разі необхідності проведення додаткового дослідження обставин вчинення дисциплінарного проступку, в тому числі обставин, що пом’якшують або обтяжують відповідальність, а також причин та умов, що спричинили його вчинення, суб’єкт призначення приймає рішення про проведення службового розслідування. При цьому на вимогу державного службовця з метою спростування безпідставних, на його думку, звинувачень або підозр службове розслідування проводиться обов’язково.

Таблиця 7.1

Правова відповідальність державних службовців: підстави та види (порівняльний аналіз основних законодавчих актів)

Закони України “Про державну службу” (1993 р.); “Про боротьбу з корупцією” (1995 р.)	Закони України “Про державну службу” (2011 р.); “Про засади запобігання і протидії корупції” (2011 р.)
Стаття 38 Закону України “Про державну службу”: особи, винні в порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством	Розділ VIII Закону України “Про державну службу”: “Дисциплінарна та майнова відповідальність державного службовця” (ст. 52-59); Стаття 21 Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції”: за вчинення корупційних правопорушень відповідні особи притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності в установленому законом порядку
<ul style="list-style-type: none"> • Матеріальна (ст. 130, 133 Кодексу законів про працю України); • Дисциплінарна, у тому числі заходи дисциплінарного впливу: попередження про неповну службову відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду (ст. 14 Закону України “Про державну службу”); • Адміністративна і кримінальна (ст. 16 Закону “Про державну службу”, Закон України “Про боротьбу з корупцією”), а також про звільнення з державної служби за порушення Присяги державного службовця (п. 6 ст. 30 Закону “Про державну службу”) 	<ul style="list-style-type: none"> • Майнова (у разі застосування державою в особі суб’єкта призначення (державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим чи посадової особи, уповноважених відповідно до законодавства призначати на посади державної служби та звільняти з цих посад) зворотної вимоги (регресу) державний службовець несе майнову відповідальність тільки за шкоду, спричинену його протиправними діями або бездіяльністю (ст. 60 Закону України “Про державну службу”); • Дисциплінарна: зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади державної служби (ст. 53 Закону України “Про державну службу”); • Адміністративна і кримінальна (ст. 21 Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції”, відповідні статті Кримінального кодексу України)

Для забезпечення проведення службового розслідування керівником державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті утворюється комісія у кількості не менше від семи осіб та з відповідним фаховим складом. Службове розслідування

проводиться протягом десяти робочих днів. У разі необхідності зазначений строк може бути продовжено, але не більш як до 20 робочих днів. За результатами службового розслідування формулюється висновок про наявність чи відсутність у діяч державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення. Рішення за результатами службового розслідування може бути оскаржено державним службовцем у відповідному порядку. Порядок проведення службового розслідування затверджується Кабінетом Міністрів України.

У разі виявлення за результатами службового розслідування ознак злочину чи адміністративного правопорушення суб'єкт призначення зобов'язаний протягом трьох робочих днів передати матеріали до відповідного правоохоронного органу.

Рішення про застосування дисциплінарного стягнення приймає суб'єкт призначення. У такому рішенні зазначаються найменування державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату, дата прийняття рішення, відомості про державного службовця, вид дисциплінарного проступку, стисло викладаються обставини вчинення проступку, підстави притягнення державного службовця до відповідальності та вказується, яке дисциплінарне стягнення застосовується. Державний службовець має бути особисто ознайомлений під розписку з рішенням про накладення на нього дисциплінарного стягнення не пізніше наступного робочого дня після прийняття такого рішення. У разі відмови державного службовця від ознайомлення з рішенням про накладення на нього дисциплінарного стягнення чи наявності підстав, що перешкоджають ознайомленню з таким рішенням особисто, державному службовцю не пізніше ніж у триденний строк з дня прийняття рішення надсилається письмове повідомлення про прийняте рішення разом з його копією. Рішення про застосування дисциплінарного стягнення може бути оскаржено до суду.

Адміністративна відповідальність настає за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків, тобто за здійснення адміністративного правопорушення.

Об'єктом адміністративного правопорушення виступають суспільні відносини, які складаються у сфері адміністративно-організаційної діяльності та порядку управління, регулюються адміністративним правом, а також нормами інших галузей права (трудового, цивільного, фінансового, земельного та ін.). Об'єктом посягання адміністративного правопорушення може бути й сама людина, її здоров'я, честь і гідність.

Залежно від об'єкта посягання адміністративні правопорушення поділяються на різні види, перелік яких містить Особлива частина Кодексу України про адміністративні правопорушення: правопорушення проти особи, прав і свобод громадян; порушення санітарно-гігієнічних норм і санітарно-протиепідемічних правил і норм; правопорушення в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів; порушення проти власності та ін.

Особливість підстав для адміністративної відповідальності посадових осіб і державних службовців полягає в тому, що вони несуть таку відповідальність за порушення встановлених загальнообов'язкових правил своїми власними діями, у тому числі неправомірними вказівками, виконуючи які їх підлеглі, інші працівники порушують установлені правила. Крім того, посадові особи можуть нести адміністративну відповідальність і за нежиття заходів щодо забезпечення виконання правил іншими особами, якщо забезпечення їх дотримання входить до кола їх службових обов'язків. Ідеться про проступки, скоєні з власної вини, та з вини, пов'язаної зі службовою діяльністю. До останнього випадку може застосовуватися й подвійна відповідальність – адміністративна та цивільна, адміністративна і дисциплінарна – за одне й те саме порушення.

Адміністративні стягнення накладаються не безпосередніми керівниками винних осіб, а спеціальними органами, яким винні особи, як правило, організаційно не підлеглі. Про стягнення приймається колегіальне або одноособове рішення представниками цих органів.

Цивільно-правова відповідальність – це передбачені законодавством засоби примусового впливу на порушника цивільних прав і обов'язків шляхом застосування до нього цивільно-правових санкцій, які мають наслідком не вигідні майнові обтяження, що проявляються в позбавленні його певних прав або покладанні на нього додаткових обов'язків.

Відповідальність за шкоду, завдану діями посадової особи в галузі виконавчо-розпорядчої діяльності, полягає в обов'язковому відшкодуванні збитків, спричинених неправильними службовими діями (бездіяльністю) посадових осіб у галузі державного управління, органом

державного управління від імені, за дорученням яких посадова особа вчиняє службові дії в межах наданої компетенції. Цей обов'язок відповідальності органу державного управління за дії свого представника впливає з того, що посадова особа, державний службовець наділені часткою компетенції певного органу (владне повноваження), тому останній має здійснювати функцію контролю за діями своїх працівників та забезпечувати їх матеріальне стимулювання.

Кримінальна відповідальність державних службовців настає за злочини у сфері службової діяльності (зокрема ст. 211, 364, 365, 366, 367, 368, 368-2, 369, 369-2, 370 Кримінального кодексу України), які за характером та проявом порушень поділяються на три види:

1) порушення повноважень: невиконання (неналежне виконання) повноважень (недбалість, бездіяльність);

2) перевищення повноважень: вчинення службовою особою акту, на який вона не мала законної влади, вихід за межі такої влади або недотримання відомих форм, процедур (одноосібне вирішення справи, яка повинна вирішуватися колегіально, або вчинення дій, які ніхто не має права здійснювати чи дозволяти, тощо);

3) вчинення службовою особою акту, що входить до її повноважень, але з метою, яку не передбачає закон (зловживання владою або службовим становищем, хабарництво, посадовий підлог).

Утім, сьогодні слід розглядати питання правової відповідальності державних службовців за реальним станом, коли процес державного управління, вплив суб'єкта управління на його об'єкт все ще має переважно державно-владний характер. Зміна характеру такого впливу на перспективний (позитивний) є орієнтиром, на досягнення якого мають бути спрямовані зусилля всього суспільства.

7.8. Інституціоналізація морального впливу на державне управління

Визначення і значення моралі

Мораль – важлива форма духовного життя, найдавніший універсальний спосіб регулювання стосунків між людьми. Особливо гостро проблема місця і ролі моральних цінностей постала в сучасну епоху, коли найвидатніші досягнення науково-технічного прогресу обертаються катастрофічними наслідками для людини. Вирішення глобальних проблем неможливе без опори на мораль, оскільки інтелект, не поєднаний з мораллю, здатний зруйнувати не тільки людину, а й довкілля. Без таких моральних якостей, як громадянська відповідальність, патріотизм, прихильність до високих гуманістичних принципів, неможливо уявити майбутнього фахівця-управлінця, високопрофесійна підготовка якого не може обмежуватися тільки спеціальними знаннями та навичками.

Але постає запитання: чи можна навчити людину моралі, озброївши її етичними знаннями? На це запитання можуть бути різні відповіді. На наш погляд, мораль можна і потрібно вивчати, але не можна моралі *навчити*: моралі можна тільки *навчитися*.

Інституціоналізація (від англ. *institutionalization*; нім. *institutionalisierung*) являє собою правове й організаційне закріплення усталених у суспільстві форм поведінки, відносин тощо. Це процес визначення і закріплення соціальних норм, правил, статусів і ролей, зведення їх у систему, здатну діяти в напрямі задоволення деякої суспільної потреби.

Завдання й умови державного управління вимагають уваги не тільки до політичних, а й до загальноетичних, професійних принципів і норм управління, ігнорування або викривлення яких практично унеможлиблює цивілізовану взаємодію влади, реальне партнерство держави й суспільства.

Дослідження й оцінка проблем моральної поведінки у сфері державного управління показують, якої великої кількості помилок в управлінні соціально-економічними об'єктами та економікою як цілісним комплексом можна уникнути, спрямувавши зусилля на підвищення рівня етичної грамотності управлінських кадрів. Звідси впливає необхідність інституціоналізації морального впливу на державне управління й розвиток професійної етики державної служби.

Як уже зазначалося, процес інституціоналізації слід розглядати як утворення і закріплення соціальних норм, правил, стабільних зразків соціальної взаємодії, що базуються на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах, що уможлиблює, у свою чергу, формування етичного кодексу й професійної етики державного службовця.

**Етика державної служби
як професійна етика**

Етика державної служби являє собою корпоративну, професійну етику, тісно пов'язану з поняттям “етика управління”, яка розглядає поведінку людини, що діє у сфері управління і функціонування організації. Організація, у свою чергу, взаємодіє із зовнішнім середовищем в аспекті співвідношення цієї діяльності із загальнолюдськими етичними вимогами. Етика управління є професійною (або галузевою) етикою, тому розглядає поведінку й вчинки людини лише в чітко обмеженій сфері управління.

Професійна етика виробляє норми, стандарти, вимоги, характерні для певних видів діяльності. Професійна етика – це кодекс поведінки, що пропонує певний тип моральних міжособистісних відносин, які видаються оптимальними з погляду виконання фахівцями своїх службових обов'язків. Тут виникає запитання про співвідношення юридичних норм і норм професійної етики, оскільки, на перший погляд, може скластися враження про достатність юридичних норм для забезпечення ефективної діяльності державних службовців.

Дійсно, у професійній сфері державних службовців постійно відбуваються процеси спілкування на рівні “керівник – підлеглий”, “співробітник – співробітник”, “посадова особа – громадянин” тощо. Звичайно, такі відносини досить жорстко регулюються кваліфікаційними і юридичними рамками, але в людському спілкуванні є й те, що не охоплюється посадовою інструкцією або зводом законів, на що не впливають рівень компетенції, освіта, посадове становище. Це, насамперед, наявність моралі у відносинах (або її відсутність).

**Етичний кодекс
державної служби**

Необхідність етичного кодексу державної служби поряд з нормативно-юридичним зумовлена тим, що: по-перше, неможливо скласти вичерпний перелік приписів і заборон; по-друге, багато дій або відмова від дій за своєю природою не можуть регулюватися юридичними нормами. І, нарешті, будь-яке професійне спілкування відбувається відповідно до професійно-етичних норм і стандартів. Відсутність чітких уявлень про етичні норми або зневага до них призводять до створення власних версій етичного кодексу.

Володіння нормами професійної етики зумовлюється багатьма факторами, які можна об'єднати у дві групи:

– комплекс етичних підвалин, уявлень про те, що є добро й зло, тобто власний етичний кодекс, з яким людина живе й працює, незалежно від того яку посаду вона займає і яку роботу виконує;

– фактори, додані людині ззовні: етичний кодекс організації, де людина працює, правила внутрішнього розпорядку, усні вимоги менеджера більш високого рівня.

Однією з тенденцій сучасності може бути названий процес створення етичних кодексів більшою кількістю професійних співтовариств. Вони створюють свої етичні кодекси, задаючи моральні вимоги, що визначають етичну поведінку тих, хто належить до певної професії. Прикладом можуть слугувати давно розроблені дипломатична, військова, судова, медична етика, нещодавно створені інженерна, спортивна етика, етика працівників засобів масової інформації, бухгалтерів, аудиторів тощо.

**Етика управління
як наука про управління**

Етика управління, як і наука управління, досить молода незважаючи на те, що в її основу покладена багатовікова соціальна практика, практика управління. Етика державної служби, мабуть, може бути віднесена до “молодих” професійних сфер. Створення й впровадження етичних норм і стандартів у професійну діяльність спрямовані на підвищення ефективності й вирішення завдань у професійній сфері. Тому моральні норми й стандарти можуть зародитися тільки в тій частині професійної сфери (наприклад у кадровій політиці тієї чи іншої корпорації або в кадровій політиці соціально-економічних об'єктів у країні в цілому), для якої характерні професійна компетентність високого рівня, спеціальні знання, почуття обов'язку, відповідальність, підкріплені високим професіоналізмом. Можна із упевненістю стверджувати, що зміст професійно-етичних норм, стандартів і вимог відповідає змісту діяльності у певній сфері.

Осмислення морального аспекту своєї праці характерне для сучасного менеджменту й останнім часом набуло важливого значення для сфери політико-адміністративного управління. Це пов'язано, насамперед, з переходом від адміністрування до менеджменту в процесі сучас-

них адміністративних реформ, з поширенням інших нових принципів діяльності у сфері державного управління.

На сучасному етапі розвитку стало очевидним, що не існує діяльності, в тому числі й управлінської, без її морального змісту, а отже, без визначення моральних позицій взаємодіючих сторін. У формуванні таких позицій й полягає головне завдання професійної етики. З погляду менеджменту й теорії мотивації вибраний організацією пріоритет матеріальних засад, зрештою, обернеться не економічною вигодою, а економічними втратами і, як правило, внутрішнім руйнуванням організації. У підсумку пріоритет морального фактору на практиці забезпечує стабільність, стійкість управлінського персоналу, а отже, і стабільність усієї організації, що дасть змогу досягти економічного успіху.

Етика управління й етика державної служби не суперечать і не можуть суперечити загальнолюдській етиці. Однак можуть виникнути деякі невідповідності між універсальною й професійною етикою. У цьому разі виникає досить важка етична дилема для людини, яка приймає рішення. У практиці управління досить часто порушуються норми як загальнолюдської, так і професійної етики. Основні етичні порушення в процесі управління перебувають у сфері недотримання виробничої безпеки, знищення навколишнього середовища, внутрішньої корупції, етики міжособистісних відносин тощо. Державні службовці іноді не здатні встановити межі між вимогами професійної етики, принципами універсальної етики й посадовими обов'язками (які можуть трактуватися досить широко), а також власними переконаннями, законами й підзаконними актами. Єдиних для світової практики етичного регламенту або стандартів не існує.

**Професійна честь
і гідність як ключові категорії**

Ключовими категоріями, в яких формалізується оцінка суспільством представника певної професії, є такі поняття, як “професійна честь” і “професійна гідність”.

У понятті професійна честь виражається оцінка значимості тієї чи іншої професії в житті суспільства. Усвідомлення цієї значимості дуже важливо для державного службовця і є основою професійної гідності, самооцінки своєї діяльності. Важливо зазначити, що поняття “честь” і “служба” як суспільні явища тісно пов'язані між собою. Не випадково в минулому під честю розумілося високе звання, посада. У ній полягає моральна гідність людини, її доблесть, чесність, шляхетність душі, чиста совість, прагнення додержуватися піднесеного ідеалу правди, справедливості, добра, служіння своїй батьківщині.

Честь не тільки моральна, а й історична категорія. Вона похідна від умов епохи, в якій живуть люди, є частиною їх свідомості, орієнтована на ту чи іншу систему цінностей, норм поведінки тощо. Разом з тим честь є і категорією діяльною, що проявляється у вчинках людей, у їхніх відносинах одне з одним. Залежно від характеру відносин, у яких може перебувати людина стосовно інших людей, виділяється кілька видів честі. Професійна честь і професійна гідність, взаємно доповнюючи одна одну, дають змогу підтримувати певний, досить високий рівень моральності. Професійна честь і професійна гідність державного службовця будуть виражатися в ухвалених рішеннях і різних вчинках.

Отже, процес інституціоналізації моральних вимог до державного управління нерозривно пов'язаний з формуванням професійної етики й професійною моральністю державного службовця на основі потреб суспільства й принципів загальнолюдської моралі.

7.9. Культура та етика державного управління

**Культура
державного управління**

У процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави зростає значимість культури державного управління та державних управлінців. Метою змін у державному управлінні є становлення професійних, високоефективних, стабільних і авторитетних владних інститутів.

Культура публічного адміністрування є складовою публічного адміністрування та великою мірою визначає його цілісність, організованість, зрілість, являє собою його суб'єктивний фактор.

Вивчення цієї теми доцільно розпочати з визначення базових понять.

Культура – це конкретно-історична система суспільно вироблених норм, правил, способів, засобів та результатів людської діяльності, матеріальних і духовних цінностей. Етимологічно термін “культура” походить від латинського “cultura”, що означає оброблення, догляд, виховання, освіту, рівень розвитку, тобто продукт людської праці. Відносно природи – це створення того, чого раніше в природі не існувало і лише за законами природи, без втручання людини, виникнути та існувати не може. По суті, це специфічно людський спосіб існування людини, на відміну від тваринного, або новий – соціальний, розумний – тип детермінації у структурі суцього, пов’язаний з людською діяльністю і спілкуванням. Основою розвитку культури виступає практика як єдність процесів зміни зовнішнього середовища і самозміни людини, співтворчості людини і природи, людини і людини.

Джерелом, суб’єктом і кінцевою метою розвитку культури виступає сама людина. Змістом цього розвитку є розкриття і збагачення її сутнісних сил, творчих здібностей, підвищення рівня свободи і незалежності від природних та соціально-історичних умов існування. Сенсом цього процесу є олюднення самої людини і зовнішніх умов її існування – природних і соціальних.

В історичному плані культура означає цивілізований стан і цивілізаційний етап розвитку людини на відміну від етапів дикості та варварства. За етимологією термін “цивілізація” (від лат. *civilis*) означає “суспільний”, “громадський”. В цьому контексті зміст термінів “культура” і “цивілізація” частково збігається.

У космологічному плані культура, або цивілізація, означає те, що сьогодні називають ноосферою (на відміну від біосфери), або ноосферним етапом розвитку універсаму, на якому космогенез спрямовується переважно колективним розумом (землян і, можливо, інших розумних космічних сил).

Культура характеризується єдністю і розмаїттям різних видів цивілізацій, типологія яких в існуючій літературі здійснюється за різними ознаками: історичними (шумерська, трипільська, єгипетська тощо), географічними (азіатська, європейська, східна, західна), ментальними (архаїчна, модерн, постмодерн), релігійними (християнська, ісламська, буддистська, іудейська тощо), національними (українська, російська, американська, китайська тощо), формаційними (рабовласницька, феодальна, капіталістична, соціалістична, постіндустріальна), за епохами (античність, Середньовіччя, Новий час, Відродження тощо), за знаряддями праці (кам’яний, бронзовий віки, епоха заліза, землеробські культури, кочові племена, індустріальна епоха, інформаційне суспільство) тощо.

У методологічному аспекті структура будь-якої культури може бути розглянута з погляду двох підходів: процесуального і результативного. У першому випадку вона виступає як єдність традиції і новаторства, у другому – як взаємозв’язок її об’єктивно-предметної (технологічної) та ціннісно-сислової (аксіологічної) сторін. Розрив єдності і взаємозв’язку вказаних елементів – сторін і тенденцій – призводить до стагнації, руйнування або однобічного, викривленого розвитку культури і, зрештою, – до деформації самої природи людини коли, наприклад, в інформаційному суспільстві, за влучним висловом **Е.Фромма**, з’являються дивні істоти “з мозком комп’ютера і почуттями мавпи”.

Цивілізація – зовнішня, інституціалізована форма існування культури, яка може збігатися або не збігатися із сутністю останньої: здатністю забезпечувати розвиток людини. Тому до власне культури відносять лише ті надбання цивілізації, які сприяють самоствердженню і розвитку людини та суспільства. У цьому сенсі, наприклад, знаряддя поневолення людини, деградації суспільства або масового знищення населення, хоча і є феноменами цивілізації, але існують поза культурою.

Культура людини – міра засвоєння культурних надбань людства та здатність до їх подальшого творчого розвитку в процесі власної діяльності.

Основу формування культури людини становить не тільки освіта, а її морально-етичне виховання. З останнім тісно пов’язане поняття інтелігентності. На відміну від інтелектуальності – високих розумових здібностей людини, інтелігентність означає повагу до іншої людини, принципову неможливість поставити її в принизливе, навіть ніякове становище, це – свідоме сповідування етики ненасилля, або ширше – принципу благоговіння перед життям.

Професійна культура – міра розвитку знань, умінь, навичок людини у певній сфері діяльності.

Культура державного управління – це відносно стала система створення, ретрансляції, збереження та розвитку професійних знань, зв'язків, традицій, цінностей, ідей, норм, символів, стереотипів, своєрідних прийомів у досягненні цілей і виконанні функцій державного управління.

На культуру державного управління як на самоорганізуючу систему впливають як зовнішні фактори (події суспільного життя, культура тощо), так і внутрішні фактори (закономірності самої системи управлінської культури).

Професійна культура – це і результат людської діяльності і процес, що розвивається. Ступінь її сформованості може розглядатися як показник якісного управління і виявлятися на загальнонаціональному, організаційному і особистісному рівнях.

Елементами культури державного управління є політична, правова, управлінська, інформаційно-комунікативна, педагогічна, професійно-етична та інші види культури.

Адміністративна культура державного службовця (АКДС) – різновид професійної управлінської культури, що характеризує міру розвитку фахових знань, умінь та навичок, необхідних для виконання державним службовцем організаційно-розпорядчих та контрольних функцій. Основу формування і розвитку АКДС становлять організаторський талант, управлінські здібності та практичний досвід. АКДС знаходить свій прояв у зразковому виконанні своїх службових обов'язків, посадових інструкцій, послідовному дотриманні загальноприйнятних норм, правил, стандартів управлінської діяльності, неухильному дотриманні духу і букви закону.

Розрізняють адміністративну культуру керівника, підлеглого (виконавця), фахівця (експерта, радника, консультанта), структурного підрозділу та державної установи в цілому. Головним критерієм успішності їх діяльності є те, наскільки вони відповідають своїй місії, громадському призначенню та завданням державної установи.

Незалежно від місця в службовій ієрархії державний службовець – це фахівець, що реалізує свою суспільну сутність, особисте покликання та громадське призначення засобом сумлінного виконання своїх службових обов'язків на своєму робочому місці в межах вимог до певної категорії посад і відповідних посадових інструкцій.

АКДС містить у собі як власне професійну (знання, вміння, навички), так і морально-етичну (моральні вимоги професійної етики, або “етичного кодексу”) складові. Порушення єдності цих складових призводить до зловживання службовим становищем або ж до професійної некомпетентності.

Основними принципами АКДС є: служіння державі і народу України; пріоритетність прав, свобод та інтересів громадян; верховенство права; законність і справедливість, недопущення бюрократизму, чванства та корупційних дій; демократизм і толерантність; політична, релігійна, расова та інша культурно-світоглядна неупередженість; професіоналізм; порядність, особиста моральна і професійна відповідальність за доручену справу; безконфліктність, ділове та конструктивне ставлення до критики; дотримання приписів службової етики та етикету; підтримка авторитету державної служби та позитивного іміджу державного службовця.

На формування, розвиток та стан АКДС суттєво впливають суб'єктивні та об'єктивні чинники. Серед суб'єктивних чинників слід виокремити: правильний вибір професії (державна служба – не тільки професія, а й покликання), дисципліну, відповідальність, наполегливість у досягненні мети, вимогливість до себе та інших, згоду і готовність дотримуватись вказаних вище принципів тощо, серед об'єктивних: вплив історичних традицій адміністрування, особливостей національної культури та ментальності народу, стан інфраструктури (в Україні це – незавершеність політичної, правової та адміністративної реформ, відсутність єдності політичної волі у захисті національних інтересів, брак вираженої послідовної державної кадрової політики, незавершеність реформування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців тощо і, насамкінець, відсутність довіри до влади у значній частини населення).

Базовим принципом АКДС є професіоналізм – якісна характеристика діяльності людини як фахівця, що визначає його спроможність зразково виконувати свої службові обов'язки. Основними рисами професіоналізму є: 1) майстерність, досконале володіння методами та технологією фахової діяльності; 2) чесність, дотримання норм професійної честі та ділової репутації; 3) компетентність, відповідність професійно-кваліфікаційним характеристикам і вимогам; 4) відповідальність та відданість справі; 5) принциповість, рішучість і наполегливість в досяг-

ненні мети; 6) лояльність до керівництва, політична, релігійна та інша неупередженість; 7) тактовність, витримка, дотримання службового етикету; 8) ініціативність, творчий підхід до справи.

В умовах адміністративної реформи в Україні особливого значення набуває оптимальне поєднання традиції та новаторства в АКДС, тобто здатність до наслідування кращим зразком управлінських практик з одночасним критичним ставленням до них і готовністю до нестандартних управлінських рішень.

Формування належної АКДС з урахуванням як національних традицій, так і європейських стандартів державної служби сприятиме подоланню негативного іміджу “українського бюрократа”, оздоровленню всієї системи державної служби в Україні.

Етика державного управління

Довіра громадян до влади, спроможність представників державного управління ефективно виконувати своє соціальне призначення є основними факторами конструктивного розвитку та продуктивних суспільних взаємодій. Етичний вимір державно-управлінської діяльності, рівень професійної культури державних управлінців стають визначальними елементами формування партнерських відносин між владою та громадою, ресурсом управління професійною діяльністю, фактором стимулювання високого професіоналізму управлінців.

Етика державного управління – це інституціональна етика, яка впливає з місії і філософії державного управління та презентує систему його взаємозалежних професійно-етичних цінностей, принципів, норм і механізмів їхньої підтримки.

Для точнішого відображення етосу професії та організації цілеспрямованої роботи з етизацією державного управління має сенс розрізняти етику державного управління, яка є інституціональною, організаційною етикою, та **етику державного управління**, що презентує професійно-етичні цінності та норми на рівні особи. В понятті “*професійна мораль державних управлінців*” фіксуються стихійно виниклі моральні норми цієї професійної діяльності, в понятті “*професійна етика державних управлінців*” – свідомо сформовані професійно-етичні вимоги до бюрократії.

Терміном “етика державного управління” позначають також галузь *етичного знання*, що вивчає професійну мораль і професійну етику державних управлінців, обґрунтовує ціннісні орієнтації, норми, професійно-етичні аспекти поведінки й взаємовідносин між людьми у процесі здійснення державно-управлінської діяльності, надає зорієнтовані на цю діяльність практичні рекомендації.

Мислителями минулого активно розроблялися теми моральних засад управління державою, обґрунтування моральних, професійно-етичних вимог до представників влади (**Конфуцій, Сократ, Платон, Аристотель, Марк Аврелій, Сенека, Пліній Молодший, Цицерон, Августин, Т.Аквінський, Н.Макіавеллі, Д.Юм, Дж.Локк, П.А.Гольбах, Ж.-Ж.Руссо, І.Кант, Г.В.Ф.Гегель, К.Маркс, Дж.С.Мілль, М.Вебер, Л. фон Мізес** та багато інших). Ці теми й нині є об’єктом наукового пошуку в державному управлінні, етиці, політології, філософії, соціології, психології тощо.

Етика державного управління виявляє специфічні вимоги моралі, пов’язані з особливістю професії. Приписи професійної етики – результат певного компромісу між загальноморальними нормами та професійними обов’язками, тому етику державного управління можна визначити і як взаємозв’язок цілей і засобів державно-управлінської діяльності та специфічно людських цілей.

Етика державного управління виявляє систему професійно-етичних вимог до державного управління, які базуються на усвідомленні професійного призначення (місії) державних управлінців та ціннісних засад державного управління. Професійним призначенням державних управлінців у демократичних країнах є служіння своєму народу та кожному його громадянину. Звідси випливає, що державні управлінці служать всім громадянам держави, тому вони мають дослухатися до кожної соціальної групи, кожного громадянина та вирішувати їхні проблеми, при цьому не порушуючи прав та інтересів інших членів суспільства й забезпечуючи гармонійну цілісність державного організму. Це стає можливим у разі побудови відносин соціального партнерства, реалізації діалогових взаємодій між державними інститутами й громадськістю.

Місія професії стає смисловим ядром, навколо якого вибудовується ця професійно-етична система державного управління. Вона задає цінності, принципи, формує запит на певні якості державних управлінців, чітко визначає норми, стандарти їх поведінки.

Цінності відображають те, що є важливим, цінується. Цінностями демократично орієнтованого державного управління є солідарність, справедливість, життя та гідність людини, повага до неї тощо.

Принципи задають спрямування, пріоритети, якими мають керуватися представники державного управління у своїй діяльності; найбільш узагальнено виражають моральні вимоги. Такими принципами в державно-управлінській діяльності є пріоритет суспільного блага, верховенство права, чесність, повага, цінування загальновизнаних норм моралі, безпристрасність та неупередженість, відповідальність, відкритість, прозорість, ефективність, результативність тощо.

На рівні особистості цінності та принципи втілюються в моральних і громадянських **якостях**, якими має володіти представник державного управління. До них належать патріотизм, громадянськість, законослухняність, людяність, повага до честі та гідності інших, відданість справі, професіоналізм, чесність, відповідальність, принциповість, послідовність, добросовісність, дисциплінованість, моральна й фінансова порядність тощо.

Норми, стандарти поведінки державних управлінців – це конкретні вказівки щодо того, як мають діяти представники державного управління, щоб їхня поведінка відповідала їх суспільно-правовому статусу. В державному управлінні фіксують стандарти:

- поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, ЗМІ (служіння інтересам громадян, верховенство права, чесність, повага, доброзичливість, відкритість, прозорість, справедливість, толерантність, політична або інша неупередженість, ввічливість, коректність тощо);

- ставлення до професійних обов'язків (професіоналізм, відповідальність, дисциплінованість, прозорість, ефективність, результативність, раціональне використання ресурсів державного органу, а також власних здібностей, знань, підвищення власного професійного рівня, дії в громадських інтересах і відповідно до обставин тощо);

- внутрішньослужбової поведінки – поведінки у стосунках з керівниками, колегами, підлеглими (повага, доброзичливість, ввічливість, стриманість, неупередженість, визнання помилок, пропозиції щодо допомоги, визнання іншої позиції тощо);

- ділових відносин представників державного управління з представниками інших гілок влади, іноземними делегаціями;

- участі в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості;

- управління конфліктом інтересів;

- антикорупційного поведіння (щодо несумісних сторонніх інтересів, побічної діяльності, працевлаштування після закінчення служби, службових привілеїв, послуг і подарунків, реагування на неправомірні пропозиції, заборони зловживання посадовим становищем тощо);

- поведіння з конфіденційною, службовою інформацією;

- прав співробітників (щодо відповідного правового й матеріального середовища для ефективної діяльності, доступу до офіційної інформації, соціального захисту, відповідного статусу, кар'єрного просування за заслугами, захисту приватного життя, захисту від неправомірних звинувачень);

- службових викриттів тощо.

Визначаючи рівень професіоналізму державного управлінця, слід обов'язково оцінювати його особисті професійно необхідні моральні якості та дотримання ним професійно-етичних принципів, норм і стандартів поведінки.

Перетворення в етиці державного управління можуть відбуватися через інституціональні впливи та особистісну моральнісну саморегуляцію управлінців.

За допомогою **інституціональних засобів** забезпечується гарантування гідної поведінки державних управлінців з боку держави й професійного співтовариства та спрямування державних управлінців на інтеріоризацію суспільно визнаних цінностей професії. Інституціоналізувати етику державного управління, виробити дієві механізми її підтримки, налагодити сприятливий для ефективної діяльності етичний клімат, посилити етичну чутливість державних управлінців

можливо за допомогою *етичної інфраструктури* державного управління, тобто сукупності засобів, що вживаються щодо регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних управлінців.

Елементами етичної інфраструктури державного управління є:

– політична воля – жодна ініціатива у сфері етики державного управління не буде успішною, якщо за нею не стоять воля і бажання керівництва країни. Без реальної політичної та фінансової підтримки будь-які реформи приречені на невдачу. Крім того, політичне керівництво країни власним прикладом повинно підтримувати високі етичні стандарти поведінки;

– законодавство – певний набір законів, приблизно однаковий для більшості країн, що фіксує критерії поведінки для державних управлінців. Законодавство країни має забезпечувати процедури нагляду, проведення розслідувань та застосування покарань. Крім того, закони та інші правові норми мають бути відредаговані таким чином, щоб у них не містилося суперечностей, щоб не ставити державних управлінців в ситуацію вибору – який саме закон краще виконувати;

– кодекси поведінки – сукупність професійно-етичних цінностей, принципів, норм, вимог до державного управлінця, що приписуються до виконання. Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до представників державного управління зумовлена потребами в зміцненні довіри громадян, забезпеченні ефективної діяльності державного управління, удосконаленні відносин у державному управлінні, уніфікації вимог до державних управлінців. В Україні роль професійно-етичного кодексу в державному управлінні відіграє Закон України “Про правила етичної поведінки” (від 17 травня 2012 р. № 4722-VI), а на державній службі – ще й “Загальні правила поведінки державного службовця”, затверджені Наказом Голодержслужби України від 4 серпня 2010 р. № 214, зареєстровані в Міністерстві юстиції України 11 листопада 2010 р.;

– певні умови підтримки державного управління, державної служби – досить великий набір факторів, які впливають на поведінку працівників: рівне ставлення до всіх службовців незалежно від посади та оплати праці, механізми захисту державних службовців від свавілля керівництва тощо. На державній службі необхідно створити такі умови, щоб у працівників не виникало відчуття незахищеності;

– координуючі органи – органи державної влади, які відповідають за проведення етичної реформи державного управління і за управління адміністративною етикою;

– механізми звітності та нагляду – процедури звітності, проведення аудиту діяльності державних органів, парламентського нагляду тощо та органи, що здійснюють нагляд. У перелік цих процедур включаються й такі, які фіксують вимоги до поведінки державних управлінців в екстраординарних ситуаціях та описують механізми службових викриттів тощо;

– механізми професійної соціалізації – процедури, методи, програми навчання державних управлінців стандартам поведінки;

– суспільний нагляд за діяльністю державних управлінців – процедури, що забезпечують доступ громадян до інформації, що збирається та зберігається органами державної влади, прозорість процесів державного управління, присутність представників громадськості на засіданнях органів державного управління, участь незалежних експертів у проведенні атестацій державних службовців, можливість громадян, права яких були порушені діями чиновників, мати вичерпну інформацію про службові розслідування з цього приводу тощо.

Побудова етичної інфраструктури сприятиме створенню етичного режиму, здійсненню системного управління етикою державного управління в Україні (планування етичної роботи, мотивації управлінців на вияв етичної чутливості, моніторингу етичного клімату в державних організаціях, етичного аудиту й оцінки діяльності державних управлінців, управління конфліктами та коригування поведінки, санкціонування неналежної поведінки та усунення недоліків).

Суттєвим фактором підтримки професійно-етичних впливів є також *моральнісна саморегуляція*, особисті моральні принципи та моральні чесноти, творче етично обрамлене самовираження державних управлінців.

Широке впровадження моральної регуляції у сфері державної влади можливе за умов посилення уваги до особистісного компонента державного управління, культивування поваги до особистостей громадян, на яких спрямована діяльність державних уп-

**Моральна
саморегуляція**

моральнісна саморегуляція, особисті моральні принципи та моральні чесноти, творче етично обрамлене самовираження державних управлінців.

равлінців, та особистостей працівників державних установ; підбору та просування кадрів з урахуванням не тільки професійно-етичної, а й моральної складової професіоналізму; акцентування уваги на моральних вимірах кодексу поведінки в процесі його розробки й упровадження; входження в практику державного управління низки засобів, що активізують (через професійно-етичне навчання, розширення сфери свободи й особистої відповідальності державних управлінців і т. ін.) інтеріоризацію етичних настанов професії.

Отже, рівнями підтримки етики державного управління можуть бути: суспільство, зрілі громадянські інститути, активна громадськість; демократично орієнтована держава; раціонально побудоване середовище державного управління та його конкретних установ (організацій); етично налаштовані трудові колективи; сформовані професійні співтовариства державних управлінців; морально зрілі особистості професіоналів – державних управлінців.

Практика державного управління свідчить про необхідність постійного поєднання й взаємозв'язку між інституціональними та моральними засобами впровадження належного управління.

Контрольні запитання до розділу

1. Розкрийте зміст компонент поняття “законність”.
2. Охарактеризуйте законність як принцип, режим та метод державного управління.
3. Назвіть імперативи принципу законності в державному управлінні.
4. Розкрийте зміст поняття “гарантії законності”.
5. У чому полягає реальна і формальна законність?
6. Охарактеризуйте конституційні принципи державного управління в Україні.
7. Розкрийте зміст конституційних принципів (демократизму, поділу влади, законності, верховенства права) у державному управлінні.
8. Як регламентуються управлінські зв'язки в Конституції України?
9. Сформулюйте визначення поняття нормативно-правового акта державного управління.
10. Наведіть класифікацію нормативно-правових актів державного управління.
11. Охарактеризуйте нормативні правові акти державного управління.
12. Які види підзаконних нормативно-правових актів державного управління Ви знаєте?
13. Які вимоги ставляться до актів державного управління?
14. Охарактеризуйте дію актів державного управління.
15. Яке призначення адміністративних договорів у сфері державного управління?
16. Охарактеризуйте правову (юридичну) відповідальність та її основні види (перспективну та ретроспективну) в державному управлінні.
17. Які види правової відповідальності передбачені Законом України “Про державну службу”?
18. Які види правової відповідальності посадових осіб державного управління передбачені Законом України “Про засади запобігання і протидії корупції”?
19. Який порядок службового розслідування стосовно державного службовця?
20. Охарактеризуйте головні складові державного управління.
21. Яким є сучасний демократичний стандарт відносин між людиною і публічною владою?
22. Наведіть загальну характеристику проблемних питань практичної реалізації якісного державного управління.
23. Охарактеризуйте сучасне нормативно-правове забезпечення розвитку демократичних засад інституту державної служби, його проблеми та перспективи.
24. Як удосконалити нормативно-правове забезпечення економічної спроможності держави?
25. Які шляхи підвищення потенціалу нормативно-правового забезпечення судового захисту прав і свобод громадян?
26. Охарактеризуйте контрольні функції держави та громадянського суспільства в системі нормативно-правових актів.
27. Що розуміють під нормотворчістю? Яку роль вона відіграє в державному управлінні?
28. Наведіть та охарактеризуйте основні принципи нормотворчого процесу.
29. Які організаційні заходи мають супроводжувати планування нормотворчості?
30. Що являють собою проблемно-орієнтовані нормативно-правові бази?

31. Охарактеризуйте схему та окремі етапи формування і оновлення проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз.
32. У чому полягає сутність методу “виявлення відхилень у правовому регулюванні”?
33. Як виявити прогалини в чинному правовому полі певної діяльності та визначити, на якому рівні ієрархії правових актів вони існують?
34. Як виявити невідповідності та суперечності між реальною практикою у певній діяльності та її чинним правовим забезпеченням?
35. Яким чином здійснюється гармонізація правового регулювання у певній сфері діяльності з правовим полем інших країн світу та України?
36. У чому полягає специфіка етики державного службовця?
37. Охарактеризуйте професійний обов’язок як моральну категорію.
38. Охарактеризуйте процес інституціоналізації морального впливу на державне управління.
39. Розкрийте сутність професійної місії представників державного управління, базових цінностей і принципів етики державного управління.
40. Назвіть основні етичні стандарти поведінки в державному управлінні.
41. Опишіть механізми підтримки етики в державному управлінні.
42. Яка роль етичних кодексів представників державного управління?
43. У чому полягає специфіка впливу громадської думки на державне управління?
44. Охарактеризуйте громадську думку як складову легітимації влади.
45. Як можуть впливати органи державної влади на формування громадської думки?

РОЗДІЛ 8. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

8.1. Цільові аспекти та завдання державного управління

Визначення та класифікації цілей

Цілі становлять продукт діяльності політичної системи, певним чином являючи собою суб'єктивний відбиток об'єктивного.

Вибір цілей є найбільш важливим і складним завданням управлінської діяльності, особливо для суспільних систем, зокрема держави, що є складною, багатоконтурною, нелінійною системою зі зворотним зв'язком, а одночасно й відкритою динамічною ймовірнісною системою.

Перехід до справжньої демократії передбачає надання цілепокладання в державному управлінні об'єктивно зумовленого, обґрунтованого та раціонального характеру і відповідну зміну його механізмів. Важливо побудувати дерево цілей державного управління, в якому були б цілі стратегічні, оперативні і тактичні, кінцеві й проміжні, загальні та локальні, віддалені і близькі, які б безпосередньо узгоджувалися, поєднувалися та становили певну логічну цілісність. Важливо також їх з'єднати із засобами, ресурсами, методами і формами їх реалізації. Завжди слід пам'ятати, що необхідною умовою обґрунтування раціональних цілей та відповідних ефективних дій є встановлення причинно-наслідкових зв'язків.

Існує кілька класифікацій цілей:

За часом їх досягнення – *віддалені, близькі і безпосередні*.

За рівнем узагальненості – *загальні й часткові*.

За співвідношенням із етапами процесу управління – *проміжні та кінцеві*.

За кількістю учасників у досягненні цілі – *індивідуальні, колективні*.

По відношенню до сутності діяльності на тому чи іншому етапі – *цілі-завдання* (плани, доручення); *цілі-орієнтації, цільові системи*.

Цілі-завдання визначаються більш широкою організаційною системою; цілі-орієнтації виникають у спільній діяльності; цільові системи спрямовані на функціонування об'єкта як цілого (забезпечення сталості, необхідної якості процесів тощо).

Цілі також класифікуються за рівнем важливості для функціонування об'єкта – на *головні й другорядні*; за рівнем узагальненості – *стратегічні й практичні*; за рівнем доступності – *відкриті й приховані*.

За джерелом виникнення й змістом, складною та логічною послідовністю *основні види цілей державного управління утворюють таку структуру*:

– *суспільно-політичні*, що охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства;

– *соціальні*, які відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей;

– *економічні*, які характеризують і утверджують економічні відносини, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та інших цілей;

– *духовні*, пов'язані в одному аспекті зі сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в другому – з підключенням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей.

Вони певним чином уточнюються конкретизованими цілями, які є нижчим рівнем цілей порівняно з основними, а саме:

– *діяльнісно-праксеологічними*, що передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами механізму держави та державного апарату;

– *організаційними*, які спрямовані на розв'язання організаційних проблем у суб'єктах і об'єктах державного управління – побудову відповідних функціональних і організаційних структур;

– *виробничими*, що полягають у створенні й підтриманні активності тих керованих об'єктів, які відповідають за досягнення названих вище цілей і сприяють їх реалізації;

– *інформаційними*, що забезпечують процеси цілевизначення, цілепокладання, цілереалізації та оцінювання ціледосягнення необхідною, достовірною, достатньою та адекватною інформацією;

– роз'яснюючими, що вимагають відпрацювання знань, мотивів і стимулів, які сприяють практичному досягненню комплексу цілей державного управління.

У теорії менеджменту вважається, що для того, щоб цілі визначили своє призначення, вони повинні володіти низкою характеристик.

Вимоги до цілей управління

М.Мескон, М.Альберт і Ф.Хедоурі виділяють такі вимоги до цілей.

1. Цілі повинні бути конкретними і вимірними. Висловлюючи свої цілі в конкретних вимірних формах, керівництво створює чітку базу для подальших рішень і оцінювання перебігу роботи.

2. Цілі повинні бути чітко орієнтовані в часі, тобто мати конкретний горизонт прогнозування. Потрібно точно визначати не тільки те, що організація хоче здійснити, але також, коли повинен бути досягнутий результат.

3. Мета має бути досяжною, щоб служити підвищенню ефективності організації. Встановлення мети, що перевищує можливості організації або через недостатність ресурсів, або через зовнішні фактори, може призвести до катастрофічних наслідків. Якщо цілі не досяжні, прагнення працівників до успіху буде заблоковано, і їх мотивація ослабне.

4. Щоб бути ефективними, множинні цілі організації повинні бути взаємно підтримуючими – тобто дії і рішення, необхідні для досягнення одних цілей, не повинні заважати досягненню інших цілей.

О.С.Виханський і А.І.Наумов виділяють такі ключові вимоги, яким повинні задовольняти правильно сформульовані цілі.

По-перше, цілі мають бути досяжними. Вони не повинні бути надто легкими для досягнення. Але вони також не повинні бути нереалістичними, що виходять за гранично допустимі можливості виконавців. Недосяжна ціль призводить до демотивації працівників і втрати ними орієнтирів.

По-друге, цілі повинні бути гнучкими. Цілі потрібно встановлювати таким чином, щоб вони залишали можливість для їх коригування відповідно до тих змін, що можуть відбутися в середовищі.

По-третє, цілі мають бути вимірними. Це означає, що цілі повинні бути сформульовані таким чином, щоб їх можна було кількісно виміряти чи можна було якимось іншим способом встановити, чи досягнута ціль. Якщо цілі не вимірні, то вони породжують розбіжності, ускладнюють процес оцінювання результатів діяльності і викликають конфлікти.

По-четверте, цілі мають бути конкретними, володіти необхідною специфічністю, що допомагає однозначно визначити, в якому напрямі має здійснюватися функціонування організації. Цілі повинні чітко фіксувати, що необхідно отримати в результаті діяльності, в який термін слід її досягти і хто повинен досягати цієї цілі.

По-п'яте, цілі повинні бути сумісними. Сумісність припускає, що довгострокові цілі відповідають місії, а короткострокові – довгостроковим, також важливо завжди пам'ятати, що сумісності вимагають цілі зростання й цілі підтримки стабільності.

По-шосте, цілі повинні бути прийнятними для основних суб'єктів впливу, що визначають діяльність організації, і передусім для тих, кому доведеться їх досягати.

Цілі держави і державного управління виводяться з таких основоположних документів, як Конституція, закони, укази тощо.

Цілепокладання належить до одного з головних різновидів державно-управлінських рішень. Починається державне цілепокладання з вибору місії держави, а далі процес державного управління значною мірою полягає у структуризації цілей держави переважно у формі класичної ієрархічної структури *дерева цілей*. При цьому поширеними причинами неефективного функціонування державного цілепокладання є заниження або завищення реальної перспективи держави. У першому випадку це призводить до стримування її розвитку, а в другому – до недосягнення запланованого результату і втрати довіри до влади.

Водночас визначення чітких цілей державної політики та виявлення наявних обмежень є досить складним інтелектуально-організаційним процесом, який здійснюється в системі *“цінності – цілі – завдання”*, а кінцевий свій вияв знаходить у спеціальних документах – конституціях чи відповідних законах. Цілевизначення на державному рівні потребує проведення значних обсягів аналітичної, адміністративно-організаційної, інформаційної та іншої роботи.

Ключовим аспектом ефективності цілепокладання в державному управлінні є те, як державний апарат і особливо політичне керівництво розуміє потреби, інтереси і цілі життєдіяльності своїх громадян, їх ідеали і цінності, формування яких далеко не повністю скеровує держава.

Об'єктивно цілі державного управління ідуть і мають йти “знизу” – від потреб та інтересів людей, об'єднаних у державу. Зміст і цілі держави полягають у тому, щоб сприяти матеріальному й духовному розвитку свого народу. Внутрішній стан суспільства і проблеми, що його турбують, є справжнім та актуальним джерелом формування цілей державного управління.

Необхідне вивчення об'єктивних умов, які створюються навколо суспільства і всередині нього, реальне визначення можливостей і сили суб'єктивного фактора, конкретне знання потреб та інтересів окремих об'єктів, на які спрямовуються керуючі впливи, достовірна оцінка потенціалу державного управління та здійснення інших дій, які здатні привести в сукупності й у підсумку до об'єктивної практичної цілеспрямованості державного управління. Цілепокладання в державному управлінні має рано чи пізно стати об'єктивним.

Сутність управління вимагає налагодженого цілепокладання, а в ньому логічного просування від більш абстрактного загального передбачення до конкретного прогнозування, від нього – до програмування з використанням сучасної математичної та іншої методології і методики, а далі й до планування – вибору належним чином дій та їх неухильного втілення в життя.

Велике соціологічне значення має *ієрархія цілей державного управління*. Головним для суспільства і тим самим для державного управління є створення, підтримання та поліпшення умов для вільної, гармонійної, творчої життєдіяльності людей, налагодження раціональних взаємовідносин між особистістю, суспільством і державою. Звідси й ієрархія цілей державного управління, побудована за принципом пріоритету потреб та інтересів розвитку суспільства.

Дерево цілей

Широкого визнання в управлінні набули методи типу *дерева цілей*, де під терміном *дерево цілей* розуміємо ієрархічну систему споріднених цілей (вперше цей термін запропоновано **С.Черчменом**). За оцінкою **Е.Янча**, метод *дерева цілей* слід вважати проривом у своїй сфері та розглядати як основу для низки нормативних прогностичних методів. Цей метод зорієнтовано на структурування головних цілей у наступній послідовності: виділяються цілі, підцілі та заходи щодо їх реалізації (на нижчому рівні ієрархії); встановлюються критерії та відповідні вагові коефіцієнти для оцінювання елементів на кожному рівні *дерева цілей*; вводяться вагові коефіцієнти для кожного елемента *дерева цілей* щодо критеріїв на кожному рівні. При застосуванні даного методу велике значення надається використанню кількісного аналізу. Різним цілям і підцілям, якщо це можливо, задають числові значення (за розрахунками або експертними оцінками).

Фактично метод *дерева цілей* поєднує як кількісні, так і евристичні методи. Зокрема, цілі в такому дереві можуть бути відображені як кількісною, так і якісною інформацією. Він (метод), як правило, передбачає чітку ієрархію цілей, але не виключає й нечіткі ієрархії, в яких ціль нижчого рівня ієрархії може бути водночас підпорядкована двом або кільком цілям вищого рівня.

У процесі цілевиявлення важливе значення має побудова *дерева цілей* державного управління на основі визначення стратегічної цілі й розбивки її на цілі нижчого порядку.

Цілі державного управління, представлені у певному “дереві”, мають відповідати таким вимогам:

- бути об'єктивно зумовленими й обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку й діяльності людей;
- бути соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів та інтересів людей, відповідати їм і викликати цим самим розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя;
- бути науково обґрунтованими, тобто підкріплені відповідними науковими дослідженнями прогнозів економічного, соціального та духовного розвитку суспільства;

– бути системно організованими, включати в певній послідовності цілі стратегічні, тактичні й оперативні, загальні та часткові, головні й забезпечуючі, кінцеві й проміжні, віддалені, близькі й безпосередні тощо;

– бути забезпеченими у ресурсному відношенні як з інтелектуального, так і з матеріального боку, базуватись на реальному, а не на уявному потенціалі.

Обґрунтованість і дієвість цілей державного управління визначаються їх залежністю від певних ресурсів і забезпеченості ними. Особливе значення тут мають, як і в усьому, природні й людські ресурси, але таких ресурсів мало і збільшення їх не передбачається. Тому увагу слід звернути на ті, які не потребують великих витрат, відтворюються, розвиваються й перебувають у нашому розпорядженні. Насамперед – це ресурси права, причому права в широкому розумінні.

Будь-які цілі, які ставляться в державному управлінні, мають оцінюватися під кутом зору їх відповідності правовим вимогам (справедливості, правди, гуманізму), закріплюватися законодавчо і втілюватися в життя силою законів і державних механізмів їх реалізації.

Винятково багатим за потенціалом ресурсом, як для формування, так і здійснення цільовизначення в державному управлінні, є *демократія* – певна система самоорганізації життя людей на основі їх прав і свобод. Цілі державного управління з мінімальними затратами і максимальними результатами можуть досягатись тоді, коли потенціал демократії включений у їх реалізацію, коли люди знають цілі державного управління і поділяють їх, беруть участь у їх реалізації, відчують співвідношення результатів реалізації цілей зі своїми потребами та інтересами.

На особливу увагу заслуговує співвідношення цілей і засобів їх досягнення. Про адекватність других першим часто забувають, у результаті чого цілі, за задумом благородні й потрібні, реалізують такими засобами, що зрештою вони втрачають будь-який життєвий сенс. Раціональне й ефективне державне управління вимагає поєднання цілей, засобів і методів їх реалізації, оскільки лише воно створює кругообіг у системі державного управління, породжує до нього довіру суспільства, людей і стимулює управлінські процеси.

Завдання, що здійснюються органами державного управління, є вельми різноманітними. Кожна управлінська акція передбачає наявність певної мети та використання для її досягнення відповідних засобів. Сутність та призначення управлінської діяльності зумовлена системою соціально-економічних, соціально-політичних та інших чинників, що існують у державі. Сучасний світ зазнає постійних змін, багато з яких значною мірою впливають на всі сфери життєдіяльності суспільства, організацію системи управління ним, принципи і методи управлінської діяльності. Постійно виникають нові економічні, політичні та інші ситуації, що характеризуються неоднорідністю та викликають збільшення кількості горизонтальних і вертикальних зв'язків у побудові державно-управлінських відносин, наявністю різноманітних за своїми характеристиками суб'єктів та об'єктів управління, загрозою виникнення кризових явищ та конфліктів у взаємодії між ними.

Мета та завдання державного управління

Метою державного управління є створення високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії.

З огляду на вказане основними *завданнями* державного управління є:

- оптимізація державного управління;
- ефективність та результативність вибору державної політики;
- запровадження новітніх механізмів управління економічною та соціальною сферами;
- створення дієвої організації державного управління як на центральному, так і на місцевому рівнях;
- організація державної служби на пріоритетних засадах;
- належне кадрове забезпечення та створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінського персоналу;
- достатній рівень фінансування сфери державного управління;
- впровадження оновленої правової бази з питань державного управління;
- наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління;
- запровадження ефективного механізму боротьби з корупційними проявами.

8.2. Організаційна структура державного управління

Організаційна структура державного управління

Організаційна структура управління – це форма організації системи управління, що визначає сукупність стійких зв'язків системи, забезпечує її цілісність і тотожність самій собі, тобто збереження основних властивостей за різних внутрішніх і зовнішніх зв'язків; спосіб організації і взаємодії елементів системи і зв'язків між ними, є певною характеристикою процесів, які відбуваються між елементами системи.

Зовнішнім відображенням організаційної структури управління є склад, співвідношення, розміщення і взаємозв'язок окремих підсистем організації. Вона спрямована, насамперед, на встановлення чітких взаємозв'язків між окремими підрозділами організації, розподіл між ними прав і обов'язків.

У структурі управління кожною організацією виділяються наступні елементи: ланки, рівні управління та зв'язки – горизонтальні й вертикальні. До ланок управління відносять структурні підрозділи, а також окремих службовців, які виконують відповідні функції управління або їх частину. В основу утворення ланки управління покладено виконання підрозділом певної функції управління. Зв'язки, встановлені між однорівневими підрозділами, мають горизонтальний характер. Під рівнем управління розуміють сукупність ланок управління, що займають певний рівень у системі управління організацією. На одному рівні здійснюється розподіл компетенції між підрозділами.

Організаційна структура державного управління – це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

Органи державної влади, що характеризуються однаковим організаційно-правовим статусом і однорідністю здійснюваних управлінських функцій, позначають поняттям *ланка державно-управлінської системи* (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо).

Системним елементом організаційної структури виступає орган державної влади, пов'язаний із формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів. Він є одиничною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій. У державі, в якій встановлено конституційний поділ влади по горизонталі й вертикалі, організаційна структура державного управління набирає певної конфігурації.

Наступним елементом, що формує організаційну структуру, є *організаційні зв'язки між суб'єктами та об'єктами управління*. Можна виділити три види зв'язків в організаційній структурі державного управління:

– *субординаційні* (упорядкування згори донизу, від керуючого до керованого);

– *координаційні* (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, що не виключає того, що загалом вони можуть перебувати на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління);

– *реординаційні* (знизу вгору, від керованого до керуючого).

Субординаційні зв'язки в організаційній структурі державного управління можуть передбачати:

– виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим

статусом органу щодо органу, нижчого за статусом;

- безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування;
- функціональне або методичне підпорядкування;
- право затвердження проекту рішення;
- підконтрольність;
- підзвітність.

Координаційні зв'язки

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості різних органів державної влади (та органів місцевого самоврядування) в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той самий об'єкт, або на різні об'єкти й можуть передбачати:

- створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;
- проведення координаційних нарад;
- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою й обліковою;
- прийняття одночасних спільних рішень.

Порядок відповідальності органів, які мають між собою координаційні зв'язки (або взагалі елементів механізму держави та елементів державного апарату), може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільним рішенням.

Спільними ознаками є те, що й субординаційні, і координаційні відносини в системі органів виконавчої влади є управлінськими, а також те, що ці відносини можуть існувати як по горизонталі, так і по вертикалі, за наявності різних видів підпорядкування, а не лише організаційного. Відмінним є спосіб досягнення кінцевого результату органами виконавчої влади, а також те, що у координаційних відносинах, на відміну від субординаційних, сторони виступають, так би мовити, як партнери.

Реординаційні зв'язки

Реординаційні відносини в системі органів виконавчої влади відрізняються від субординаційних відносин за певними ознаками, а саме: при субординаційних відносинах управлінський вплив здійснюється керуючим суб'єктом щодо керованого об'єкта, а в реординаційних – керованим об'єктом по відношенню до керуючого суб'єкта; реординаційні відносини можуть існувати і самостійно від субординаційних, адже їм не обов'язково має передувати управлінський вплив з боку керуючого суб'єкта; здійснення управлінського впливу в субординаційних відносинах є обов'язком керуючого суб'єкта, а в реординаційних відносинах здійснення зворотного впливу може бути як правом керованого об'єкта, так і його обов'язком.

Реординаційні зв'язки передбачають:

- певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань орган приймає рішення без їх попереднього узгодження з вищим за організаційно-правовим статусом органом, а останній може скасовувати чи призупиняти ці рішення);
- право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;
- право планово-бюджетної ініціативи;
- право структурно-штатної ініціативи;
- право представлення для призначення на посаду;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом, брати участь у підготовці рішень органу, вищого за статусом;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом, на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення;
- право й обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний наказ.

Організаційна структура – один з основних елементів управління організацією. Вона характеризується розподілом цілей і завдань управління між підрозділами і службовцями організацій.

Організаційні структури управління відзначаються великою різноманітністю форм (див. рис. 8.1). У практиці управління найбільш широко застосовуються структури управління, які отримали назву ієрархічних або бюрократичних.

В ієрархічній побудові організації ті рівні управління, які відображають її виробничо-господарську структуру, утворюють лінійну організаційну структуру управління.

Необхідність збирання, переробки та використання інформації, встановлення зв'язків, забезпечення виробничо-господарської діяльності зумовили появу в системі управління функціональних служб (штабів), які формують функціональну організаційну структуру управління.

Види організаційних структур

Сукупність лінійних і функціональних органів утворює організаційну структуру управління. Таким чином, організаційні структури управління поділяють на: лінійні, функціональні та комбіновані.

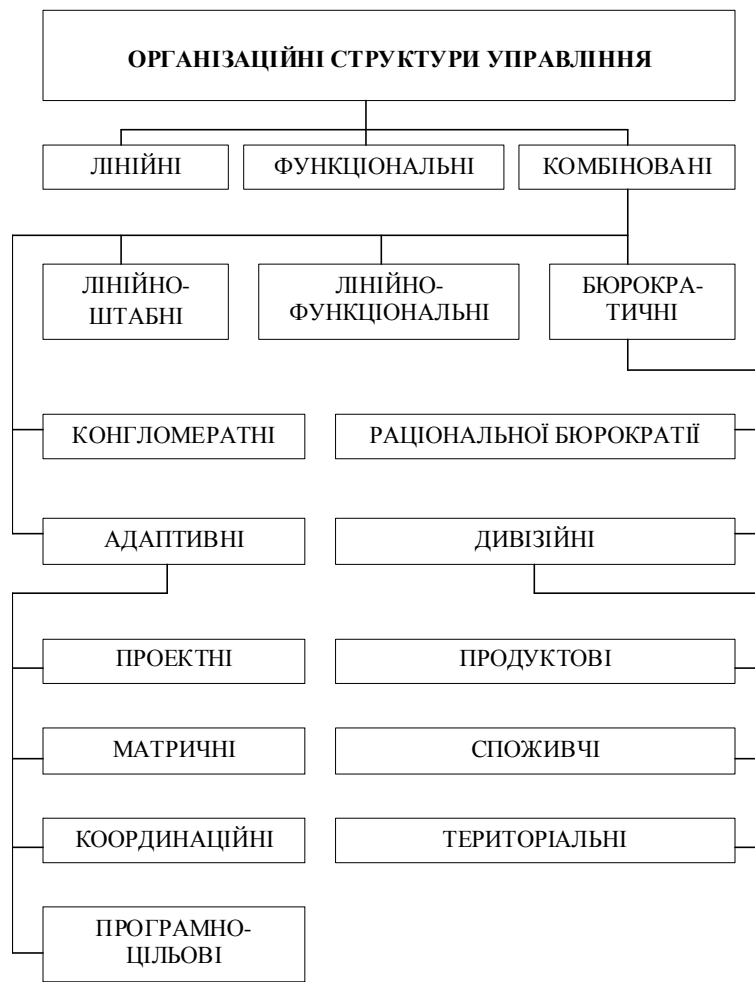


Рис. 8.1. Класифікація організаційних структур управління

Результатом комбінування лінійних і функціональних структур з іншими критеріями цільового призначення організацій стала поява і використання в практиці управління організаціями наступних структур: продуктові, споживчі, територіальні, раціональної бюрократії, дивізійні, лінійно-штабні, лінійно-функціональні, бюрократичні, проектні, матричні, програмно-цільові, конгломератні та ін.

Лінійна організаційна структура складається із взаємопідпорядкованих органів у вигляді ієрархії, в якій кожен управлінець підпорядковується тільки одному зверхнику і всі зв'язки з вищими рівнями управління відбуваються через нього. Переваги структури: простота, чіткість і зрозумілість взаємовідносин ланок і працівників управління. Недоліки: може використовуватись тільки у відносно простих організаціях з постійними умовами, завданнями і функціями менеджменту.

Функціональна організаційна структура передбачає чітку ієрархію органів управління підрозділами, які забезпечують виконання конкретних функцій управління на всіх рівнях. Переваги: керівники спеціалізуються на окремих управлінських функціях, які виконуються спеціалістами. Недоліки: процес управління поділяється на множину окремих слабопов'язаних підфункцій із виникненням нескоординованих дій і дублювання.

При лінійних керівниках створюють штаби (служби), які спеціалізуються на виконанні специфічних управлінських функцій. Права приймати рішення вони не мають, а тільки в межах виділених їм функцій розробляють положення, які забезпечують підготовку якісних управлінських рішень, які приймаються і доручаються для виконання лінійним менеджером. Недолік – тенденція до збільшення числа і розширення штабних служб.

За лінійно-функціональної організаційної структури функціональні служби уповноважені управляти роботою служб нижчого рівня, які виконують певні конкретні функції. При цьому делегуються не лінійні, а функціональні повноваження.

На початку ХХ ст. німецький соціолог **Макс Вебер** (1864-1920) запропонував концепцію бюрократії як своєрідну нормативну модель – ідеал, назвавши її *моделлю раціональної (традиційної) бюрократії*. Для цієї моделі характерні такі особливості:

- чіткий поділ праці, що забезпечує формування висококваліфікованих спеціалістів;
- ієрархічність рівнів управління, за якої нижчий рівень контролюється вищим;
- наявність взаємопов'язаної системи формальних правил і стандартів;
- формальна безособовість, згідно з якою офіційні особи виконують свої обов'язки;
- домінування кваліфікаційних вимог під час формування штатів організації.

Недоліками цієї моделі є негнучкість, неадекватне реагування на нові рішення, консервативне ставлення до змін, конфліктність.

Дивізійні організаційні структури використовують в організаціях із широкою номенклатурою продукції (послуг), у яких швидко змінюються споживачі, а також у міжнародних організаціях. Серед дивізійних виділяють продуктові, споживчі й територіальні організаційні структури управління.

Споживча організаційна структура. Утворюється підрозділами, діяльність яких орієнтована на певні групи споживачів (покупців, клієнтів).

Територіальна організаційна структура. Формується за географічним розташуванням підрозділів організації у різних регіонах світу, держави чи її регіонів.

Існує чотири основних типи *адаптивних організаційних структур*: проектні, матричні, програмно-цільові, координаційні. Ці структури здатні швидко пристосовуватись до змін у ринковому оточенні.

Проектні організаційні структури створюються для реалізації конкретних завдань (проектів) з виключною концентрацією зусиль групи на цьому проекті. *Матричні* – тимчасові групи, члени яких підпорядковані як керівнику групи (проекту), так і керівникам функціональних підрозділів, де вони працюють постійно. *Програмно-цільові* – керівник постійно пристосовується до нових умов, цілей і завдань, доручених групі для виконання цільових програм, які можуть змінюватись. *Координаційні* – використовуються за умов одночасної реалізації значної кількості програм, за яких функції керівників делегують кураторам служб або їх блокам.

Конгломератна організаційна структура формується через об'єднання різних типів організаційних структур шляхом використання останніх у різних службах.

В управлінні широко використовуються принципи формування раціональної структури організації. Основним з таких принципів є принцип первинності стратегії перед структурою, який був сформульований **А.Чандлером** і передбачає, що “*стратегія визначає структуру*”, тобто проектування структури має базуватися на стратегічних планах організації і структура організації має забезпечити реалізацію цих планів.

Виходячи з цього необхідно сформулювати основні цілі держави, побудувати дерево її цілей, виділити важливі та вагомі функції, які необхідні для досягнення основних цілей держави, та утворити для їх реалізації певні органи державної влади. Визначення спектра цілей державного управління, набору основних функцій, виділення з них окремих підфункцій – все це фактори впливу на вибір структури органів державної влади. Їх формування здійснюється методами організаційного проектування та потребує врахування закономірності стабільності організацій, що на практиці потребує прагнення до прийняттого спрощення організаційних структур. Завжди слід пам'ятати, що надмірне їх ускладнення може призвести до порушення стабільності організації, посилення протиріч між структурними елементами, фактичної втрати управління окремими її ланками.

Основні вимоги до побудови організаційних структур

Основні вимоги до організаційної структури управління: мінімальна кількість управлінських зв'язків та усунення елементів дублювання, оперативність і гнучкість у роботі. Важливого значення в умовах реформування набуває сутність організаційної структури державного управління.

Організаційна структура державного управління є державно-управлінською категорією, що характеризує відносини сукупності ланок апарату державного управління та організаційних зв'язків між ними, що виражають взаємодію і координацію елементів всередині системи.

Структура відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, її статику, у той час як організаційні відносини забезпечують ефективність структурних зв'язків. Взаємозв'язок та субординація елементів структури за необхідністю динамічні, оскільки мають іти вслід за рухом об'єкта управління, що змінюється.

Побудова організаційної структури державного управління, розміщення і взаємодія її елементів, вертикальні та горизонтальні зв'язки, форма зв'язків формуються під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх об'єктивних та суб'єктивних умов і факторів, а саме:

- конституційно визначеної форми держави;
- конституційно визначених функцій держави, а також цілей і функцій державного управління;
- демократизму і стилю державного управління;
- державної політики;
- стану і розміщення об'єктів управління;
- компетентності управлінських кадрів;
- інформаційного забезпечення державного управління.

Побудова організаційної структури здійснюється шляхом організаційного проектування, основою якого виступає стратегічний план, спрямований на досягнення цілей організації та реалізацію її місії. Організаційне проектування здійснюється згори донизу і охоплює такі етапи:

- визначення вертикальних рівнів управління;
- виконання горизонтального поділу організації, тобто закріплення видів діяльності за лінійними та штабними (функціональними) підрозділами;
- встановлення зв'язків між різними підрозділами;
- визначення повноважень і відповідальності посад;
- визначення посадових обов'язків, закріплення їх за конкретними посадовими особами (за допомогою формування посадових інструкцій).

Під час розгляду ієрархічних структур доцільно звернутися до напрацювань загальної теорії ієрархічного відображення систем (М.Месарович та ін.), в якій визначені основні властивості, що притаманні ієрархічним системам, зокрема: закономірність ієрархічності; розміщення підсистем у вертикальній послідовності; пріоритетність підсистем вищих рівнів щодо нижчих; залежність дій підсистем верхніх рівнів від результатів дій підсистем нижчих рівнів.

Серед базових постулатів теорії ієрархічних систем можна виділити також такі:

- елементи вищого рівня належать до великих підсистем та більш масштабних і повільних процесів системи;
- проблеми на верхніх рівнях менш структуровані, містять більше невизначеностей і складніші для кількісної формалізації;
- період прийняття рішень для підсистем вищого рівня, як правило, більш тривалий, ніж для елементів нижчих рівнів;
- уповільнення взаємозв'язків між рівнями та елементами пов'язане з обмеженою продуктивністю центрів прийняття рішень у вузлах системи.

Відзначимо основні властивості ієрархічної структури управління організацією, а саме:

- верхні ланки впливають на нижню ланку за допомогою виділення ресурсів (фінанси, кадри тощо);
- цілі й реакція ланок ієрархії системи управління, як правило, відомі;
- ефективність структури управління забезпечується оптимальним співвідношенням централізації та децентралізації (*вертикальна децентралізація* – право приймати рішення передається вниз по рівнях управління; *горизонтальна децентралізація* – право приймати рішення передається підлеглим);
- існують різні типи делегування повноважень (повне делегування – підлеглий виконує роботу та несе відповідальність за неї, керівник не залучений у роботу, обмежене делегування – підлеглий виконує роботу та разом з керівником несе відповідальність за неї, нульове делегування – підлеглий виконує роботу, але відповідальність за неї несе керівник, делегування на-впаки – підлеглий перекладає роботу на керівника).

8.3. Просторовий аспект державного управління

Поняття “простір”

Держава в усі часи здійснювала свою владу на всій території за посередництвом органів влади. Питання територіального устрою держав сягають своїм корінням у глибоку давнину. У період середньовіччя утвердився територіальний тип держави, що прийшов на зміну античному устрою, пов'язаному з існуванням міст-держав. Коли розміри держав вийшли далеко за межі міст, поширившись на навколишні території, виникла потреба в спеціальних органах для управління ними. Згодом невеличкі феодальні держави, об'єднуючись, перетворювалися в адміністративно-територіальні одиниці нових великих держав, втрачаючи свої ознаки державності (наприклад Кастилія і Арагон в Іспанії, Богемія та Моравія в Чехії, П'ємонт, Генуя, Неаполь, Флоренція в Італії, Сілезія та Саксонія в Німеччині, Валахія в Румунії) або ж частково їх зберігали (Баварія у Німеччині, Шотландія і Уельс у Сполученому Королівстві, Каталонія в Іспанії).

В епоху феодалізму, під час розмежування Київської Русі на землі-княжіння (IX–XII ст.), склалася й територіальна організація українських земель, а відносини між феодалами фактично формувалися як відносини між територіями. Територіальний принцип був визначальним у тогочасній владній конструкції, збиранні податків, несенні військової служби. Саме з цього історичного періоду поняття території стало засадничим у визначенні держави. І хоча держава – це не сума його територіальних утворень, однак без цієї складової вона функціонувати не може, фактично держава почала розглядатися як територіальна форма влади. Територіальна організація як невід'ємна умова функціонування та розвитку держави включає історично зумовлені форми організації виробництва відповідно до територіального принципу, розселення людей, умов проживання населення та відтворення матеріальних умов життя, соціально-територіальної структури.

І хоча в сучасних умовах глобалізації спостерігаються певні тенденції розмежування і дедалі більшого розходження територіальних і просторових логік влади й організації, все ж територіальна складова (територіальна ідентифікація) є і надалі буде фундаментальною складовою в розумінні державницького начала. Адже, незважаючи на будь-які новітні тенденції, згідно з теорією “трьох елементів” **Г.Єллінека** – територія (поряд з населенням і політичною владою), як одна із засадничих складових держави, завжди буде залишатися нею.

Держава з політико-управлінського погляду, враховуючи системоформуюче значення території та інших географічних чинників, є особливою територіально-політичною системою, що має складну функціональну і просторову організацію, основними підсистемами якої є:

- 1) територія та її властивості (розміщення, природно-ресурсний потенціал, місткість і освоєність);
- 2) підсистема територіальної організації державних інституцій;
- 3) підсистема територіальної організації політичної активності населення як основного носія державності.

Практика освоєння і використання простору в різних суспільствах – цікавий об'єкт для наукового осмислення. Не випадково у понятійному арсеналі сучасного регіонального дискурсу помітне місце займають поняття “просторовість” (spatiality), “просторове середовище” (built environment), “просторовий розвиток”, “просторова матриця”, “холізматичний простір”, “просторова система”, “просторова взаємодія”.

Простір став суб'єктом політичних відносин з XIX ст., що пов'язано із розвитком геополітики, яка окреслила вплив географічних чинників на суспільно-політичні процеси. Зокрема, ґрунтовну розробку поняття “простір” у кінці XIX ст. здійснив **Ф.Ратцель**. На думку вченого, держава є організмом, у складі якого частина земної поверхні відіграє настільки суттєву роль, що всі властивості держави визначаються властивостями народу і його території, від якої залежить розквіт держави.

Кожній еволюційній формі політичної організації притаманний певний горизонт сприйняття простору, який задає рівень складності політичної стратегії. Наприклад, російське імперське бачення політичного простору сформулювало ідеологію “збирання земель” на засадах жорсткої централізації та уніфікації, яка сьогодні реанімується і виступає як стратегічний напрям дер-

жавної політики та суспільної свідомості Російської Федерації. У країнах ЄС домінує концепція “єдиної Європи” з поступовим зникненням кордонів та інших чинників, що стримують інтеграційні процеси.

Актуалізація проблем простору в сучасних суспільних науках відбувається не тільки під тиском політичної практики, але й унаслідок природного розвитку наукового знання в умовах глобалізації та інформатизації. Простір став не просто середовищем існування людини, але й мірилом її цивілізованості. На зміну політичним завданням просторової експансії прийшла парадигма гармонізації простору і сталого розвитку соціумів. Простір почали розглядати як систему, як цілісність, що потребує постійної підтримки.

Види простору

Слід зазначити, що інтерпретація поняття простору з точки зору різних наукових напрямів залежить від специфіки вивчення сфер матеріального світу. Йдеться про політичний, географічний, економічний, соціальний, культурний, інформаційний, правовий, біологічний та інші види простору (наприклад високоякісний – “quality living”).

Географічний простір – один з аспектів дослідження географічної оболонки, коли об’єкти розглядаються в плані їхніх місцеположень, просторових взаємодій і відносин, просторової впорядкованості та організації.

Соціальний простір – життєве середовище суспільства, соціальний ареал життя особистості, у якому діють соціальні механізми.

Соціально-географічний простір – це простір суспільства в сукупності з усіма сферами географічного середовища.

Економічний простір – сукупність трудових, фінансових, виробничих та інших економічних інститутів на певній території.

Соціокультурний простір – система, що має ознаки цілісності, організованості, структурності, є сукупністю системоутворюючих елементів, груп, які не збігаються за своєю соціальною природою, їх взаємозв’язків і взаємодій.

Політичний простір – мережа політичних полів, що забезпечують політичне керівництво на всіх рівнях суспільства та світу. Політичний простір складають суспільно-політичні інститути, що здійснюють владу, управління суспільством, завдяки яким реалізуються політико-владні відносини. Він проявляється у двох різних вимірах: а) *інституційний вимір*, сутністю якого є поділ політичного простору на політичні інститути (органи державної влади, органи муніципальної влади, партії, суспільно-політичні організації), усередині яких і між якими здійснюються політичні процеси; б) *регіональний вимір*, сутністю якого є поділ політичного простору на політичні регіони (союз країн, країна, область, місто).

У такому контексті передбачається, що політичні інститути і політичні регіони співіснують в одному просторі/часі в режимі взаємозв’язку: політичні інститути “прив’язані” до того або іншого політичного регіону, а політичні регіони мають на своїх територіях політичні інститути. В сукупності така система утворює *державний регіон* – сукупність політичних інститутів, що створюють його внутрішній політичний простір і простір його зовнішніх відносин. Розмежування регіонального та інституційного вимірів політичного простору дає можливість точніше зрозуміти логіку та механізми їх співіснування. При цьому в науці розрізняють політичний регіон та адміністративний регіон, межі яких можуть не збігатися, адже якщо адміністративний регіон завжди функціонує в межах адміністративно-територіальних одиниць, то політичний – може не збігатися з цими рамками, в одних випадках виходячи за їх межі, в інших – не дотягуючи до них. Кордони політичного регіону визначаються зоною впливу недержавних акторів, таких як політичні партії, профспілки, релігійні конфесії, групи тиску, групи інтересів тощо. Зокрема, в нашій державі виокремлюють такі політичні регіони: Захід, Центр, Схід, Південь. Як бачимо, вони не співпадають з існуючим адміністративно-територіальним поділом України.

Поняття “простір” тісно пов’язане з поняттям “територія”, що підтверджується вживанням терміна “територіальний простір”. Разом з тим учені вказують на відмінність простору від території. Територія становить лише земельну площину в просторі і характеризує фізико-географічну та природно-біологічну реальність. Натомість поняття “простору” стосується зазвичай реальності соціальної (політичної, економічної, культурної, правової, інформаційної тощо). Звідси висновок, що в управлінському аспекті *простір* – це цілісно організована система, яку

складають інститути публічної влади, що забезпечують політико-адміністративне керівництво та врядування на всіх територіальних рівнях публічного управління.

Поняття “територія”

Територія є важливим чинником (ресурсом) розвитку, ареною діяльності, об’єктом колективного користування прив’язаних до території предметів і засобів праці. Її параметрами є протяжність, конфігурація, площа, місцезоположення тощо. У державному управлінні під територією розуміється багатофункціональна соціально-економічна система, яка має просторове розташування та відносну відокремленість від зовнішнього середовища, складається з кількох компонентів, серед яких: групи елементів, зв’язки та відносини між ними, а також процеси, що відбуваються шляхом реалізації різних комбінацій їх взаємодії.

У соціальному аспекті територія є однією із засадничих складових суспільної організації. Соціальний простір як продукт людської діяльності та сукупність об’єктивних взаємин між індивідами не є тотожним території, хоча він реалізується через фізичний простір і тому має певні територіальні ознаки. Таким чином, територія сприймається не просто як просторова протяжність, а як поліелементна система з наявним природним, людським, політичним, матеріальним та іншим потенціалом.

Якщо політична географія вивчає земну поверхню як місце проживання людства відносно інших якостей землі, то в управлінському аспекті територія – це простір, на якому здійснюються владні функції держави (державне управління). **Р.Челлен**, визначаючи предмет політичної науки, зазначає, що ним є не територія у географічному розумінні, а виключно пронизуюча її політична організація, тобто територіальна форма влади. При цьому територіальний чинник є неодмінною умовою набуття статусу держави – будь-яка держава тільки тоді є такою, коли вона володіє відповідною територією.

Територія – це певна частина соціального (насамперед щодо населення), природного, інфраструктурного, культурно-історичного та просторового потенціалу держави, що перебуває в юрисдикції органів публічної влади. Отже, кожна держава є передусім політико-територіальною організацією публічної влади, тому територія держави – невід’ємний атрибут будь-якої державності і водночас просторова межа здійснення державної влади. Територіальна організація, що постає як діяльність суспільства з облаштування простору свого існування, організації території і загалом географічного середовища, відповідно включає: 1) розміщення населення і галузей виробничої та невиробничої сфери, природокористування; 2) територіальний поділ праці; 3) економічне або національно-етнічне районування; 4) територіально-політичну і адміністративно-територіальну організацію держави.

На вибір форми політико-територіальної організації держави справляють істотний вплив цілий ряд різноманітних факторів і лише їх комплексний розгляд у кожному окремому випадку дає можливість правильно зрозуміти, чому в конкретній державі вибрана саме така, а не інша модель. У цілому можна констатувати, що вибір тієї або іншої форми політико-територіальної організації держави визначається багатьма чинниками, у тому числі масштабами території та чисельністю населення.

Територіальний устрій тримається на відносинах із здійснення публічної влади. Системоутворюючими елементами територіального устрою є функціональні елементи (структурні центри, одиниці управління), об’єднані зв’язками між суб’єктами владних відносин вищих і нижчих рівнів. Слід наголосити, що саме за типом взаємовідносин центру з територіями виділяють типи держав: **унітарні, регіоналізовані, федеративні, конфедеративні**.

Організація території держави має багатоплановий характер, у тому числі й неполітичний (наприклад природно-географічний і виробничо-економічний). Адже природно-географічне, як і виробничо-економічне районування не збігається з політико-територіальним і не входить до нього. Коли ж ідеться про унітарну або федеративну форму державного устрою, то маються на увазі різні форми не будь-якої організації території держави, а саме політико-територіальної організації держави або, інакше кажучи, “територіальної організації публічної влади”.

Поняття державної території відповідає частині земної кулі, на якій держава здійснює сукупність своїх повноважень, які випливають з її суверенітету. Територія держави являє собою простір, на який поширюється його влада, територія – сфера територіального верховенства і

суверенітету держави. При цьому під територіальним верховенством розуміється повноваження держави на своїй території (ніхто крім держави не може здійснювати на її території державні справи, видавати закони, здійснювати правосуддя тощо), а під суверенітетом – верховенство держави відносно всіх інших організацій і осіб всередині країни та незалежність (самостійність) у всіх питаннях її політики з іншими державами.

Зазначимо, що **державна територія** – це не лише частина земної поверхні (включаючи суходіл, внутрішні і територіальні води, підвладні державі острови, надра під ними, анклав, шельф континентальний, а також повітряний простір над її суходолом і водами), а й просторовий базис, на якому розгортаються всі види людської діяльності, все те, що з'явилося на ній у результаті цього, сукупність різноманітних ресурсів, середовище своєрідної взаємодії природи,

Територія як просторова основа публічної влади

людини і виробництва.

З практики державного будівництва відомо, що становлення організаційної будови державної території відбувається двома способами:

1) **районуванням** – поділом території на адміністративно-територіальні одиниці, у межах яких здійснюється державне управління через представників центральної влади (централізоване управління);

2) шляхом **приєднання (анексії)** інших державних утворень, унаслідок чого в складі території держави утворилися територіальні одиниці, що зберігають окремі атрибути державності.

Згодом еволюція адміністративно-територіальних одиниць здійснюється у двох напрямках, що залежать від запроваджених в країні моделей управління:

– за **децентралізованого підходу** адміністративно-територіальні одиниці набувають політико-територіального чи самоврядного статусу (республіка, автономне утворення, суб'єкт федерації);

– за **централізованої управлінської моделі** вони перетворюються на уніфіковані адміністративно-територіальні одиниці.

Існують і винятки, що не вкладаються у запропоновану схему. Так, Російська імперія, що утворилася шляхом анексії величезних територій та суверенних держав, запровадила централізовану унітарну модель державного устрою з відсутністю будь-яких атрибутів автономності приєднаних територій та уніфіковану систему адміністративно-територіальних одиниць (губернія-повіт-волость). Схожа модель була запроваджена в Німеччині у 1933–1945 рр. Навпаки, Радянський Союз, будучи також жорстко централізованою державою, задекларував федеративні засади державного устрою, надавши суб'єктам Союзу певні атрибути державності (статус республік, конституції, державні символи, систему органів державної влади тощо).

Межами державної території є **державний кордон** – офіційно визначена межа, що окреслює територію, на яку поширюється влада певної держави, її верховенство й суверенітет. При цьому територія певної країни може й не бути цілісною, з розірваним кордоном (наприклад американський штат Аляска чи Калінінградська область Росії не мають безпосередньої межі з рештою території своїх держав). Кордони держави виступають межею простору самовизначення народу, у якому держава здійснює суверенітет. Роль державних кордонів полягає в тому, що вони є і символом, і ознакою суверенітету держави, виступають як суб'єкти процесу самовизначення.

Соціальний аспект територіальної організації влади пов'язаний із конституційним визначенням території як фактора поселенської організації населення й, відповідно, територіальний принцип набуває визначального значення для всієї системи політичної, соціальної, економічної організації суспільства і держави. У більш конкретному виявленні територіальний принцип є основою формування і функціонування найважливіших інститутів публічної влади, представницької і безпосередньої демократії, включаючи державні та муніципальні інститути референдумів, виборів тощо. Саме в такому розумінні територіальною основою організації та діяльності органів публічної влади є певна територія, на яку поширюється влада державного органу чи органу місцевого самоврядування, і в межах якої вони функціонують.

Територіальний устрій як певна система є одним із визначальних факторів, що впливає на організацію публічної влади та ефективність державного і муніципального управління, консолідацію суспільства. Існує безпосередній взаємозв'язок між адміністративно-територіальним устроєм та суспільно-політичними, економічними та гуманітарними аспектами державотворення. Відповідно здійснення адміністративної реформи на регіональному та місце-

вому рівнях нерозривно пов'язане з реформуванням територіального устрою держави. На відміну від процесу реформування системи влади на центральному рівні, що не визначається територіальною структурою держави, трансформація публічної адміністрації на регіональному й місцевому рівнях безпосередньо залежить від її просторової основи та компетенційного наповнення органів публічної влади відповідного територіального рівня. У цьому контексті трансформація територіальної організації влади має дві взаємопов'язані частини – політико-адміністративну й територіальну.

Політико-адміністративна спрямована на розв'язання проблем у системі публічної адміністрації з метою підвищення її ефективності, покращення надання публічних послуг населенню, практичного запровадження принципу субсидіарності, чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Територіальна складова спрямована на визначення просторової основи публічної влади через проведення територіальної реформи із запровадженням принципу повсюдності місцевого самоврядування.

8.4. Кадрове забезпечення державного управління

Сутність кадрового забезпечення сфери державного управління

Кадрове забезпечення державного управління в Україні характеризується значною сукупністю системних проблем, зумовлених як трансформаційними процесами в політиці, економіці, соціокультурній сфері, так і певними недоліками в кадровій роботі щодо формування та реалізації державної кадрової політики. Передусім необхідно зазначити, що на сьогодні в Україні немає національної концепції та програм відновлення, розвитку й використання людського потенціалу. У невизначеному стані перебуває *кадрова система* країни, її інститути; недосконалим залишається нормативно-правове забезпечення державної кадрової політики.

На сучасному етапі розвитку Української держави *кадрове забезпечення сфери державного управління* відіграє ключову роль у розв'язанні широкого кола як поточних, так і перспективних проблем розвитку всього суспільства. Його сутність полягає в тому, що це насамперед складний та багатогранний процес кадрової діяльності, спрямований на формування, розвиток та раціональне використання кадрів у державному управлінні. По-друге, *кадрове забезпечення сфери державного управління* – діяльність із відновлення трудових ресурсів, головний елемент управління людськими ресурсами, необхідний чинник досягнення цілей суспільного розвитку. По-третє, – це системний механізм, спрямований на оновлення кваліфікованих кадрів в органах державної влади. Основна функція кадрового забезпечення – добір, розстановка та професійне навчання кадрів у сфері державного управління. Передусім визначимо основні поняття. Управлінська праця розглядається як різновид розумової праці з організації спільної діяльності людей, що здійснюється на принципах її поділу. В широкому значенні управлінська праця – праця з управління, а у вузькому – праця менеджера, управлінця. Сутність управління, його функції і специфіка визначаються, з одного боку, поставленими завданнями, а з другого – змістом управлінської праці: її предметом, засобами і метою. Культуру й ефективність управління значною мірою визначають засоби управлінської праці – інтелектуальні, творчі, аналітичні та інші розумові здібності управлінця, а також організаційна і обчислювальна техніка, рівень і повнота використання.

Складність завдань та викликів XXI ст., стрімкий характер трансформацій в економічній та політичній сферах суспільства обумовлює необхідність утвердження принципів сучасної кадрової політики. Від принципу політизованості кадрових призначень, характерного для адміністративно-командної системи управління, нині необхідно рішуче перейти до принципів професіоналізму і компетентності, які в умовах ринкових відносин стають вирішальними.

Кадрова політика у сфері державного управління

Кадрова політика у сфері державного управління – система теоретичних знань, ідей, поглядів, принципів, відносин і організаційно-практичних заходів органів державного управління, спрямованих на встановлення цілей, завдань, характеру цієї політики, визначення форм

і методів кадрової роботи з метою формування, розвитку та раціонального використання кадрового потенціалу персоналу органів державного управління. Кадрова політика у сфері державного управління здійснюється на засадах верховенства права, моральності та демократизму, має системний, реалістичний, послідовний та випереджальний характер. Кадрова політика у сфері державного управління в широкому розумінні – це стратегічна діяльність держави у сфері державного управління, головною метою якої є вдосконалення, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно реалізовувати завдання та функції держави шляхом професійного та сумлінного виконання державними управліннями покладених на них службових повноважень.

Вироблення та реалізація кадрової політики України у всіх сферах суспільної діяльності потребує ефективної кадрової системи, що включає сукупність кадрових інститутів та організацій з відповідними ресурсами, які здійснюють цілісне управління кадровими процесами, а також організаційних структур і відносин у державі з метою досягнення визначених пріоритетів розвитку суспільства та європейських стандартів, їх ідеологічного та програмного забезпечення. Це передусім передбачає наявність нормативно-правової бази та формування системи організацій, які здійснюватимуть управління кадровими процесами в цих сферах. На сьогодні в Україні не сформовано цілісної кадрової системи, що зумовлює:

- неврегульованість завдань та повноважень основного кола її суб'єктів;
- відсутність чітких цілей та стратегії розвитку кадрового потенціалу в ключових сферах, секторах чи галузях;
- професійне вигоряння кадрового потенціалу, поглиблення диспропорцій у професійно-кваліфікаційній структурі робочої сили та її невідповідність потребам суспільства;
- необґрунтовані інвестиції й державні кошти в підготовку кадрів та низьку ефективність їх використання;
- відсутність дієвого механізму державного замовлення на підготовку необхідних кадрів та надання їм гарантованого місця роботи після закінчення навчання;
- невідповідність інституціональної структури апарату державного управління потребам громадян, бізнесу, внутрішнім та зовнішнім пріоритетам держави, зависока вартість державного управління, його недостатня керованість та результативність.

Для реалізації вищезазначених завдань Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 було схвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки. Стратегія визначила мету, основні цілі, першочергові завдання, на реалізацію яких має бути спрямована державна кадрова політика.

Мета кадрової політики в державному управлінні

Метою кадрової політики в державному управлінні є уникнення надмірної політизованості кадрових призначень, квотних принципів та традиційної лояльності, що призводить до відвертого обслуговування посадовцями корпоративних інтересів, ослаблення кадрового потенціалу владних структур, корупційних проявів і, як наслідок, дискредитації інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Мету державної кадрової політики в державному управлінні визначають як забезпечення органів державної влади висококваліфікованими кадрами, здатними професійно, на рівні сучасних вимог виконувати посадові обов'язки, приймати управлінські рішення, відповідати за їх наслідки в умовах демократичної, правової, соціальної держави.

Розбудова національної **кадрової системи** та кадрової роботи, забезпечення їх відповідності потребам соціально-економічного розвитку суспільства й сучасним концепціям управління людськими ресурсами є важливим завданням держави. Необхідність оздоровлення та оновлення цих складових розвитку людського потенціалу зумовлюється сучасним курсом держави на досягнення високого рівня соціального забезпечення населення, задоволення його очікувань щодо соціально-професійної самореалізації в суспільстві, гідних умов життя та праці. Крім того, професійно-кадрова структура суспільства, стандарти щодо кваліфікаційних вимог за ключовими видами економічної діяльності та галузями і напрямками професійної освіти мають бути приведені у відповідність із стандартами ЄС.

Довідка. Основні цілі та завдання державної кадрової політики

Реалізація державної кадрової політики має бути спрямована на досягнення:

– в соціальному аспекті – високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці;

– в економічному аспекті – забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, зростання конкурентоспроможності держави, підвищення рівня добробуту населення;

– в інституційному аспекті – удосконалення нормативно-правової бази з метою запровадження новітніх підходів у кадровому менеджменті;

– в організаційному аспекті – розбудова системи управління трудовими ресурсами на засадах соціального діалогу та партнерства держави і суб'єктів підприємницької діяльності.

Основними цілями реалізації державної кадрової політики є:

– розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів;

– відновлення технології добору кадрів для зайняття управлінських посад із числа працівників, які мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності;

– формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління;

– посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності, з метою уникнення можливих проявів корупції, запобігання виникненню конфлікту інтересів, удосконалення процедури дисциплінарного провадження;

– впровадження сучасних технологій управління персоналом для успішного вирішення виробничих і управлінських завдань у державному секторі економіки;

– відновлення профорієнтаційної роботи серед молоді;

– державна підтримка цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу;

– підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ.

Джерело: Указ Президента України “Про Стратегію державної політики на 2012-2020 роки”.

За цих умов на часі є невідкладне розв'язання таких проблем, як створення загальнонаціональної кадрової системи та її складових – регіональних кадрових підсистем, орієнтованих на пріоритети регіонального розвитку; розроблення та впровадження системи моніторингу людського розвитку, зокрема кадрових ресурсів; зміцнення системи захисту професійних інтересів та прав працівників, передусім через залучення профспілок, асоціацій роботодавців, трудових колективів до розроблення та реалізації кадрової політики; детінізація ринку праці, подолання зловживань при наймі працівників, організації трудового процесу та оплати праці; створення системи й технологій залучення інвестицій у людський розвиток; удосконалення національної системи професійної підготовки з урахуванням реальних кадрових потреб у сфері державного управління та ключових галузей економіки.

Крім внутрішніх системних проблем, необхідно враховувати істотні впливи глобальних факторів, таких як інформаційно-комп'ютерна революція та економічна інтеграція. Перша приводить до нарощування в Україні ознак постіндустріального інформаційного суспільства, що кардинально змінює структуру кадрів порівняно з кадровим складом індустріального суспільства. Спостерігається суттєве скорочення чисельності осіб, зайнятих у сільському господарстві, промисловості, й одночасне збільшення чисельності кадрів у сферах обслуговування, державного управління, освіти, науки, культури. Особливу групу кадрів складають фахівці з комп'ютерної техніки, програмного забезпечення, аналізу та обробки інформації. Відбувається якісна зміна змісту й характеру праці в напрямі зростання частки інтелектуально-творчої складової.

Широке впровадження наукоємних інформаційних технологій у сучасне виробництво вимагає значного підвищення якості професійної підготовки працівників, її гнучкості, безперервності підвищення їх кваліфікації впродовж усього професійного життя.

За умов глобалізації постає проблема ментальної, професійної, нормативно-правової сумісності кадрової сфери України та інших країн, особливо лідерів світової економіки. Докладання зусиль країною в напрямі поглиблення європейської інтеграції спонукає будувати кадрову політику відповідно до європейських стандартів. Така спрямованість буде реалізовувати національні інтереси України лише тоді, коли вона супроводжуватиметься дбайливим ставленням держави до кадрового потенціалу, широким застосуванням програмного підходу до його ефективного розвитку, використання, збереження. Нині проблеми, пов'язані із забезпеченням дедалі більшої відкритості Української держави, нерозробленість засобів заохочення до праці призводять до значних втрат через трудову міграцію за кордон. За різними підрахунками, у країнах світу працює від 2 до 5 млн українських громадян. Це вимагає створення соціально-економічних, нормативно-правових, організаційних механізмів подолання негативних міграційних процесів та їх наслідків, стимулювання зворотної міграції.

Комплекс проблем кадрової сфери включає і специфічні проблеми кадрового забезпечення ключових секторів суспільної діяльності: *промисловості, агропромислового комплексу, соціокультурної сфери*. Загальновідомим є факт значних втрат висококваліфікованих кадрів, нестача робочих місць, незадовільні умови праці, відсутність мотивацій до професійного розвитку для більшості підприємств, установ, організацій країни. До закріплення цих негативних явищ призводять застарілі форми організації праці, методи менеджменту, технології виробництва й технічне оснащення, неадаптованість до ринкових умов, руйнування соціальної інфраструктури.

Специфічні проблеми кадрового забезпечення в державному управлінні

Актуальною є проблема *подолання кадрових деформацій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і передусім забезпечення захисту прав людини та формування антикорупційних механізмів у кадровій сфері*. Йдеться про реалізацію конституційних положень щодо рівного права на доступ до

державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, на кар'єрне просування на основі заслуг; подолання корупційної практики, номенклатурної закритості кар'єри, суб'єктивності кадрових призначень, подвійних стандартів тощо.

Останнім часом позитивною тенденцією у сфері кадрової політики в Україні є намагання спрямувати зусилля на оновлення, оздоровлення кадрів. У зв'язку з цим зростає значення таких якостей людей, як повага до закону, порядність, захист національних інтересів, гуманізм. Кадрова політика перестає бути закритою для суспільства сферою інтриг, припиняється призначення на керівні посади за клановими та іншими недемократичними підходами. У цьому руслі Президент України як глава держави й провідний суб'єкт державної кадрової політики окреслив нову філософію її реалізації, яка базується на засадах професіоналізму та порядності, перевагах "економіки знань", коли інтелектуальні ресурси дають більший прибуток, ніж природні.

Кадрова ситуація в державному управлінні

На особливу увагу сьогодні заслуговує кадрова ситуація в *системі державного управління*. Набуття владою рис порядності, професіоналізму, патріотизму – складний процес, що потребує консолідації зусиль, але спинятися на цьому шляху не можна. *Державна влада повинна стати максимально відкритою, підзвітною народові, регульованою законами, гуманістичними цінностями й моральними нормами; сприяти припливу висококваліфікованих професіоналів, відданих національним інтересам України*.

У зв'язку з цим назріла нагальна потреба зміни управлінської парадигми у сфері державної кадрової політики, вироблення моделі сталої, дієвої *кадрової системи*, упровадження нових кадрових технологій. Серед проблем, які потребують невідкладного розв'язання, можна виділити такі:

– *невідповідність кадрової політики вимогам трансформаційних процесів у державі*. Значна частина наявного кадрового корпусу не готова до роботи в умовах сьогодення і на перспективу, насамперед з огляду на нездатність аналізувати, розробляти, відстоювати, реалізовувати, вчасно коригувати управлінські рішення, повною мірою відповідати за доручену справу;

– *недосконалість законодавчої бази*, яка не надає кадровим процесам правової обґрунтованості, урегульованості та захищеності, не враховує європейські стандарти в кадровій сфері;

– відсутність стратегічного управління щодо підготовки кадрів відповідно до потреб суспільства, яке передбачає кваліфіковане здійснення прогнозування, планування, постійне оцінювання кадрової ситуації в країні. Необхідно впроваджувати системний підхід до управління всіма ланками кадрової сфери, починаючи від профорієнтації молоді, профвідбору, профпідготовки і закінчуючи технологіями професійного розвитку на робочому місці;

– нерозвиненість кадрових інститутів, непорядкованість, слабка функціональна визначеність кадрових структур, недостатня кваліфікація персоналу кадрових служб, що веде до неефективності, неузгодженості підходів у кадровому менеджменті на всіх рівнях. Такий стан заважає активній професіоналізації багатьох видів економічної діяльності, професійній самореалізації людей практично в усіх сферах суспільного виробництва. Державна кадрова політика повинна спиратися на потужну кадрову систему, сучасні кадрові технології;

– наявність розриву, певного професійного вакууму між поколіннями кадрового корпусу державного управління. До управління приходять покоління, яке формується в умовах незалежної держави, демократизації, становлення ринкової економіки, світової інтеграції. Йому властиві здоровий прагматизм, амбітність, нестандартність мислення. Водночас молодому поколінню бракує досвіду, який має старше покоління управлінців. Необхідно забезпечити неперервність професійного розвитку кадрової сфери, оптимальне поєднання досвідчених і молодих працівників, розробити обґрунтовану програму підготовки резерву кадрів у всіх галузях суспільної діяльності;

– недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень при виробленні та реалізації державної кадрової політики. Сфера наукового знання є дуже динамічною, тому наукове обґрунтування має бути постійним, невід’ємним процесом здійснення державного управління, зокрема у сфері кадрової політики.

Серед проблем формування кадрової політики насамперед слід назвати відсутність чітких уявлень щодо пріоритетів розвитку соціально-економічної сфери держави і затримка низки суспільно-політичних реформ у різних сферах життєдіяльності держави (адміністративна, адміністративно-територіальна, судова, економічна реформи і т. ін.) через відсутність системності в законодав-

чому забезпеченні цих реформ.

Як наслідок виникли проблеми, пов’язані із:

– відсутністю законодавчо визнаного відповідального координатора комплексу реформ, що призвело до появи локальних державних програм з низькою ефективністю реалізації і перерванню державного бюджету другорядними завданнями;

– деформаціями в освітній галузі, регулювання якої є складовою національної безпеки і має витікати із загальнодержавних пріоритетів і оцінки ринку праці в країні;

– відсутністю моніторингу потреб у фахівцях з відповідним кваліфікаційним рівнем підготовки в усіх секторах економіки і сферах забезпечення життєдіяльності держави;

– недостатнім правовим та соціальним захистом працюючих, як у державному, так і приватному секторах, від політичних і кон’юнктурних впливів владних інститутів, процесів, породжених світовою економічною кризою, що створює ризик посилення безробіття;

– недостатньою увагою роботодавців до вчасного поновлення професіоналізму працівників, що спричиняє неконкурентоспроможність товарів і послуг.

Державна кадрова політика має враховувати специфіку таких ключових об’єктів, як кадровий потенціал різних секторів суспільного виробництва: *промисловості, агропромислового комплексу, соціогуманітарної сфери.*

Процес формування та здійснення державної кадрової політики в кожному із цих секторів передбачає такі універсальні етапи:

– визначення суспільних потреб у кадрах відповідного спрямування (з урахуванням стану системи освіти, охорони здоров’я, демографічних процесів);

– формування стратегії розвитку кадрового потенціалу сектору;

– оперативне управління задоволенням потреб сектору в кадрах;

– використання кадрів (забезпечення робочими місцями, організація трудової діяльності, професійний розвиток через підвищення кваліфікації, перепідготовку, кар’єрне зростання, стабілізація кадрів через політику заробітної плати, соціальних послуг та пільг тощо);

**Стан і проблеми
державної кадрової політики**

– контроль, моніторинг та оцінювання кадрової ситуації на всіх стадіях формування і реалізації державної кадрової політики.

Водночас кадрова політика кожного сектору має специфіку відповідно до особливостей економічної діяльності, стану самого виробництва.

Кадрова політика в промисловості. Відродження та подальше нарощування промислового потенціалу України вирішальною мірою залежить від кадрового потенціалу всіх галузей промисловості, рівня підготовки фахівців, зайнятих на всіх ділянках виробництва.

Безпосередньо кадрова політика в цьому секторі спрямована на забезпечення промислових підприємств, установ та організацій різних форм власності високопрофесійним кадровим потенціалом для досягнення ними якісно нового рівня розвитку, посилення промислового потенціалу держави, задоволення потреб усього населення держави, зростання обсягів виробництва з метою створення ефективно діючого конкурентоспроможного промислового комплексу, здатного в умовах інтеграції та глобалізації розв'язувати основні завдання соціально-економічного розвитку та утвердження України як високотехнологічної держави.

У сучасних умовах активізації промислового розвитку кадрова політика має бути спрямована на істотне покращення забезпеченості галузей промисловості висококваліфікованими кадрами й передбачати такі заходи:

– підвищення рівня та вдосконалення системи оплати праці робітничого складу і науково-технічних працівників відповідно до кваліфікації та соціально-виробничої значущості професійної орієнтації працівника;

– створення системи безперервної професійної освіти (у тому числі робітничих професій) з нарощуванням її потужності відповідно до потреб промисловості;

– розроблення стимулюючих механізмів фінансування витрат на підготовку та перепідготовку кадрів на підприємствах усіх форм власності.

Кадрова політика в агропромисловому комплексі. Реалізація стратегічних напрямів аграрної політики, спрямованих на забезпечення продовольчої безпеки країни, нарощування обсягів виробництва конкурентоспроможної продукції, активізацію інвестиційної діяльності та проведення активної соціальної політики на селі, значною мірою залежить від кадрового потенціалу галузі, рівня підготовки фахівців, зайнятих на всіх ділянках агропромислового виробництва.

Процеси реформування економіки взагалі й відносин власності в сільському господарстві зокрема суттєво вплинули на формування кадрового потенціалу аграрного сектору, його відтворення, якісний та кількісний склад. Він безпосередньо пов'язаний із демографічною базою сільських населених пунктів. На жаль, по всій країні, у тому числі в сільській місцевості, сьогодні спостерігається низький рівень народжуваності й високий рівень смертності.

Особливе значення для формування кадрового потенціалу на селі має й стан розвитку його соціальної сфери, який за останні роки суттєво погіршився. Так, порівняно з 1995 р. кількість діючих сільських дошкільних освітніх закладів зменшилася наполовину, припинили свою діяльність 657 сільських загальноосвітніх шкіл (4,5%), 940 медичних закладів (5%), 5,4 тис. закладів культури, клубних установ та бібліотек (16%). Уведення в експлуатацію житла в сільській місцевості за всіма формами власності скоротилося упродовж останніх десяти років більш ніж у десять разів.

Загалом проблеми кадрового забезпечення АПК вимагають здійснення таких основних напрямів кадрової політики:

– задоволення потреб агропромислового комплексу у висококваліфікованих фахівцях відповідних спеціальностей;

– створення умов сільській молоді для здобуття нею професійно-технічної та вищої освіти;

– удосконалення системи перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, організації роботи з резервом кадрів;

– формування сучасної управлінської еліти в АПК;

– створення умов для підвищення доходів усіх зайнятих в аграрній сфері, а також розвитку соціальної сфери на селі, яка є основою для задоволення життєвих потреб сільського населення.

Кадрова політика в соціогуманітарній сфері. Особливість кадрової політики в цій сфері зумовлюється тим, що вона безпосередньо впливає на формування в суспільстві світоглядних

орієнтацій, спрямованих на утвердження в суспільній свідомості сучасних інтелектуальних і духовних цінностей, що є визначальним чинником формування національного кадрового потенціалу. Водночас фахівці цієї сфери є найбільш чутливими до умов ринкової економіки, процесів глобалізації культури, глибинних трансформацій соціокультурної комунікації.

Найбільш гострими є такі проблеми: втрата кваліфікованих працівників через низьку заробітну плату, соціальну незахищеність; недостатній рівень кваліфікації кадрів, невідповідність динаміки зміни структури спеціальностей і змісту навчання вимогам сьогодення; нез'ясованість на державному, регіональному та галузевому рівнях реальних потреб у кадрах; відсутність затверджених державних стандартів освіти, кваліфікаційних вимог з певних спеціальностей; поширення тенденції обмеження доступу до якісної освіти малозабезпечених верств населення тощо. Особливої уваги потребує система підготовки фахівців з вищою освітою: започаткована реформа системи вищої освіти поки що недостатньо пристосовується до кадрових потреб держави, суспільства й самих громадян, не визначено пріоритетні з погляду національних інтересів напрями в підготовці кадрів, не завершено оптимізацію мережі вищих навчальних закладів.

Кадрова політика у цій сфері має враховувати особливості сучасних освітніх, соціокультурних процесів і спрямовуватися на вирішення таких основних завдань:

- формування через фахівців соціогуманітарної сфери гуманістичної спрямованості професійної підготовки кадрів;

- активне входження у світовий культурний та освітній простір, подолання культурних стереотипів;

- утвердження змісту й структури освіти, технологій навчання, які формуватимуть в особистості здатність самостійного пошуку істини, вироблення й аргументоване обстоювання власної позиції, думки;

- створення умов для виявлення та реалізації духовного багатства особистості, її соціально-професійної активності;

- здійснення соціального моніторингу, який передбачає системний аналіз процесів соціогуманітарної сфери, вирішення її суперечностей, посилення соціальної захищеності її працівників.

Однією з найбільш значущих складових державної кадрової політики є кадрова політика в галузі державного управління, оскільки саме практична діяльність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування великою мірою сприяє успішному розв'язанню проблемних питань у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема здійснення завдань економічного, політичного й культурного розвитку суспільства, є чинником інституціональної спроможності національного кадрового потенціалу.

За умов необхідності оновлення владних структур виникає нагальна потреба в кадрах державного управління, місцевого самоврядування, насамперед керівних, які відповідають нинішньому етапові розвитку України, здатних спрямувати свою діяльність на досягнення принципово нової якості життя громадян, дотримання прав і свобод людини, реалізацію її законних інтересів; запровадження соціальних, економічних та демократичних європейських стандартів життєдіяльності громадянина, суспільства й держави; удосконалення функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Кадрове забезпечення *державного управління, місцевого самоврядування* потребує суттєвого вдосконалення, що зумовлено низкою чинників, насамперед:

- недосконалістю нормативно-правової бази з питань кадрового забезпечення сфери публічного управління;

- нестабільністю складу, недоліками в доборі, використанні й утриманні управлінських кадрів та порушенням принципу наступності в роботі;

- непрозорістю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в кадровій сфері;

- низкою проблем, успадкованих від попередньої влади, передусім корумпованістю, низькою моральністю, недотриманням вимог щодо політичної нейтральності;

- недостатнім рівнем професіоналізму та адміністративної культури державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, недосконалістю системи їх підготовки та недостатністю ресурсного забезпечення цього процесу;

**Особливості реалізації
кадрової політика
в державному управлінні**

– непрестижністю державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, низьким рівнем соціальної мотивації та соціального захисту державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

– відсутністю цілісної кадрової системи та нерозвиненістю інститутів професіоналізації системи державного управління, передусім підготовки та використання кадрового резерву;

– недосконалістю громадського та державного контролю за діяльністю персоналу органів державної влади, органів місцевого самоврядування, критеріїв та механізму об'єктивної оцінки їх роботи.

Сьогодні пріоритетності набуває сучасна науково обґрунтована кадрова політика в органах влади та управління, причому її основними напрямками мають стати: чітке визначення цілей і завдань, принципів функціонування інституту державної служби та органів державної влади, забезпечення їх ефективної діяльності. Будучи головним суб'єктом кадрової політики та основним наймачем кваліфікованого персоналу управління, держава покликана удосконалювати наявні механізми формування, розподілу та раціонального використання людських ресурсів, що є об'єктом кадрової політики на різних рівнях організації суспільства: центральному, регіональному, галузевому, місцевому.

Перспективні напрями кадрового забезпечення у сфері державного управління

Перспективними напрямками кадрового забезпечення у сфері державного управління в процесі реалізації сучасної кадрової політики мають стати:

– стабілізація соціальної бази кадрової політики;

– чітка правова диференціація рамок і меж кадрового

впливу суб'єктів державної кадрової політики;

– гармонізація та поєднання особистих, групових, суспільних, державних інтересів у кадровій сфері;

– офіційне визнання державно-управлінських кадрів головним об'єктом кадрової політики;

– підвищення ролі кожного державного органу, органу місцевого самоуправління, громадянина в розробці й реалізації кадрової політики;

– відпрацювання механізмів правового регулювання кадрових процесів та відносин.

Механізм реалізації сучасної кадрової політики у сфері державного управління передбачає такі змістові рівні: *концептуальний*, результатом якого має стати напрацювання теоретичних основ сучасної кадрової політики; *нормативно-правовий*, що передбачає підготовку відповідної законодавчої бази; *організаційний*, який полягає у визначенні спеціальних інститутів та органів, уповноважених на реалізацію кадрової політики; *технологічний*, що включає конкретні дієві форми, способи, методи кадрової роботи в державному управлінні.

Отже, відповідно до визначених Стратегією державної кадрової політики на 2012-2020 роки основних цілей, для реалізації державної кадрової політики у сфері державного управління передусім необхідна модернізація системи підготовки наукових кадрів у галузі науки “Державне управління”, орієнтованої на пріоритети національної стратегії розвитку людського потенціалу України. Важливими чинниками впливу на кадрові процеси в державному управлінні мають стати системні наукові дослідження за практично-орієнтованою тематикою галузі науки “Державне управління”.

8.5. Інформаційне забезпечення державного управління

Інформаційне суспільство

Друга половина ХХ ст. пов'язана з глобальним процесом трансформації суспільства від індустріальної до інформаційної організації всієї системи суспільних відносин. Інформаційне суспільство – це те суспільство, у якому переважна більшість населення зайнята отриманням, опрацюванням, переробкою, передачею, зберіганням інформації. Виробництво інформації в суспільстві стало не менш капіталомісткою справою, ніж матеріальне виробництво. А по його значимості для існування, безпеки та подальшого розвитку навіть випереджає матеріальне виробництво. Те, якими інформаційними ресурсами володіє держава, ступінь їх використання, стало одним із важливих показників руху країни до інформаційного суспільства, а якість, кількість та доступність інформаційного ресурсу визначають ступінь її розвитку.

Саме поняття “інформаційний ресурс” до сьогодні не знайшло однозначного тлумачення. Це пов’язано з наявністю різних підходів до визначення його змістоутворюючих компонентів, таких як “знання”, “дані”, “інформація”. Науковий термін “інформаційні ресурси” з’явився лише у 80-х рр. ХХ ст. та вперше був зафіксований у науковій праці **Г.Громова**. Автор звернув увагу на зростаючу залежність промислово розвинутих країн від джерел інформації, а також рівня розвитку та ефективного використання засобів передачі й опрацювання інформації.

Найбільш поширеними визначеннями поняття “інформаційні ресурси” є наступні:

- документи та масиви документів у інформаційних системах;
- форми представлення даних і знань.

Поняття “інформаційного ресурсу” (information resources) є однією з ключових категорій, що визначають та характеризують сучасні соціальні системи. Основними характеристиками інформаційних ресурсів є те, що, з одного боку, вони є продуктом інтелектуальної праці, а з другого – вони є інструментом для здобуття інших різнопланових ресурсів. Така унікальність та специфіка інформаційних ресурсів завжди ставить питання щодо її використання. Визначають такі основні види інформаційних ресурсів:

- інформаційні ресурси, призначені для використання суб’єктами їх створення;
- інформаційні ресурси, призначені для використання суб’єктами, що не мають відношення до їх створення;
- інформаційні ресурси, призначені для вирішення завдань державного управління.

Опосередкований вплив інформаційних технологій на сферу соціально-політичних відносин зумовлює дезінтеграцію всієї класової структури суспільства. Виникають нові критерії соціально-політичної диференціації. Нові суспільно значимі соціальні групи тепер визначаються, перш за все, виробництвом та присвоєнням інформації. Демократія еволюціонує у бік демократії участі (participatory democracy). На думку **Д.Несбітта**, комп’ютери збільшують реальну владу кожної особистості, даючи їй можливість більш ефективно та у більшому обсязі слідкувати за діями свого уряду, ніж уряд може слідкувати за діями особи.

Конституція України в ст. 34 гарантує кожному право вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб. Однак здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, громадського порядку та територіальної цілісності держави, охорони здоров’я населення, захисту репутації та прав інших людей тощо.

Разом з тим в Україні інформаційне суспільство має низку специфічних ознак, які відрізняють його від аналогічного суспільства в країнах західної демократії. Зокрема, йдеться про концентрацію засобів інформації та посилення впливу інформаційних та комунікативних груп, які є частиною фінансово-політичних груп, на політичні інститути та громадську думку, домінування у ЗМІ комерційних ток-шоу, бульварного телебачення, засилля реклами тощо.

Інтерпретації поняття “інформація”

У цілому відзначимо, що **різні інтерпретації поняття “інформація”** обумовлені конкретними цілями кожної окремої науки. Це ж саме стосується й різноманітних класифікацій інформації. Наприклад, виділяють **макроінформацію** (про різні стани об’єкта) та **мікроінформацію** (пов’язана з одним станом об’єкта); структурну (зв’язану) та оперативну (робочу); біологічну, фізичну та соціальну. Соціальна інформація, у свою чергу, поділяється на міжособистісну, групову та масову. В Законі України “Про інформацію” (1992) виділені наступні види інформації: статистична, масова, інформація про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, правова, особиста, довідково-енциклопедична, соціологічна.

Інформація будь-якого виду має свою самостійну цінність, специфічні закономірності функціонування та розвитку, вона здатна до випереджального впливу на державну політику, часто визначає вибір варіанта політичного розвитку, поведінки різноманітних соціальних груп та окремих громадян. Крім того, інформація служить найважливішим видом забезпечення законодавчої діяльності, адже саме вона лежить в основі ухвалення рішення щодо регулювання тих або інших суспільних відносин.

Інформацію ж в органах державної влади можна класифікувати за різними ознаками. Наприклад, інформацію в системі публічної політики та управління можна розділити на офіційну та неофіційну, загальнодержавну та регіональну, горизонтальну або вертикальну, змістовну та

цільову, доступну та недоступну тощо. Зазначимо, що в органах державної влади інформація, насамперед, розглядається з точки зору актуальності, вичерпності та адекватності для прийняття відповідних рішень. У цілому ж інформація державних органів та органів місцевого самоврядування – це передусім офіційна документована інформація, яка створюється в процесі діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування.

**Інформаційне
та аналітичне забезпечення
державного управління**

Сьогодні в Україні вкрай актуальною є проблема ефективного *інформаційного та аналітичного забезпечення* діяльності органів державного управління. Інформаційне та аналітичне забезпечення – це сукупність технологій, методів збирання та обробки інформації, що характеризує об'єкт управлінського впливу (соціальні, політичні, економічні й інші процеси), специфічних прийомів їх діагностики, аналізу й синтезу, а також оцінки наслідків прийняття різних варіантів політичних рішень.

Систему інформаційного-аналітичного забезпечення державного управління можна визначити як взаємозалежну та відповідним чином сформовану сукупність організаційних, організаційно-правових, інформаційних, методичних, програмно-технологічних компонентів, що забезпечує необхідну якість прийнятих управлінських рішень за рахунок раціонального використання інформаційних ресурсів та інформаційних технологій з поєднанням принципів проблемної орієнтації та програмно-цільової установки як відносно тематики інформаційного забезпечення, так і відносно вибіркості підготовки інформації та доведення її до керівників відповідно до їх місця в системі управління та основних функціональних обов'язків.

Зазначимо, що управлінські структури як суб'єкти системи інформаційного забезпечення постійно взаємодіють із інформаційним середовищем, регулюють рух інформації, аналізують тенденції та розробляють рекомендації для прийняття управлінських рішень. Тому система інформаційного забезпечення органів державного управління повинна враховувати неоднорідність процесу прийняття управлінських рішень і специфіку діяльності посадових осіб управлінських структур усіх категорій на різних етапах процесу прийняття рішень. При цьому спеціаліст з інформаційно-аналітичної роботи стикається з низкою проблем під час своєї роботи.

По-перше, одна з головних перепон у роботі спеціаліста з інформаційно-аналітичної роботи в структурах державної служби – традиційний уклад апаратного життя та система специфічних “звичаєвих” табу. Це пов'язано з тим, що державний апарат у нинішньому вигляді фактично не пристосований до швидкого прийняття рішень, оперативного реагування на актуальні проблеми тощо. Це суперечить головним характеристикам інформації – оперативності та актуальності. Інформаційна картина дня часто змінюється буквально за години, а реакція державних органів часто відкладається на наступний день або навіть тиждень. Відповідно часто спеціаліст з інформаційно-аналітичної роботи в державному апараті змушений свій швидкий темп виробництва продукту узгоджувати з темпами інших служб, який часто набагато повільніший. Таким чином, ми маємо справу з проблемою виробничих циклів. Для більшості чиновників нормальний виробничий цикл – один тиждень. Для спеціаліста з інформаційно-аналітичної роботи один тиждень – це максимальний виробничий цикл, який пов'язаний з виходом підсумкових інформаційно-аналітичних програм на телебаченні та радіо, а також друкованих тижневиків. Поряд з цим існує більш важливий щоденний виробничий цикл, пов'язаний із виходом щоденних газет та журналів, моніторингом Інтернету, вечірніх та ранкових теле- та радіопрограм тощо.

По-друге, спеціаліст з інформаційно-аналітичної роботи часто отримує неточну та неповну інформацію через брак ресурсів для її одержання.

По-третє, існує проблема відсутності належної культури виконання та використання інформаційно-аналітичних матеріалів з діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

**Інформаційно-аналітична
робота в державному
управлінні**

З інформаційним та аналітичним забезпеченням тісно пов'язана *інформаційно-аналітична робота*, яка в державному управлінні становить собою сукупність дій в інтересах підвищення ефективності управлінської діяльності і має на меті пізнання сутності, причин, тенденцій розвитку подій і явищ в

політиці, розгляд і оцінювання ситуацій, вироблення на основі аналізу та обробки інформації висновків, рекомендацій, коментарів.

Кінцевим продуктом інформаційно-аналітичної роботи в державному управлінні є **аналітичний документ**.

Зазначимо, що в більшості країн інформаційно-аналітична робота – це розвинена сфера бізнесу, що приносить значні прибутки. Відстеження кон'юнктури ринку, нових продуктів або послуг, стратегії та планів реальних і потенційних конкурентів – неодмінний атрибут роботи великих приватних і державних компаній.

Основними принципами інформаційно-аналітичної роботи в державному управлінні є:

- формування мети досліджень (це основа підходу для вирішення питання “для чого” проводиться дослідження);
- створення понятійного апарату (що дає змогу формувати судження в певних категоріях);
- забезпечення достатньої інформованості безпосереднього замовника (керівництва);
- розкриття значення фактів;
- встановлення причин та наслідків;
- урахування історичного розвитку та національного характеру;
- визначення тенденцій розвитку;
- забезпечення високого рівня достовірності;
- формування висновків і рекомендацій;
- наявність зворотного зв'язку (аналітик повинен знати оцінку замовника, як використовуються результати досліджень).

Засоби інформаційно-аналітичної роботи

Засоби інформаційно-аналітичної роботи становлять собою сукупність інтелектуальних та технологічних засобів, які забезпечують виконання поставленого завдання. Під **технологічними засобами інформаційно-аналітичної роботи** маються на увазі різноманітні каталоги, інформаційні картки, за допомогою яких формують каталоги (тематичні або алфавітні), інформаційні системи (у тому числі автоматизовані), щоденники (головне завдання – регулярна реєстрація інформації про ті чи інші події), системи інформаційного обслуговування, експертні системи, системи штучного інтелекту тощо.

У свою чергу, **інтелектуальні засоби інформаційно-аналітичної роботи** становлять собою різноманітні відомості (характеристики властивостей об'єкта), дані (факти або відомості, представлені в формалізованому вигляді) та повідомлення. По суті, ми маємо справу з інформацією, тобто фактами, які є основою для прийняття рішень щодо проведення адміністративно-організаційних, політичних та інших заходів, а також для підготовки різноманітних пропозицій і рекомендацій стратегічного та тактичного характеру.

Для ефективного виконання інформаційно-аналітичної роботи в державному управлінні необхідно впроваджувати системи штучного інтелекту, тобто автоматизовані системи, що моделюють інтелектуальну діяльність людини. Такими системами сьогодні є лінгвістичні процесори, навчаючі системи, експертні системи, системи підготовки прийняття рішень тощо, а також автоматизовані інформаційно-пошукові системи, що реалізовані на основі використання електронно-обчислювальної техніки, в якій процеси пошуку та передачі, а в ряді випадків і введення документів, даних та запитів повністю автоматизовані. Основною функцією такої системи є нагромадження та оперативний пошук документальної інформації, зокрема враховуючи морфологію мов, словників синонімів, фонетичний пошук тощо. Попит на автоматизовані інформаційно-пошукові системи зумовлений передусім швидким розвитком Інтернету, а також зростаючими у геометричній прогресії обсягами інформації фактично з будь-яких питань життєдіяльності людства. На сьогодні достатньо проблематично оцінити хоча б приблизні обсяги інформації, яку отримують державні, наукові та інші організації, відомства. Проте можливості аналітиків з обробки інформаційних масивів обмежені, адже жоден професійний аналітик не в змозі проаналізувати настільки величезні потоки інформації. Так, наприклад, фаховий аналітик за день може проаналізувати не більше 50-60 газет. Тому стає очевидним той факт, що вирішення проблеми аналізу великого обсягу інформаційних даних можливо лише з допомогою процесу автоматизації.

Зокрема, у пригоді можуть стати сучасні автоматизовані інформаційно-пошукові комплекси “Тренд” і “Моніторинг”, які основані на синтезі досягнень лінгвістики та ряду напрямів сучасної математики. Дані комплекси дають змогу ефективно збирати та класифікувати інформацію з різних напрямів, створювати бази даних тощо.

Автоматизована інформаційно-пошукова система в цілому виконує такі функції:

- зберігання великих обсягів інформації;
- швидкий пошук необхідної інформації;
- додавання, видалення та зміна інформації, що зберігається;
- вивід інформації у зручному для користувача вигляді.

Автоматизація пошуку та обробки даних можлива при відповідній їх організації в певну структуру. Такою структурою є база даних, що являє собою сукупність пов’язаних даних, організованих за певними правилами, що передбачають загальні принципи опису, зберігання та маніпуляції даними незалежно від прикладних програм. Бази даних можуть бути централізованими або розподіленими. Робота з розподіленими базами даних відбувається за допомогою комп’ютерних мереж. Такі мережі допомагають розв’язати проблеми пошуку, збирання, зберігання та видачі інформації, що складають зміст систем інформаційного обслуговування. Останні являють собою сукупність мов, алгоритмічних та технічних засобів для запам’ятовування, зберігання, пошуку, видачі та використання інформації. Засоби системи забезпечують організацію та управління базою даних, специфікацію формату повідомлень, обмін повідомленнями між користувачами.

Сучасний стан науково-аналітичної діяльності показує, що вона є важливою ланкою інформаційної роботи. Але аналітичні служби, які функціонують в Україні в системі державної служби, досить розпорошені. Вони працюють автономно, за конкретними оперативними чи постійно діючими запитами абонентів, при цьому між ними відсутня координація, зокрема для спільного формування та використання джерельної бази.

Специфіка проблеми науково-аналітичної діяльності в Україні полягає в тому, що робота всіх досліджуваних інституцій спрямована на задоволення інформаційних потреб вищих державних, урядових, законодавчих гілок влади. Проте наукова аналітика потрібна також для прийняття управлінських рішень у регіональних і місцевих органах влади, під час обґрунтування значних наукових та господарських проектів.

Управління політичним, економічним та соціально-культурним розвитком суспільства може бути ефективним лише у разі наявності достовірної та систематичної інформації про його поточний стан. Сьогодні в Україні органи державної влади, політичні партії, фінансово-політичні групи тощо не мають чітко налагоджених механізмів збирання інформації для власних потреб. Крім того, існує проблема достовірності та доступу до інформації, яка є складовою такого специфічного в умовах пострадянського простору поняття, як “свобода слова”. Достатньо часто відповідні служби, які функціонують у структурі органів державної влади, політичних партій тощо, зацікавлені в замовчуванні або ігноруванні певних фактів, паралельно з цим займаючись підготовкою та розміщенням дезінформації. Виходячи з цього оцінка політико-економічних та соціально-культурних процесів часто є необ’єктивною, що призводить до загального погіршення ситуації в країні. Таким чином, для вирішення практичних проблем управління соціально-політичними процесами особливого значення набуває проведення окремого виду соціологічних досліджень – моніторингу, який фактично є своєрідним інструментом управління, у тому числі державною політикою.

8.6. Публічність та демократія як основи сучасної організації управління

Публічність влади

Публічність влади стає зрозумілою в двох основних значеннях: 1) **режим відкритості** функціонування влади та прозорості прийняття політичних та управлінських рішень (основний історичний алгоритм представницької демократії) та 2) **участь громадськості** у формуванні політичного порядку денного та прийнятті рішень (новітні форми та практики), – реалізовується в Україні (утім, і в інших пострадянських демократіях) як усе ще імітаційно-потенційна модель.

Фактично публічність влади як спосіб контролю за останньою з боку суспільства виступає одним з елементів політичної відповідальності влади.

Однією з найважливіших засад функціонування Європейського адміністративного простору є відкритість та прозорість публічної адміністрації. У державах із демократичним режимом діють відповідні політико-правові механізми, спрямовані на досягнення максимальної прозорості в діяльності органів влади.

Прозора влада повинна належним чином забезпечувати діалог із громадськістю на всіх етапах прийняття рішень та постійний доступ до повної, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів державної влади та її посадових осіб відповідно до чинного законодавства. Від прозорості влади, від якості інформування громадськості про діяльність її органів у демократичній державі також залежить ефективність діяльності публічної адміністрації.

Демократія – це складна система взаємодії політичної, економічної та юридичної підсистем, яка продиктована не ситуативними потребами та інтересами, хоч би якими важливими або невідкладними вони здавалися, а загальними універсальними принципами, в основі яких лежать ґрунтовні знання про закони, закономірності, універсальні принципи політичної теорії. Але проблема полягає, на жаль, у відсутності готової політичної теорії як такої.

Історично усталеною формою взаємодії держави й суспільства є політична демократія – система управління державою й самоврядування народу. В її основі лежить принцип зворотного зв'язку. У цьому розумінні демократія є соціально-політичною формою реалізації принципу зворотного зв'язку в державному управлінні. Така інтерпретація демократії підтверджується багатьма її теоретичними визначеннями (**Поппер, Хайєк, Шумпетер** та ін.). Наприклад: демократія – політична система, в якій влада виконується за згодою керованих; демократія є управління в рамках правил, установлених за згодою керованих, у рамках правосуддя й справедливості; демократія – це політична система, у якій кожний індивід або група може повністю й вільно висловити свою думку з обговорюваних проблем. Будучи формою держави, демократія разом з тим є і найважливішим принципом її управління, а точніше кажучи, сукупністю принципів. (До речі, у США знання того, що демократія – це принцип, на якому базується державне управління в Америці, вимагається навіть від емігрантів, що екзамнуються на одержання громадянства.)

Принцип демократизму

Реальне наповнення принципу демократизму полягає в реалізації керованими (соціальними групами, колективами, індивідами) свого права безпосередньо або через обрані ними для участі в управлінні державою й суспільством органи. Держава ж забезпечує необхідні організаційні, політичні й матеріально-технічні умови для здійснення народом управлінської функції.

Щоб фактично, а не декларативно, керовані могли брати участь у розробці проектів та програм і в утвердженні державних рішень, їм потрібно мати, по-перше, доступ до відповідної інформації; по-друге, – реальну можливість вільно висловлювати свою думку з обговорюваних проблем (у тому числі в засобах масової інформації); по-третє, мати засоби контролю над діяльністю керуючих на всіх рівнях системи, які забезпечували б виконання влади й функцій управління в рамках правил, встановлених за згодою суспільства; по-четверте, керовані повинні бути захищені державою від будь-яких форм примусу при виконанні ними цивільних владних функцій.

Прозорість та публічність влади

У свою чергу, демократія вимагає від керівника при прийнятті рішень виходити з інтересів мас; опиратися на силу народу й бути відповідальним перед ним за ухвалені рішення. Діяльність керуючого суб'єкта повинна бути відкритою, публічною й прозорою для суспільства. Прозорість влади є необхідною умовою забезпечення передбачених Конституцією України прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами.

Прозорість влади є необхідною умовою забезпечення передбачених Конституцією України прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами.

Публічна державна влада за ступенем публічності може бути: 1) видима, прозора; 2) напівприхована; 3) прихована, криптологічна.

Публічність (від лат. *publicus* – суспільний, народний) політичної влади означає її суспільний, безособовий і відкритий характер. На відміну від існуючої в невеликих групах приватної особистої влади, наприклад сімейної, політична влада реалізується від імені і в межах усього суспільства.

Публічність визначається зрозумілістю способу дій влади, її чутливістю до потреб людини і суспільства, відокремленістю механізмів підготовки та реалізації рішень від політичної діяльності. У країнах розвинутої демократії саме публічність і прозорість влади є головним фактором запобігання корупції.

Можна виділити три складові публічності влади:

- публічні процедури підготовки урядових рішень;
- єдині і зрозумілі для всіх стандарти й процедури діяльності органів державної влади;
- відкритий конкурсний набір на усі, а особливо вищі, посади державних службовців.

У демократичних країнах саме публічність і прозорість влади є **головним фактором запобігання корупції**. Щодо другої позиції, визначеної у формах взаємодії, то саме через публічну політику та через відкритість та прозорість влади забезпечує реалізацію владних повноважень. Під відкритістю та прозорістю розуміється така якість політичної влади, яка забезпечує наявність у системі політичних відносин широких каналів взаємопроникнення для всього спектра соціальних, економічних, політичних сил. Відкрита влада стає підзвітною суспільству і прозорою в організації діяльності свого бюрократичного апарату.

Публічна політика як важливий критерій відкритості влади визначається такими параметрами:

- доступністю та відсутністю перешкод в отриманні громадянами інформації у зрозумілій формі щодо діяльності органів політичної влади;
- можливістю реального впливу громадськості на прийняття владних рішень;
- націленістю влади на вирішення суспільних проблем, задоволення потреб і запитів громадян;
- залученням громадських організацій до реалізації державної політики, прийняття законів та інших нормативно-правових актів, рішень органів влади, а також оцінки результатів виконання рішень.

Принцип публічності задає не лише **демократичні параметри взаємодії** держави та інших акторів, а й до певної міри усуває протиріччя, які мають місце в реалізації демократичного принципу “прийняття меншістю позиції більшості”. Так, “інтеракції”, “діалог”, у якому держава виступає на рівних позиціях з іншими акторами, формують нову модель ухвалення політико-управлінських рішень, яка забезпечує врахування інтересів усіх зацікавлених сторін. Аксиомою і водночас проблемою політики завжди було досягнення консенсусу, навколо якого концентруються ресурси та для досягнення якого докладаються чималі зусилля. Якщо розглядати консенсус як наявність єдності у поглядах множинної кількості суб’єктів щодо ключових аспектів соціального порядку, то він виявляється саме у єдності дій.

Наукові теорії нерідко економіку відносять до приватної сфери, а політичні – до публічної. У цьому випадку мета індивідів підрозділяється на дві категорії: на окремі, приватні (за своїми мотивами й результатами), і на ті, які зачіпають інтереси інших людей. У ліберальних суспільствах по визначенню існує приватна сфера, розглянута як щось особисте, закрите від втручання з боку інших людей або інстанцій. Сюди відносять відправлення релігійних обрядів, особисті відносини в родині, особливості споживання (переваги певної їжі й одягу), а також більшість аспектів виховання дітей, і інші особливості особистого життя.

Складно провести чітку демаркаційну лінію між публічною й приватною сферою. У реальному житті ця межа залишається досить рухливою. Визначення “приватна” стосується досить обмеженої сфери діяльності індивідів і груп, що беруть особисту участь в обміні. “**Публічна сфера**” визначається як арена діяльності, що суттєво зачіпає інтереси інших людей. Хоча ніяка дія не відбувається без соціальної детермінації її змісту, це аж ніяк не означає з необхідністю, що все має публічний характер. Американський філософ-прагматист **Д.Дьюї** ввів відмінність між ними на підставі масштабів діяльності й наслідків трансакцій, здійснюваних між індивідами.

Ідея публічності ширша, ніж ідея суспільного блага, але вже вужча, ніж суспільство в цілому. Вона містить у собі не тільки благо як таке, але також і колективну ідентичність і загальні цінності, що мають відношення до політичного дискурсу. Але одночасно ця ідея говорить тільки про публічну арену, а не про політику в цілому. Наприклад, до сфери публічного належить загальноприйнята манера одягатися, припустимі коди поведінки в громадських місцях,

таких як метро, ліфти, парки тощо. При цьому далеко не всі аспекти політики мають публічний характер.

У “Політиці” **Аристотеля** підкреслювалося, що участь у публічному, громадському житті поліса сутнісно необхідна для вираження вищої соціальної природи людини. В античному Римі поняття “республіка” (*res publica*) означало – зв’язок і асоціації взаємної прихильності, що існувала між людьми, не пов’язаними один з одним родинними зв’язками або іншими формами інтимного спілкування. У роботі “Публіка і її проблеми” **Д.Дьюї** ідентифікував публічність, з одного боку, як сировину політики, а з другого – як сутнісно необхідний компонент держави.

Концепція публічності

Коли ми пов’язуємо політику з публічним життям, то висуваємо низку питань і проблем щодо найважливіших механізмів, які перетворюють діяльність і взаємодію людей у сферу публічну. Серед відповідей на ці питання можна виділити два напрями аргументації, пов’язані з інтерпретацією концепції публічності.

Перший із цих напрямів, який останнім часом набув поширення, визначає публічну сферу через власний інтерес. Публічність або втілює прагнення до реалізації власного інтересу, що збігається з інтересами інших (спільний інтерес), або становить собою відповідь урядових структур на індивідуальні інтереси, спрямовані на підвищення добробуту громадян (інакше кажучи, тут відбувається рух знизу вгору й згори донизу). З нею пов’язані концепції суспільних благ. Відмітними рисами такого типу міркувань є заперечення елемента публічності у випадку, якщо він виходить за межі захисту приватних інтересів або дає відповідь на потреби громадян, несумісні із приватними цілями.

Більш традиційна інтерпретація поняття публічності припускає зв’язок між публічним інтересом і суспільним благом. Ці концепції висувають ідею про те, що публічність має такі зміст і мету існування, що не зводяться до прагнення реалізації власного інтересу й простого вибудовування порядку приватних переваг. Саме таке обґрунтування публічності було дане американським політичним філософом **Х.Арендт**.

Прихильники першого підходу до публічності звичайно розглядають другий варіант як метафізичний, якщо взагалі не містичний. Вони вірять, що соціальна реальність, що має підстави вважатися такою, складається з індивідів і їх переваг. На думку прихильників другого підходу, соціальні інститути також мають реальність. Вони виникають не у відповідь на бажання індивідів (хоча інтерес інститутів часто й поширюється на індивідуальні бажання). Вони містять у собі приватних агентів і виражають їх внутрішній соціальний зв’язок, що розуміється як підстави для самого існування індивідів. Інакше кажучи, другий підхід припускає соціальний потенціал, апріорний стосовно артикулюванню приватних цілей.

Коли ми займаємося осмисленням взаємин між публічною й приватною сферами, то неминуче опираємося на той або інший підхід до проблеми приватного/публічного. Якщо нам більш прийнятним уявляється перший варіант, то ми вивчаємо, яким чином індивідуальні інтереси громадян взаємодіють один з одним, збігаються, або навпаки, справляють на інших негативний ефект. Якщо ж дотримуватися другого підходу, або обох одночасно, то в центрі нашої уваги постає колективне життя. Нас цікавить, яким чином воно підтримує, визначає й надає змісту приватного самовираження, а також обмежує власний інтерес.

Публічність – відкритість, доступність і колективність. Публічність утворює сферу колективності, асоціативний простір, у якому за різними ознаками групуються члени суспільства, колективізуються погляди, емоції, виникають і функціонують політичні партії, громадські організації, творчі й інші союзи (“публічний простір”, за визначенням **Ю.Хабермаса**). У цьому просторі зустрічаються й взаємодіють або протистоять один одному організовані, інституціональні, формалізовані й спонтанні суспільні формування (суспільні рухи, “народні фронти” тощо). Тут поєднуються процеси організації й самоорганізації, управління й самоврядування. У публічному просторі розташована периферія центральної державної влади – “правлячі сили”, “політичні еліти”, апарати державних установ, політичних партій, органи місцевого самоврядування, вся сукупність влади “середнього рівня” (мезовлади), яка пов’язує мікропроцесуальні відносини з вищими органами державної макровлади. Характер публічності, її вигляд визначаються інтенсивністю асоціативного життя суспільства, її організованістю, демократичною

відкритістю самого суспільства. Мінімальна в авторитарних і тоталітарних політичних системах публічність виразніше, яскравіше проявляється в демократичних країнах. *Приватність* (частковість) – сфера життєвих інтересів, життєдіяльності, емоцій, прихильностей окремої людини, приватної особи, індивіда, відособлена від інших суспільних сфер. У цій сфері людина автономна, але не ізольована, у ній зосереджені її відносини з іншими людьми – родинні, сімейні й дружні, розвиваються здатності людини, смаки, складається прийнятий нею стиль життя, перебуває особиста власність людини – матеріальна й інтелектуальна. У приватній сфері конкретизуються основні права людини. Приватність – сфера безпосереднього спілкування людей на мінімальній соціальній дистанції, у якій утворюються мікропроцесуальні відносини влади (**М.Фуко, Н.Пуланзас**). Публічна й державна сфери визначають приватність, однак здатність і право держави проникати в приватну сферу особистості обмежується суспільством і законом. Тиск на приватність, вторгнення в неї стали однією з характеристик деспотизму, авторитаризму, феодального абсолютизму й будь-якої тоталітарної системи. У системі поглядів лібералізму суспільство й держава мають гарантувати недоторканність приватності, забезпечити саму її можливість як інтегральної складової загального добра й не втручатися в неї, не намагатися змінити природу індивідуальності. Єдине припустиме й неминуче колективне втручання ззовні в приватне життя індивіда можливо лише в процесі соціалізації, впливу на нього стереотипів культури й корекції форм приватності.

**Проблеми публічності
в працях Д.Дьюї і Х.Арендт**

Спинимось більш докладно на двох підходах до проблеми публічності на прикладі поглядів двох політичних мислителів – **Д.Дьюї** й **Х.Арендт**.

У роботі “Суспільство і його проблеми” **Д.Дьюї** спробував пов’язати публічну сферу з державою, показуючи, яким чином принаймні демократична ліберальна держава ґрунтується й обмежується масштабами розвитку публічності. Його головним завданням було ідентифікувати зміст поняття “публічності”. **Дьюї** почав розгляд проблеми з її детермінуючої основи – світу індивідів і взаємодій між ними. У тій мірі, у якій їх взаємодія обмежується ними самими, тобто поки вони не виявляють впливу на інші сфери життя, цю діяльність можна вважати приватною. Ген публічності з’являється там, де вони торкаються інших сфер.

Ще одна особливість підходу **Д.Дьюї** полягає в тому, що він вважав за необхідне включити в поняття публіки, крім звичайних людей, також хворих, божевільних, психічно нестабільних і молодь. Це пов’язано з тим, що ці групи перебувають “під опікою держави”. Їхня взаємодія з іншими людьми має однобічний характер. Причина цього в нерівності статусів (а також впливу й ресурсів). Але як тільки принцип був введений, це означало розширення публічного інтересу, включення в нього питань мінімальної оплати праці, відносин між робітниками й капіталістами, турботу про дітей і старих, підтримку системи освіти тощо. **Д.Дьюї** включив ці питання в “публічну сферу”, відтак вона набула широкого характеру.

Теорія співвідношення публічного й приватного в працях **Х.Арендт** радикально відрізняється від поглядів **Дьюї**. Її інтерпретація привертає увагу до аспектів публічності, що звичайно не акцентуються в сучасних дискусіях, зорієнтованих переважно на проблеми обмеженості задоволення приватних бажань. Її відповідь має більш традиційний характер і свідчить про опору на “класичні” теорії. Думка **Х.Арендт** про публічність випливає з апріорного уявлення про те, яким чином ми випробовуємо, сприймаємо й конструємо реальність нашого життя, індивідуально й колективно. Залежність нашого почуття реальності від публічності припускає, що вона має інтерсуб’єктивний характер. Однак саме по собі поняття публічності не містить у собі цього припущення. Зовнішній світ у неокласичному мисленні пропонується розглядати як можливість встановлювати й використовувати переваги, які вже склалися (інструментальний підхід). На відміну від нього, ідея “появи на публіці” має сенс, який виходить за межі інструментальної концепції публічності. За **Х.Арендт** саме у сфері публічності виникають можливості конструювання чогось нового. Оскільки вона розглядає особистість як соціальний конструкт, то “поява на публіці” набуває особливого значення як частина зусиль, спрямованих на узгодження соціальної цілісності, без чого ми легко можемо втратити почуття ідентичності.

Ще один аспект публічності, виявлений **Х.Арендт**, – розуміння публічності як “загального світу”. Вона підкреслювала, що цей “загальний світ” – конструкція, створена людьми. Дійсно,

він сконструйований для того, щоб створити світ речей, які забезпечують наше загальне життя. Ідея полягає в тому, що спільний світ поєднує людей. Публічність не тільки допомагає задовольнити наші особисті бажання, вона поєднує нас у більш широке ціле. Для цього загальний світ повинен мати власну об'єктивність, він повинен складатися з необхідних елементів.

Отже, при перетинанні площин уряду й суспільства публічність відіграє важливу вирішальну роль. З погляду уряду, публічна сфера – це об'єкт політичної діяльності. З публічної точки зору, уряд – це арена її вираження й інструмент у досягненні її цілей, наприклад збільшення витрат на дітей, медичне страхування, що завжди називається суспільними (публічними) турботами. Громадськість не просто використовує уряд як інструмент у досягненні власних цілей. Публічна сфера – продукт діяльності уряду. У деяких країнах держава легітимізує групи інтересів, видає їм ліцензії на діяльність, гарантуючи їм таким чином публічний статус і визнаючи їх право на здійснення публічної політики. Тим самим, публічність стає виразником політики почасти завдяки діям самого уряду.

8.7. Парламентаризм у державному управлінні

Визначення парламентаризму

Парламентаризм – форма взаємодії громадянського суспільства і держави, що ґрунтується на визнанні провідної ролі парламенту як загальнонаціонального представницького органу в системі організації державної влади. Парламентаризм є необхідною ознакою демократичного політичного устрою в державі та передбачає верховенство парламенту в законодавчій сфері. Юридичними виявами парламентаризму є розмежування законодавчої і виконавчої влади, контроль парламенту за діяльністю органів виконавчої влади, привілейований статус депутатів та їх юридична незалежність від виборців. Парламентаризм передбачає наявність у країні впливових політичних партій, досконалого законодавства про вибори та механізми функціонування парламенту, високого рівня професіоналізму парламентарів. Парламентаризм має місце тільки там, де у складі парламенту є великі політичні об'єднання депутатів, що виражають інтереси значних верств суспільства. Найповніше парламентаризм виявляється за парламентських форм правління, коли уряд формує парламент і несе перед ним політичну відповідальність.

На відміну від інших видів державного устрою, парламентаризм базується на домінуючій ролі законодавчого органу в системі державної влади.

Парламентаризм у контексті управління суспільством і державою пройшов складний шлях свого формування. У Стародавніх Греції та Римі, наприклад, провідні вчені-філософи спрямовували свої зусилля в двох найважливіших напрямках – це пізнання навколишнього природного й соціального середовища, або природи й людини, і пошук оптимальних варіантів управління цим середовищем і біологічним етносом – суспільством. У Греції 3 тис. років тому плеємна аристократія розпалася на окремі міста-поліси з різною організацією публічної влади та різними способами управління – демократією та олігархією. Згодом, через 500 років, вони знову об'єдналися за певними політичними інтересами, створивши нові союзи. Стародавній Рим існував два тисячоліття. Форми правління – спочатку необмежена влада монарха в імперії. Далі – виборний представницький орган, згодом – знову авторитарні методи управління, імперія. Ідеї пізнання суспільства, які існували на той час, були пов'язані з вченнями **Сократа**, **Демокрита**, **Протагора**. Це були ідеї “самопізнання – як шлях досягнення добра”, “людина – міра всіх речей” тощо. В роздумах філософів ішлося про необхідність реалізації принципів соціальної справедливості при управлінні суспільством. Останнє, з плином часу та еволюцією держави, кристалізувалось у представницький орган управління на рівні з іншими гілками влади. Цей орган влади в різні епохи в різних країнах називався по-різному. Найперший парламент у світі – ісландський Альтінг – засновано X ст., англійський парламент датується тринадцятим століттям. У Франції перший парламент називався Генеральні Штати і вперше був скликаний у 1302 р. Законодавчий орган США називається Конгресом і складається з Палати представників і Сенату.

“Без реального здійснення народовладдя, свободи, рівності, гласності, постійного врахування громадської думки не можна забезпечити соціальну справедливість у суспільстві. А без високої свідомості, розуміння обов'язку й відповідальності, без професіоналізму, ініціативності

не можна досягти високої ефективності управління. Поза демократичними ідеалами й установленнями воно не може бути моральним. Цей взаємозв'язок має складний характер, але чим він тісніший, тим він багатогранніший, діалектичніший”.

Необхідність реалізації демократичних принципів та забезпечення прав громадян при здійсненні ефективного управління – одне із ключових завдань державної влади. Народне представництво у вигляді інституту парламентаризму притаманне будь-якій країні з більш-менш розвиненою демократією. Неможливо собі уявити жоден демократичний устрій без існування й повноцінної діяльності в державі парламенту. За своєю суттю парламентаризм пов'язаний із суспільно-політичним розвитком і вдосконалюється одночасно з цим розвитком. Розглядаючи *парламентаризм*, не можливо оминати регіональні місцеві представницькі органи влади, і ми не можемо розглядати парламент окремо від цих низових владних структур.

Парламентаризм:

- форма організації державної влади;
- конкретний спосіб управління державою;
- механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої та судової гілок влади;
- система взаємодії держави та суспільства.

Парламент і парламентаризм – поняття взаємозалежні і взаємообумовлені, але не рівнозначні. Парламентаризм не може існувати без парламенту. Проте парламент може існувати без істотних елементів парламентаризму, що характерно для авторитарних режимів.

Представляючи основоположну складову парламентаризму, парламент є вищим представницьким і законодавчим органом будь-якої держави. Людство накопичило величезний досвід у парламентському будівництві. Витоки парламентаризму сягають глибокої давнини, а структурованим і діючим інститутом парламент розглядався як “рада знаті в англосаксонських королівствах Англії в VI-XI століттях”. Зазначаючи різних змін і модифікацій, спираючись на рівень суспільного розвитку, враховуючи національні, регіональні, релігійні та інші фактори, парламентське будівництво вже у другій половині XIX ст. стало міцно завойовувати місце в державній ієрархії. Парламентаризм сьогодні – це діюча система державного управління, яка прагне до побудови правового життя суспільства. Звідси – зв'язок і взаємодія законодавчої та виконавчої влади у здійсненні таких завдань. Відсутність структурованого політикуму, слабка політична еліта, низька загальна політична культура зводять до мінімуму зусилля всіх гілок влади. Тому парламентаризм слід розглядати не тільки як явище політико-правового характеру, але і як феномен, що має соціально-культурне значення.

Підвищений інтерес сучасних українських наукових і політичних кіл до розвитку парламентаризму пояснюється існуванням низки проблем теоретичного і практичного характеру, пов'язаних із розвитком вітчизняного конституціоналізму в цілому. Перспективи розвитку парламентаризму як форми правління в Україні вивчаються **А.Мартинюком**, інституціоналізацію парламентаризму вивчав **В.Соколов**. Дослідженням світового досвіду інституту парламентаризму в аспекті розв'язання державно-політичних конфліктів займався **В.Воднік**. Різні аспекти проблем формування парламентаризму в Україні та світі вивчають також сучасні вітчизняні вчені: **В.Журавський, А.Заєць, В.Кампо, М.Козюбра, В.Гошовська, О.Ющик, В.Борденюк, Г.Журавльова, В.Шаповал, О.Соснін, Ю.Шемшученко, В.Литвин**.

Враховавши вищезгадані праці та зазначені в них концептуальні підходи до феномену парламентаризму в державотворенні, можна стверджувати, що *парламентаризм – це історично обумовлений етап розвитку суспільних відносин у державі, формування якого характеризується сумарною наявністю таких факторів:*

- перетворення народного представництва в спосіб формування станового або загальнонародного колегіального органу державної влади;
- поділ державної влади щонайменше на дві, а в перспективі – на три і більше гілки публічної влади;
- виникнення незалежного парламенту, що володіє встановленими законом або владою невідчужуваними повноваженнями, здійснюваними ним одноосібно або в сукупності з главою держави;
- парламентаризм виникає в міру розвитку в країні товарно-грошових відносин і появи соціальних груп населення, незалежних в економічному та соціальному відношенні від правлячої владної верхівки.

Об'єктом парламентаризму є суспільні відносини, що визначають Україну як демократичну соціальну державу, яка не має стійких традицій парламентаризму.

Об'єкт парламентаризму – система функціонування та інституалізації представницької та законодавчої влади.

Предмет парламентаризму – феномен парламентаризму в історичному, аналітичному, національному аспектах: еволюція теорії парламентаризму, класифікація, структура, функції сучасних парламентів, тенденції їх розвитку.

Розвиток парламентаризму актуалізується специфікою сучасного державотворення в Україні. *Парламентаризм* розглядаємо як специфічне функціонування та інститут представницької та законодавчої влади в державі. Парламентська специфіка трактується нами як елемент публічної політики, оскільки виступає ланкою взаємовідносин суспільства і держави. “Публічними” розуміємо ті аспекти людської життєдіяльності, які вимагають урядового чи соціального регулювання, втручання або спільних дій. Такими є загальні підходи до теоретико-методологічної суті парламентаризму.

Проблема ролі парламенту в системі гілок влади в сучасних державах залишається актуальною з огляду на побудову правових держав на пострадянському просторі і впровадження сучасних демократичних стандартів суспільного розвитку.

Як явище суспільно-політичного життя парламентаризм – не просто поділ влади або її представництво, це складна і багатогранна система організації влади. Парламентаризм являє собою певну шкалу соціальних цінностей, що включає суспільні та особистісні пріоритети, панування в житті суспільства закону, принципу верховенства права, нарешті наявності громадянського суспільства, що характеризується політико-правовою культурою і відповідальністю громадян.

Характер і зміст парламентаризму визначає діяльність парламенту. Під парламентаризмом слід розуміти таку систему взаємодії держави й суспільства, для якої історично характерним є визнання провідної ролі вищого і постійно діючого представницького органу у здійсненні державно-владних функцій.

Під функціями парламенту за аналогією з функціями усієї держави чи будь-якого органу влади розуміються основні напрями діяльності парламенту, у яких виражаються його сутність, завдання, цілі.

Функції парламентаризму

Функції парламентаризму: законотворча; представницька; комунікативна (зворотного зв'язку); мобілізаційна; забезпечення стабільності існуючого ладу; контролююча; ідеологічна.

Головна функція парламентаризму – це **законотворчість**. Члени парламенту розробляють, обговорюють і приймають закони, які спрямовані на розв'язання проблем, що стоять перед державою. Якщо розглядати парламентаризм з точки зору законотворчості, то парламентаризм – це наслідок професіоналізації, спеціалізації та диференціації політичного життя суспільства і державного управління.

Друга важлива і, мабуть, перша за часом походження функція парламентаризму – це **представницька функція**. Право представництва – найважливіша ознака демократії, що дає змогу уникнути прийняття непродуманого або зловмисного рішення. Саме в боротьбі за право представництва народжувалися парламентаризм і пов'язані з ним політичні доктрини.

Саме представницька роль, яку відіграють парламентарі в державному управлінні, допомагає зводити до спільних інтересів системи суперечливі інтереси та прагнення різних верств і груп населення, дає змогу враховувати соціально-політичні зрушення в суспільстві і коректувати державний курс у потрібному напрямі.

Представницька функція змушує парламентарів постійно балансувати між загальнонаціональними та місцевими інтересами. Імператив представництва полягає в тому, що кожен законодавець повинен, з одного боку, створювати загальнодержавні норми шляхом законотворення, а з другого – виступати своєрідним захисником інтересів свого виборчого округу.

Представницьку функцію парламенту можна охарактеризувати за допомогою певної сукупності рис, найважливішою з яких є реальний механізм функціонування представницьких закладів, відкритий характер їх взаємодії з громадянським суспільством, високий рівень представництва різнобічних соціальних інтересів.

З представницькою тісно пов'язана інша функція парламенту – *зворотного зв'язку*. Державний механізм як будь-яка саморегулююча система потребує наявності зв'язку з об'єктом її впливу, тобто громадянами. Це необхідно для того, щоб оцінювати наслідки тих чи інших дій законодавця (держави) і враховувати результати цих оцінок у подальшій діяльності. Без такого зворотного зв'язку державний апарат не в змозі довго підтримувати достатню соціальну базу для реалізації свого політичного курсу.

У випадку із законодавчими установами система зворотного зв'язку виражається у вигляді різноманітних контактів парламентарів зі своїми виборцями, політичними організаціями та пресою.

Ще однією з найбільш ранніх функцій представницьких установ є *функція мобілізації підтримки* з боку громадян на користь політичного керівництва, успадкована ними від епохи ранніх буржуазних революцій, коли потрібно було гуртувати народ на боротьбу проти феодалної реакції або зовнішньої агресії. У процесі цілеспрямованого впливу на пересічних громадян відбувається свого роду соціально-психологічна самоідентифікація виборців із законодавцями, виробляється почуття групової спільності і причетності до державного управління. Грунтуючись на цій соціальній підтримці, парламентарі заявляють про наявність у них “народного мандата”, який дає їм змогу творити закони і політику від його імені.

Ще однією важливою функцією є *забезпечення стабільності існуючого ладу*. Пом'якшуючи конфлікти, приглушаючи напруженість і стабілізуючи політичні відносини, представницькі установи послаблюють тиск критиків на підвалини політичного режиму. Відбувається це завдяки тому, що вони спрямовують активність опозиціонерів у русло легальної, конституційно допустимої і відповідно підконтрольної правлячим колам діяльності.

Парламенти відіграють важливу стабілізуючу роль як ініціатори соціально-економічних і політичних реформ.

Важлива функція представницьких установ – *контроль за діяльністю виконавчої влади*. Парламент зазвичай має безліч засобів забезпечення цієї функції. Зокрема, контроль за організацією діяльності виконавчих органів, перевірка звітності, бюджетний контроль, проведення розслідувань, нагляд за кадровою політикою уряду тощо.

Ще одна важлива функція парламентаризму – *ідеологічна*. Законодавчі установи, виступаючи оплотом і уособленням демократії, інформують громадян про переваги існуючого ладу та популяризують його.

Усі функції в сукупності дають змогу парламентаризму, з одного боку, успішно справлятися зі своєю роллю в політичній системі, з другого – претендувати на те, щоб бути універсальним інструментом політичної організації суспільства.

Загалом, чим досконаліша організація парламентаризму, тим більше можливостей має країна для соціального і духовного прогресу.

Проте необхідно зауважити, що в діяльності сучасного парламенту політичні функції часто домінують над законодавчими, перетворюючи парламент на арену ідейно-політичних дискусій і зіткнень.

Система парламентаризму передбачає пріоритет парламенту в структурі соціального управління. Сам по собі представницький і законодавчий орган не означає утвердження парламентаризму як соціального і політичного інституту суспільства. Парламентаризм – комплексне явище.

Парламентаризм у системі державного управління розглядається як елемент політичної системи. До *елементів політичної системи* відносимо:

- політичні об'єднання (держави, державні органи, політичні партії, суспільно-політичні організації та рухи);
- політичні відносини, що складаються між структурними елементами системи;
- політичні норми і традиції, що регулюють політичне життя країни;
- політичну свідомість, що відображає ідеологічні та психологічні характеристики системи;
- політичну діяльність, що охоплює дії конкретних людей як представників або членів політичних об'єднань.

Політична система

Політична система включає: політичні об'єднання (держави, політичні партії та громадські організації та рухи); політичні відносини; політичні норми і традиції; політичну свідомість; політичну діяльність.

Парламентаризм у державному управлінні являє собою систему політичної організації держави з чітко розмежованими функціями законодавчої та виконавчої влади, за якої парламент перебуває в дещо привілейованому становищі. З ускладненням структури суспільних зв'язків відбувається процес посилення повноважень виконавчої влади (президента, уряду).

Співпраця українського парламенту з державою як основним елементом політичної системи сучасної України є багатовекторною і може мати законодавчий, представницький, легітимізаційний і контрольний характер. Суть у тому, що парламент приймає правові норми, на основі яких розвивається держава, а також надає можливість громадянам брати участь в управлінні державою. Держава ж, у свою чергу, забезпечує діяльність парламенту, зокрема, не дозволяючи іншим державним органам втручатися в його діяльність, забезпечуючи вибори до складу парламенту, а також, у разі необхідності, забезпечує за допомогою примусу обов'язковість виконання вимог українського парламенту.

Взаємодія парламенту з державними органами відбувається в рамках системи поділу влади, в суворій відповідності нормам Конституції України і функціональними обов'язками того чи іншого державного органу та зводиться до забезпечення управління Українською державою, а також до взаємного контролю одне одного в процесі управління країною.

Взаємозалежність між українським парламентом і політичними партіями реалізується наступним чином: політична партія спочатку в рамках виборів, а потім у рамках роботи парламентських фракцій використовує парламент для втілення політичної ідеї, яку вона пропонує, в життя; а парламент, у свою чергу, формуючись за допомогою діяльності політичних партій, безпосередньо залежить від їх життєздатності та активності.

Вплив українського парламенту на політичні відносини, що складаються між структурними елементами системи, – явище складне і фактично зводиться до сфери парламентаризації державної влади в країні. Зокрема, поява парламенту в політичній системі приводить до серйозних змін не тільки в складі її структурних елементів, а й змінює саму структуру й характер взаємозв'язків між даними елементами.

Взаємодія парламенту з такою категорією, як політичні норми і традиції, що регулюють політичне життя країни, полягає в тому, що парламент, з одного боку, змушений притримуватись норм і традицій, а з другого – в ході законодавчого процесу може або надати даним нормам і правилам загальнообов'язкову силу, або заборонити їх.

У взаємодії з політичною свідомістю український парламент висловлює ті чи інші політичні ідеї, погляди, уявлення; піддається впливу тієї чи іншої політичної ідеології; являє собою місце, де різні політичні угруповання (перетворені в парламентські фракції) відстоюють ті чи інші політичні ідеї та погляди; є своєрідним посередником між політичними партіями і народом при формуванні в останнього політичної свідомості.

У співпраці з політичною діяльністю конкретних людей як представників або членів політичних об'єднань український парламент дає можливість конкретній людині взяти участь і в політичному житті країни. При цьому зворотний зв'язок такої співпраці є реальним – політична діяльність парламенту складається з діяльності конкретних людей, які його утворюють. З урахуванням того, що діяльність парламенту, його рішення приймаються колегіально, можна стверджувати, що в цьому аспекті враховується діяльність кожного депутата, а опосередковано – і всіх виборців, які взяли участь у виборах до парламенту.

Можемо констатувати, що політична система України формується з урахуванням такого державного органу, як парламент, а також із використанням парламентських методів управління державою.

Недоліки українського парламентаризму

До *недоліків українського парламентаризму* можна віднести: перманентну кризу представницької демократії; слабку консенсусну природу парламенту; недостатньо ефективне функціонування конституційної юстиції; непрофесійність депутатів, архаїчність парламентських процедур, лобізм, прогалини виборчого законодавства; невисокий рівень довіри; кризу представницької демократії; конфлікт повноважень та більшість; кризу політичних партій, нездатність адекватно реагувати на нові соціальні виклики і задовольняти завищені очікування електорату.

Вітчизняна система державного управління спричиняє появу недоліків при функціонуванні інституту парламентаризму.

Недоліки у функціонуванні сучасного українського інституту парламентаризму зумовлюють такі фактори:

Перманентна криза представницької демократії, що існує в українському парламенті протягом останніх років, вказує на недостатність конституційної модернізації та інфантильний стан парламенту. Турбулентність сучасної представницької демократії багато в чому зумовлена дифузією влади, що проявляється в нечіткості розмежування повноважень між вищими органами влади. Внаслідок такої невизначеності і виникають кризові ситуації. Це вказує на особливу значущість проблеми стабільності системи державної влади у зв'язку із загрозами існуванню парламентаризму. Адже одним з головних механізмів державної стабільності і є парламент як легітимна основа установчої влади народу.

Слабка консенсусна природа парламенту. Прийняття закону має бути результатом переговорів та консенсусу коаліції та опозиції. Втілення в практику українського парламентаризму такого процесу узгодження позиції стане свідченням демократизації, а також допоможе законопроекту “визріти в стінах парламенту”, оскільки в процесі обговорення та дискусій одна сторона завжди вказуватиме на законодавчі упущення та недоопрацювання законопроекту, запропонованого іншою частиною парламенту. А остання, у свою чергу, буде виправляти ці помилки і недоробки, що в результаті впливе в досконалий текст закону. Тобто парламент – це той майданчик обговорень, де в результаті вироблення спільних позицій і досягнення консенсусу народжується закон, що відповідає суспільному благу.

Недостатньо ефективне функціонування конституційної юстиції. Конституційний Суд України повинен виступати гарантом балансу повноважень між парламентом та Президентом, вирішувати конституційні спори про компетенцію оперативно та ефективно, вводячи діяльність органів влади в конституційні рамки. Але орган конституційної юрисдикції використовує свої арбітражні функції неефективно, що зумовлено відсутністю практики вирішення політичних криз за допомогою конституційної юриспруденції.

Непрофесійність депутатів, архаїчність парламентських процедур, лобізм, недоліки виборчого законодавства. Це проявляється в тому, що Верховна Рада України рідко втручається в предмет повноважень Президента чи інших органів та намагається вирішувати будь-яке питання суспільного життя на рівні закону, незважаючи на конституційний принцип поділу влади. У значній частині депутатського корпусу відсутні базові знання з державного управління та права.

Невисокий рейтинг довіри зумовлений активним лобіюванням парламентом інтересів “клубної автократії” без урахування наслідків для стану та якості розвитку широких верств населення з огляду на поглиблення поляризаційних процесів у державі.

Криза представницької демократії: конфлікт повноважень та більшість. Можна навести багато причин появи політичних конфліктів – це і проблема існування позафракційних депутатів, політичного “ренегатства”, формування коаліції, дострокового припинення повноважень Верховної Ради, проблема контрасигнації Прем'єр-міністром актів Президента та ін. Такий конфлікт повноважень між Президентом і Верховною Радою може стати предметом розгляду в Конституційному Суді України. Конституційний Суд, вирішуючи спори про компетенцію шляхом розтлумачення спільних конституційних норм, покликаний за допомогою правових засобів стримати політику у встановлених конституційно-правових кордонах.

З огляду на те, що в епіцентрі політичного протистояння перебуває Верховна Рада України, виникає об'єктивна потреба системного аналізу самого інституту парламентаризму як єдиного органу законодавчої влади. У зв'язку з цим першочерговим завданням вважаємо формування працездатної системи зворотного зв'язку між соціальним середовищем і системою державної влади.

Дослідженням існуючих проблем державної влади з метою корекції в інтересах цивілізованого поступу займаються науки державного управління, серед яких важливе місце відводиться парламентаризму.

Парламентаризм як принцип державного управління досліджується політологами, правниками, соціологами, психологами. Державне управління як галузь наукових досліджень є важливим фактором системного підходу до вивчення, аналізу та узагальнення проблем, пов'язаних

із розвитком сучасного публічного управління. Науковою базою спеціальності “Державне управління” є Національна академія державного управління при Президентові України (НАДУ) та її регіональні інститути у Дніпропетровську, Львові, Одесі та Харкові. Опрацюванням теоретичних та практичних засад парламентаризму і методологією їх корекції в руслі демократичного розвитку суспільства займається кафедра парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України. На сьогодні це єдина в Україні кафедра, яка розробляє теоретичний і емпіричний масив інформації стосовно функціонування інституту парламентаризму в Україні.

Кафедру парламентаризму та політичного менеджменту створено в липні 2009 р. за сприяння Верховної Ради України. Спираючись на європейський та світовий досвід, наші слухачі отримують нові знання з політико-правового регулювання парламентської діяльності, регламентних процедур, організації (кваліфікованої участі) і забезпечення законодавчого процесу в Апараті Верховної Ради України, аналізу політики, стратегічного менеджменту державного управління, отримують навички оцінювання наслідків та ефективності виконання державних програм тощо.

Подібні до поставлених кафедрою завдань серед країн СНД реалізує Центр парламентаризму при Президенті РФ. На базі вказаної фундації підвищення кваліфікації проходять спеціалісти, які працюють в державних установах Російської Федерації. Російський Центр парламентаризму здійснює підготовку за напрямками “Спеціаліст із парламентської діяльності”, “Організація парламентської діяльності”, “Інноваційне управління розвитком муніципальних об’єктів”, “Профілактика корупційної діяльності”. У Москві функціонує кафедра публічної політики Національного дослідницького університету “Вища школа економіки”. Серед курсів, що вивчаються науковцями кафедри і викладаються слухачам, – “Права людини і демократичне управління”. У планах кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ встановлення наукових контактів та обмін досвідом роботи з Центром парламентаризму при Президенті РФ та кафедрою публічної політики НДУ “ВНЄ” щодо підготовки кадрів державного управління, адже розвиток парламентаризму в Україні актуалізується особливостями сучасного державотворення в контексті специфіки пострадянської спадщини та орієнтацією на демократичні стандарти сучасного цивілізованого світу.

Як галузь наукових досліджень, на нашу думку, парламентаризм виходить за межі політичних та юридичних наук та науки державного управління. Змістом цього інтегративного напрямку вбачаємо дослідження теорії, історії і практики парламентаризму як провідної ланки державотворчого процесу; вивчення системи організації міжнародної співпраці державної влади та державного управління, провідна роль у якій належить представницьким колегіальним органам, дослідження функцій цих органів у здійсненні державної влади тощо.

У сфері компетенції юридичних наук парламентаризм як напрям передбачає такі дослідження:

- конституційна, законодавча та інша нормо-правотворча діяльність парламенту;
- парламентаризм як механізм формування системи міжнародного права;
- правова регламентація діяльності парламенту та інших органів представницької влади, їх структурних підрозділів, апарату, посадових осіб, депутатів;
- механізми імплементації міжнародного права в національному законодавстві;
- виборче законодавство тощо.

У політичних науках:

- теорія та історія парламентаризму;
- сутність, зміст, основні категорії, поняття, принципи, методологія парламентаризму;
- проблеми розвитку вітчизняного парламентаризму;
- парламентаризм як форма народного представництва та система політичного управління;
- міжнародний парламентаризм: діяльність міжнародних колегіальних представницьких органів;
- теорії, концепції, доктрини парламентаризму, світові тенденції та порівняльний аналіз їх розвитку;
- зарубіжний досвід парламентаризму: специфічні риси та особливості; національні особливості, традиції, етапи, вітчизняний досвід становлення парламентаризму;

- принципи та механізми прямої і представницької демократії;
- теоретико-методологічні засади та засоби публічної політики;
- виборчі системи і механізми: становлення, трансформація, розвиток; види виборчих систем; роль виборчої системи та практики виборів у формуванні органів представницької влади; перспективи розвитку і вдосконалення виборчої системи України;
- виборчі технології;
- формування та діяльність Верховної Ради України; організація, функції, повноваження, форми роботи, регламент; парламентські партії, фракції, комітети та комісії;
- інституційні форми, регламентація та механізми діяльності парламентської опозиції;
- місце Верховної Ради України в політичній системі та громадянському суспільстві України; практика реалізації взаємодії парламенту з суб'єктами політичної системи та громадянського суспільства України;
- закономірності, детермінанти та напрями розвитку українського парламентаризму тощо.

У науці державного управління:

- парламентські процедури, механізми взаємодії органів представницької влади, їх структурних підрозділів, апарату, депутатів;
- статус, обов'язки, права, гарантії забезпечення повноважень та недоторканності депутатів, інших посадових осіб парламенту;
- професійні характеристики депутатського корпусу;
- робота депутатів у виборчих округах та серед населення; звітність депутатів перед виборцями та контроль виборців за їх діяльністю;
- діяльність Верховної Ради України в системі гілок державної влади: принципи, особливості організації та взаємодії; система організаційних структур, пов'язаних із взаємовідносинами парламенту та інших органів державної влади; механізм взаємодії глави держави, парламенту та уряду;
- науково-експертне та інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Верховної Ради України; політична аналітика в парламентській діяльності;
- парламентські зв'язки з громадськістю;
- забезпечення та реалізація функцій патронатних служб органів представницької влади;
- культура парламентаризму та парламентська етика;
- інститут омбудсмена; діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- механізми державного регулювання виборчих процесів тощо.

До *основних завдань перспективних досліджень* віднесено:

- Основні завдання перспективних досліджень**
- пошук, вивчення й узагальнення наукових та інформаційних джерел щодо теорії, історії і практики парламентаризму та діяльності Верховної Ради України;
 - формування оригінальної методології дослідження розвитку парламентаризму та участі Верховної Ради України у вітчизняному державотворчому процесі;
 - комплексне дослідження історії вітчизняного парламентаризму – виявлення характерних національних традицій, особливостей, детермінант та проблем сучасного етапу його розвитку;
 - дослідження еволюції сучасної політичної еліти України, виявлення механізмів сприяння процесам її формування, ротації та участі у вітчизняному державотворенні;
 - окреслення системи й механізмів взаємодії Верховної Ради України з іншими суб'єктами політичного і державного управління України, органами місцевого самоврядування;
 - удосконалення засобів взаємодії Верховної Ради України з іншими суб'єктами політичної системи (політичні партії, громадсько-політичні організації і рухи, релігійні організації, недержавні аналітичні центри тощо), громадськістю та суб'єктами ринкової економіки;
 - розроблення концептуальних засад наукового, експертного та інформаційно-аналітичного супроводу діяльності Верховної Ради України;
 - узагальнення практики участі Верховної Ради України, її органів і апарату, народних депутатів України у процесах формування й реалізації державної політики України й надання практичних рекомендацій щодо їх удосконалення;
 - вивчення, аналіз і узагальнення зарубіжного досвіду розвитку парламентаризму й реалізації державотворчої ролі національних парламентів країн розвинутої демократії;

– вироблення практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів функціонування (виконання представницьких і законодавчих функцій) Верховної Ради України, її апарату, регламенту; організації роботи і взаємодії комітетів та інших робочих органів, народних депутатів України;

– розробка та впровадження новітніх засобів і технологій професійного навчання (підвищення кваліфікації) народних депутатів України, депутатів місцевих рад та працівників апаратів органів представницької влади України.

Внутрішній потенціал парламентаризму ще не повністю розкрито в Україні. Передусім ідеться про його невикористану роль в інтеграції населення та управлінських прошарків у загальну мережу традицій і правил парламентського життя, консолідації суспільства, конструктивному врегулюванні політичних конфліктів та зміцненні політичних систем за допомогою мобілізації населення на підтримку демократичних інститутів.

Подальший розвиток навчальної спеціальності “Парламентаризм та парламентська діяльність” виправданий з точки зору необхідності ефективного кадрового забезпечення цієї сфери державного управління. Наявність можливостей для навчання має велике значення для розвитку потенціалу парламентарів і співробітників апарату парламенту в галузі законодавчого і бюджетного процесу, здійснення наглядової і представницької функцій парламенту.

Це зумовлено широким спектром професійного спрямування та спеціалізації новообраних народних делегатів. З урахуванням потреби ефективного функціонування вищого законодавчого органу держави, інформація щодо структури та взаємодії елементів державної влади, порядку розробки, процедури узгодження та прийняття парламентом рішень, особливості роботи комісій, фракцій, парламентської більшості є необхідною для формування об’єктивної картини сьогодення та визначення стратегії й тактики представниками законодавчої влади і місцевих органів управління в їх діяльності.

Як пріоритетну при формуванні інституту парламентаризму слід відзначити необхідність культивування та пропагування морально-ціннісних показників у роботі народних обранців. Ідеться про парламентську культуру. Парламентську культуру розглядаємо як специфічну субкультуру на рівні суспільства в цілому, а також на рівні суб’єктів парламентських відносин.

Парламентська культура

Парламентська культура – специфічна субкультура на рівні суспільства і суб’єктів парламентських відносин.

Особливості особистісно-професійної та нормативної регуляції та саморегуляції парламентської поведінки депутатів визначають закономірності, тенденції і механізми індивідуальної та групової парламентської культури. Закономірності розвитку парламентської культури, її сутнісні ознаки проявляються через систему парламентських відносин, яка включає в себе соціокультурну і політичну самоідентифікацію громадян, регіонально-електоральних груп громадянського суспільства, інститутів держави, депутатів та розвиток професійних основ парламентської діяльності.

Базовими цінностями парламентської культури є: депутатська відповідальність; взаємозв’язок парламентарів з електоратом; причетність до державних і громадських справ; творча активність; патріотизм; професіоналізм; дотримання обраного ідеологічного концепту в парламентській діяльності.

Сфера парламентських відносин включає в себе, з одного боку, усе суспільство як сукупність політичних суб’єктів, що реалізують своє конституційне право на участь у формуванні органів державної влади через інститути представництва і виборів, з другого боку – це та частина політичного простору, в якій функціонують власне парламентські інститути – легіслатури в сукупності їх соціально-політичних функцій; депутатський корпус, інфраструктура парламентської діяльності. Хоча вітчизняні парламентарі віддають пріоритет таким цінностям, як причетність до державних і громадських справ, разом з тим депутатська відповідальність і творча активність у взаємозв’язках парламентарів з електоратом знижуються. Спектральність парламентської культури – індивідуальний, груповий, загальносоціальний рівні потребують чітких ціннісних орієнтирів. Принципи патріотизму, професіоналізму та дотримання обраного концепту діяльності відповідно до висловленої виборцями довіри мають стати синкретичними в практиці життєдіяльності депутатів. Встановлення балансу між політикою і моральністю, етичністю характеристик громадян-суспільство-влада можливе лише у разі зміцнення засад публічності, гуманізації політики, розгортання громадського дискурсу як основи морально-етичної легітимізації парламентаризму.

Таким чином, парламентаризм у державному управлінні має велике значення для розвитку інституту парламентаризму Української держави та потенціалу парламентарів і співробітників апарату парламенту в галузі законодавчого процесу, здійснення наглядової і представницької функцій парламенту. Розвиток парламентаризму в державному управлінні може сприяти вдосконаленню внутрішніх структур і процесів, формуванню інфраструктури для підвищення якості роботи і потенціалу парламентарів та співробітників апарату з метою ефективнішого здійснення ними своїх обов'язків.

8.8. Громадська думка та її інституційний вплив на державне управління

Визначення поняття “громадська думка”

Громадська думка є тим явищем, яке завжди цікавило дослідників. Протягом всієї історії людства мислителі виявляли постійну цікавість до цього феномену. Ними було висловлено чимало ідей про його значення й роль у державному й громадському житті.

Громадська думка у найзагальнішому значенні – це схвалення або несхвалення привселюдно спостережуваних позицій і поведінки, які виражаються певною частиною суспільства або суспільством у цілому. Вона становить собою оцінку значимості того, що відбувається. У теорії концептуалізація природи, змісту й значимості громадської думки представлена широким спектром філософських, соціологічних, політологічних та інших концепцій, усе різноманіття яких з певною часткою умовності можна звести до низки базових дискусійних проблем:

- визначення й інтерпретація суб'єкта громадської думки;
- рівень значимості в низці критичних теорій, заперечення існування громадської думки;
- зміст громадської думки.

Проблема визначення й інтерпретації громадської думки вперше виникає в античній філософії. **Протагор** визначає спостережуваний ним соціальний феномен – “публічна думка” як думка більшості населення. За **Платоном** “публічна думка” – це думка аристократії. Згодом обидва напрями, представлені в античності, набувають свого розвитку в соціальній філософській думці.

Прихильники першого напрямку визначають суспільну думку як силу, з якою мають рахуватися, як з інструментом участі народу в управлінні державними справами. Саме в цьому значенні ми й будемо розглядати громадську думку далі.

Знання й настрої створюють основні передумови для формування оцінних суджень, що лежать в основі групової (колективної) і громадської думки. Остання утворюється як результат групового (масового) спілкування, інтенсивного обміну соціальною інформацією з актуальних і життєво важливих для людей проблем.

Громадська думка як показник стану масової свідомості

Групова й громадська думки є важливим показником стану повсякденної *масової свідомості*. Із зростанням освіченості й поінформованості людей значно розширюється діапазон прояву громадської думки. Сьогодні вона сміливо й активно входить у процес розв'язання найрізноманітніших проблем, осмислює складні, суперечливі питання,

поставлені життям, ходом суспільного розвитку, стає все більш відчутним фактором соціальних змін. Ми все частіше стикаємося з активним прагненням людей судити про все, що було, що відбувається й що може відбутися в житті суспільства. Отже, багато дослідників відзначають таку тенденцію в розвитку й функціонуванні суспільної думки, як зростання її компетентності. Це свідчить про те, що наукові знання (теорії, концепції) проникають у повсякденну свідомість, впливають на її характер і загальну спрямованість. Стан громадської думки є важливим орієнтиром при прийнятті політичних і управлінських рішень. Зрозуміло, такого роду рішення повинні ухвалюватися насамперед на основі наукових знань (тобто ухвалюватися компетентно), але при цьому обов'язково має враховуватися стан повсякденної політичної свідомості.

Громадська думка завжди пов'язана зі своїм матеріальним носієм – більшістю людей, з їхніми насущними потребами й інтересами, засвідчуючи самим фактом свого існування про важливість їх врахування й задоволення. При цьому, чим більш широкі верстви населення вис-

тупають виразниками громадської думки, чим більш значущі приховані інтереси, тим більшим соціальним авторитетом і дієвістю вона відрізняється, тим більше змушує із собою рахуватися.

Держава покликана своїми законами створювати передумови для цивілізованого суперництва, виключати фальсифікацію громадської думки, забезпечувати лояльний перехід влади від одних сил до інших на основі демократичних процедур. Успішне розв'язання цих проблем залежить від забезпечення пануючими політичними структурами слухного використання засобів масової інформації й рівного доступу до них різних політичних опозиційних об'єднань.

Впливаючи на громадську думку, групи тиску використовують методи як примусу (страйки, створення перешкод для громадського порядку), так і переконання (пропаганда й інформування). Шлях розв'язання цієї проблеми – реалізація принципу відкритості, публічності в діяльності державних органів. Цей принцип містить у собі право громадян на одержання інформації й право засобів масової інформації на свободу слова. Відкритість діяльності державних органів стає умовою ефективності і якості їх роботи.

У демократичному суспільстві громадська думка в її соціально-інституційному аспекті виступає ефективним стимулюючим чинником розбудови інститутів громадянського суспільства на основі соціальної самоорганізації, а отже, спонукає до позавладного упорядкування соціуму як виявлення внутрішнього усвідомлення свого права, а не зовнішньосилового впливу. Сюди відносять розвиток мережі органів місцевого самоврядування, активізацію діяльності територіальних громад та інших недержавних організацій у розв'язанні проблем місцевого значення, контролюванні дій державних органів у плані забезпечення прав людини й громадянина, залучення громадян до громадсько-політичного життя тощо.

Відтак варто наголосити на одній досить важливій деталі, яка має визначити взаємозв'язок у ланцюгові: громадська думка – соціальна інформація – комунікативний вплив.

Існує **розмаїття політичних комунікацій**, але громадська думка зберігає свій вплив у демократичних та раціональних політичних системах. Особливістю такої комунікації буде те, що вона вибудовується в умовах, коли існує вільний і безкоштовний доступ до інформації для населення, влада контролюється з допомогою дискусій, інформація розподіляється рівномірно, а громадська думка існує в середовищі з чіткими політичними альтернативами. Для такого рівня політичних комунікацій розроблені теоретичні моделі, які описують найбільш стійкі способи налагодження людьми та інститутами контактів у сфері публічної влади, які можуть як сприяти розширенню можливостей взаємодії громадянами та інститутів влади, так і перешкоджати. У найбільш загальному вигляді ці моделі окреслюють такі способи, що будуються на поширенні інформації:

- з центра на периферію багатьом абонентам;
- між індивідами, які однаково ігнорують як “центр”, так і “посередників” та безпосередньо встановлюють контакти;
- “консультаційним способом”, коли індивід самостійно входить у контакт з центром з метою пошуку потрібної йому інформації;
- “реєстраційним способом”, коли центр робить запит на інформацію з периферійного джерела.

Подальше розгортання демократії пропонує все більше залучення громадян в управління справами держави, підвищення активності громадських організацій, зміцнення правової основи державного й громадського життя, розширення гласності, постійний моніторинг і врахування громадської думки.

Невід'ємною стороною діяльності влади, що прагне до стабільності в управлінні, є конструювання соціального оточення в умовах виникнення суспільних, політичних та інших конфліктів. Ці заходи передбачають відповідну орієнтацію й мобілізацію громадської думки, що дає змогу створити в державі клімат осуду або заохочення однієї (або всіх) конфліктуючих сторін, звужують поле для маневрів супротивників правлячого режиму, сприяючи підвищенню стабільності державної влади.

Для спрямування інтенсивного конфлікту в потрібне русло влада повинна постійно **“конструювати соціальне оточення”** – інформувати громадськість про вироблені оцінки поведінки сторін,

**Теоретичні моделі
політичних комунікацій**

**“Конструювання
соціального оточення”**

про зміну їх позицій, оприлюднювати точки зору на розвиток ситуації, здатність забезпечити сприятливу емоційну атмосферу для громадян і висловити сторонам власні критерії оцінки співвідношення сил, способи виходу із кризи тощо. Опираючись на громадську думку, влада може ефективніше впливати на тактику поведінки сторін, підтримувати або перешкоджати домінуючим установкам їх поведінки. Якщо ж буде зростати дистанція між органами влади (в тому числі й представницькими) і населенням, то при цьому можливе зростання політичної нестабільності і в остаточному підсумку – криза державності. У цих умовах саме місцеві представницькі органи влади як максимально наближені до виборців можуть бути гарантами певної стабільності, саме вони можуть уловлювати зміни в стані громадської думки й максимально враховувати її при виробленні рішень і реалізації державної політики.

Для тоталітаризму характерні монополія влади на інформацію, повний контроль над ЗМІ, крайня нетерпимість до всякого інакомислення, розгляд ідейних опонентів як політичних супротивників. Цей устрій усуває громадську думку, замінюючи її офіційними політичними оцінками. Заперечуються загальнолюдські основи моралі, а сама вона підкоряється політичній доцільності і, по суті, руйнується.

Опираючись на дослідження громадської думки, можна передбачити розвиток політичної ситуації, зіставляти настрої певної групи з настроями в суспільстві в цілому, моделювати образ політичної реальності, через зміну якого формувати громадську думку й у такий спосіб впливати на політичну активність даної соціальної групи.

Таким чином, громадська думка виступає первинним джерелом легітимації влади. Аналізуючи стан громадської думки, особливості її прояву в сучасних умовах, ми підкреслюємо думку про необхідність значнішого її впливу на прийняття рішень у державному управлінні. Головний шлях рішення цього завдання можливо реалізувати шляхом максимальної зацікавленості до громадської думки, всебічного аналізу її змісту, обов'язкового врахування її в практиці державного управління. Більше того, правомірно порушити питання про збереження її ролі. Маються на увазі такі політичні, економічні, соціальні, духовно-ідеологічні й правові умови й механізми, які внаслідок своєї природи здатні, з одного боку, запобігти маніпулюванню громадською думкою в інтересах однієї або кількох вузьких груп або осіб, а з другого – забезпечити її незмінно високу роль у життєдіяльності держави й суспільства.

Контрольні запитання до розділу

1. Назвіть види простору з точки зору різних наукових напрямів.
2. У яких вимірах проявляється політичний простір?
3. Що являє собою державний регіон?
4. У чому полягає різниця між адміністративним і політичним регіоном?
5. У чому відмінність простору від території?
6. Що таке “державна територія”?
7. У які способи відбувається становлення організаційної будови державної території?
8. Що таке державний кордон та яка його роль?
9. Розкрийте сутнісні характеристики поняття “ціль управління”.
10. Назвіть основні класифікації цілей управління.
11. Що являє собою ієрархія цілей державного управління?
12. Хто автор поняття “дерево цілей”?
13. Мета і завдання державного управління в сучасних умовах.
14. Визначте сутнісні характеристики поняття “організаційна структура”.
15. Назвіть основні організаційні структури державного управління.
16. Здійсніть порівняльний аналіз лінійної і функціональної структури управління.
17. Основні вимоги до побудови організаційних структур управління.
18. Базові постулати теорії ієрархічних систем.
19. Назвіть та охарактеризуйте основні види інформаційних ресурсів.
20. Розкрийте зміст організації системи інформаційного забезпечення державного управління.
21. Охарактеризуйте відмінність інформаційної складової забезпечення діяльності органів державної влади від аналітичної.

22. У чому полягає специфіка впливу “публічності” на державне управління?
23. Охарактеризуйте функціонування влади в умовах прозорості та відкритості при прийнятті політичних та управлінських рішень.
24. Як впливає на органи державної влади принцип демократичності?
25. Яким чином відбувалось формування парламентаризму як інституту народного представництва?
26. Як Ви розумієте зміст поняття “парламентаризм”?
27. Які науковці розробляли проблеми розвитку українського парламентаризму на сучасному етапі української державності?
28. Які фактори сприяють формуванню парламентаризму в державі?
29. Якими є об’єкт і предмет парламентаризму як складової політичної системи?
30. Які функції притаманні парламентаризму?
31. Які недоліки у функціонуванні сучасного українського інституту парламентаризму Ви знаєте? Якими бачите шляхи їх подолання?
32. Які аспекти вивчає парламентаризм у галузі юридичних наук?
33. Які аспекти вивчає парламентаризм у галузі політичних наук?
34. Які аспекти вивчає парламентаризм у галузі наук державного управління?
35. Якими є основні завдання перспективних досліджень у галузі парламентаризму?
36. Як Ви розумієте поняття “парламентська культура” та її значення для розвитку парламентаризму?
37. Які цінності парламентської культури Вам відомі?

РОЗДІЛ 9. ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

9.1. Характеристика функцій держави та державного управління

Структура основних функцій держави

Як зазначав український учений **В.Авер'янов**, удосконалення глибинної підсистеми державно-управлінських відносин здійснюється через побудову та оновлення іншої *підсистеми* – *функціональних відносин*, які безпосередньо взаємодіють із державним управлінням.

При цьому необхідно виходити з взаємозумовленості цілей і функцій державного управління.

За визначенням українського вченого **О.Оболенського**, цілі системи трансформуються в певну сукупність функцій з їх реалізації. Якщо перші відповідають на запитання “Що робити?”, то другі – “Як робити?”. Таким чином, питання визначення основних функцій держави безпосередньо пов'язане з визначенням її основних цілей.

Серед останніх є такі, що необхідні для будь-якої держави на всіх етапах її існування, а тому фактично *постійні функції*, а також такі, що визначаються об'єктивними обставинами в окремих країнах (традиціями, наявністю багатьох національностей, релігій, віддалених або особливих територій тощо), і які ми надалі назвемо *специфічними*. Як правило, саме наявність останніх приводить до різних наборів функцій у різних держав.

Серед функцій держави прийнято виділяти *основні* та *забезпечуючі*. Основні функції, у свою чергу, можна поділити на внутрішні і зовнішні, а також класифікувати за головними сферами суспільної діяльності як політичні, економічні, соціальні та гуманітарні.

На рис. 9.1 наведена *структура основних функцій держави*, характерна для України. Реалізація цих функцій забезпечує досягнення поставлених цілей розвитку держави, причому кожна з функцій являє собою певний напрям або вид суспільної діяльності, який, як правило, характеризується своєю методологією і технологіями, і не є похідним від інших напрямів або видів діяльності. Власне, останнє і становить *принцип виділення основних функцій*.



Рис. 9.1. Структура основних функцій держави

Можливий різний рівень узагальнення або конкретизації функцій держави залежно від суб'єктивного чинника, що приводить, як правило, до різних відображень структурної схеми основних функцій держави. До того ж функції влади змінюються за змістом і складом залежно від історичної стадії суспільства, динаміки суспільних потреб та інтересів, політико-ідеологічної орієнтації суб'єктів влади.

Кожний вид суспільної діяльності супроводжується управлінням. Більше того, останнє є невід'ємною складовою кожного виду діяльності і водночас особливим видом діяльності з певним набором функцій. Загальні управлінські функції (планування, організація, мотивація, контроль, комунікація та прийняття рішень), тобто функції менеджменту, притаманні управлінню всіма видами суспільної діяльності. Вони безпосередньо впливають із суб'єкт-об'єктного відображення процесів державного управління.

Здійснення основних та управлінських функцій завжди потребує певних **механізмів забезпечення їх реалізації**. Основними складовими таких механізмів є забезпечуючі функції, а саме забезпечення ресурсами (фінансовими, кадровими, матеріально-технічними, інформаційними), правове забезпечення (нормативно-правове регулювання), організаційне забезпечення (адміністративна організаційно-координаційна діяльність) та наукове забезпечення (ідеї, теорії, концепції, обґрунтування).

Забезпечуючі функції відрізняються від інших видів функцій (основних та управлінських) тим, що вони можуть одночасно забезпечувати реалізацію кількох основних та управлінських функцій. Для таких функцій на рівні держав та організацій застосовується так зване функціональне управління із створенням відповідних органів або структур. Наприклад, Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Державне казначейство України тощо.

Перетворення призначень держави в дії здійснюється шляхом створення певних органів влади для реалізації виділених функцій держави та надання їм відповідних повноважень. Влада реалізується через організацію, яка стає її матеріальною силою. Проблема становлення державних структур є достатньо складною. Вона часто набуває характеру адміністративної реформи, метою якої є подолання кризи влади та відновлення довіри населення до неї.

В управлінні широко використовуються **принципи формування раціональної структури організації**. Основним із таких принципів є **принцип первинності стратегії перед структурою**, який був сформульований американським ученим **А.Чандлером** і передбачає, що "стратегія визначає структуру", тобто проектування структури має базуватися на стратегічних планах організації і структура організації має забезпечити реалізацію цих планів.

Виходячи з цього необхідно сформулювати основні цілі держави, побудувати дерево її цілей, виділити важливі та вагомні функції, які необхідні для досягнення основних цілей держави та сформувати для їх реалізації певні органи державної влади. Визначення спектра цілей державного управління, набору основних функцій, виділення з них окремих підфункцій – усе це **чинники впливу** на вибір структури органів державної влади.

Структура і функції державного управління

Структура і функції державного управління складають дві взаємопов'язані та взаємообумовлені сторони системи державного управління, що виступають, відповідно, як форма та зміст. У разі зміни стратегії, а, відтак, і цілей та функцій держави, це має позначитися на змінах в організаційній структурі органів державної влади. Такі зміни відбуваються відповідно до принципу самоорганізації соціальних систем за рахунок власних рушійних сил і ставлять за мету досягнення стану рівноваги та ефективного функціонування державного управління.

У 2010 р. в межах **проведення адміністративної реформи** здійснено реорганізацію структури центральних органів виконавчої влади, зокрема, Указом Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010. Цей етап адміністративної реформи характеризується оптимізацією системи центральних органів виконавчої влади, зокрема введенням **шести типів центральних органів виконавчої влади**: міністерство, служба, інспекція, агентство, незалежні регулятори і органи зі спеціальним статусом. Фактично указом створена нова структура центральних органів виконавчої влади та визначена схема взаємодії між цими органами.

Після формування структури центральних органів виконавчої влади здійснюється визначення повноважень, чисельності штату і концепцій діяльності кожного з таких органів та їх закріплення у відповідних положеннях про ці органи. Важливою обставиною, яка, з одного боку, забезпечує уніфікацію державних структур, а з другого – дає змогу узагальнювати їх при проведенні досліджень (розглядати типові моделі органів державної влади), є можливість виділення в них типових функцій і завдань.

Щоб надати певної реальності вищенаведеним міркуванням, тобто наблизитися до дійсності та уявити масштабність державної діяльності, можна звернутися до певного її напрямку, наприклад економічного, і ознайомитися з більш детальною структурою функцій та інструментів державного регулювання економіки в ринкових умовах. Найбільш характерні **функції державного регулювання економіки** на етапі, що характеризується змішаною формою економіки і спостерігається в Україні, наведені на рис. 9.2.



Рис. 9.2. **Функції державного регулювання економіки в умовах становлення ринкових відносин**

В умовах ринкової економіки зберігається необхідність державного регулювання, але порівняно з адміністративно-командною економікою мета і функції його змінюються.

Оскільки основними цілями економічної політики в умовах соціально орієнтованої ринкової економіки є стабільність рівня цін, високий ступінь зайнятості та зовнішньоекономічна рівновага при постійному економічному зростанні, то головною підставою для **державного втручання в економіку** є ситуація, коли не спрацьовує ринковий механізм або проявляються його суттєві недоліки, що перешкоджає досягненню вищезазначених цілей.

Найбільш характерними проявами такої ситуації є **економічна криза та великий рівень безробіття**.

Необхідність державного втручання також виникає при необхідності досягнення певних результатів діяльності згідно з цілями, що визначені суспільством (наприклад національна безпека, екологічний добробут тощо). Ці цілі можуть охоплювати окремі проблеми або торкатися певних галузей економіки. Регулювання економічних процесів може здійснюватися встановленням загальних меж господарювання, а також за допомогою різних інструментів (прямих чи непрямих).

**Інструментарій
макроекономічного
реформування**

Інструментарій макроекономічного реформування досить широкий і неоднозначний. Залежно від конкретної економічної ситуації потрібен певний механізм впливу і відповідний набір інструментів. Найбільш відомими інструментами впливу на економічні процеси є фінансові, інформаційні та адміністративні. Останні є засобами найбільш сильного втручання в економіку (заборони, норми й дозволи) і, як правило, потребують великих витрат. За сталої ринкової економіки їх слід використовувати у виняткових випадках, оскільки вони не відповідають ринковому середовищу.

Фінансові інструменти є найбільш поширеними засобами здійснення економічної політики, оскільки сумісні з ринковою економікою. **Фінансова допомога** (субсидії, пільгове оподаткування в різних формах) складає основу політики стимулювання, за допомогою якої здійснюється непрямий регулюючий вплив на прийняття рішень суб'єктами господарювання. До фінансових інструментів стимулювання також відносять **державні інвестиції в інфраструктуру**. В екстремальних випадках витрати на інфраструктуру безпосередньо впливають на економічні рішення, внаслідок чого можуть приймати характер заходів примусу.

Інформаційні заходи є найменш інтенсивними за ступенем втручання в економіку. В окремих випадках, які потребують поширення суспільної думки через засоби масової інформації, вони набувають особливого значення.

Макроекономічна політика та застосування її інструментів для зміни ситуації з погляду досягнення певних економічних цілей здебільшого здійснюється у формі державно-управлінських рішень. Прийняття таких рішень ускладнюється низкою чинників, основними серед яких є такі: вплив на економічну ситуацію численних носіїв економічної політики та неузгодженість їх дій; відсутність достовірної інформації про ситуацію та, як наслідок, відсутність гарантії впливу заходів, що проектуються, на економічну ситуацію; обмеження свободи дій при проведенні соціально-економічної політики; прийняття через невпевненість у віддалених наслідках конкретних державно-управлінських рішень, які орієнтовані тільки на певні суспільні групи.

Ці та деякі інші чинники спричиняють некоординоване застосування інструментів економічного впливу в різних сферах соціально-економічної політики. Взагалі непоміркване й надмірне державне регулювання може призвести до негативних наслідків.

Як правило, зростання частки державних витрат у **валовому національному продукті** супроводжується нагромадженням законів та інших нормативних актів, а також структур і механізмів, які обмежують свободу прийняття рішень суб'єктами підприємництва. Тобто стає можливою ситуація гальмування участі населення в реалізації економічної політики держави. Там, де **державне втручання** спроможне призвести до негативних результатів, наприклад завдати збитків, воно має бути обмеженим.

Соціальна ринкова економіка покликана привести у відповідність соціальні побажання з економічними можливостями. Першочергову роль у цьому відіграє підвищення економічної ефективності держави.

**Визначення поняття
“функція державного управління”**

В управлінні під функцією слід розуміти основні базові види діяльності, які повинні здійснюватися управлінцями. **Функції управління – основа для формування структури системи**, що управляє, і взаємодії її компонентів.

Тому функції управління прийнято вважати однією із засадничих, фундаментальних категорій науки державного управління.

У державному управлінні функція виражає спеціалізований вид управлінської діяльності, пов'язаний із місією – головною метою діяльності органу публічної влади. Оскільки мета є ідеальним прогнозуванням результату управлінської праці, то саме визначення завдання і є першим кроком у досягненні мети. Виходячи з того, що мета діяльності будь-якої соціальної системи детермінована об'єктивними потребами зовнішнього середовища, можна стверджувати, що цілі діяльності суб'єкта управління детерміновані об'єктивними потребами відповідної соціальної системи управління, в тому числі життєво важливими потребами адекватного об'єкта управління. Забезпечення цих потреб є метою управлінської діяльності, тобто забезпечення оптимального існування й розвитку об'єкта та системи управління в цілому – досягнення максимально корисного ефекту за найменших зусиль і затрат. Саму ж фактичну діяльність суб'єкта

управління щодо забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління правомірно розглядати як об'єктивно необхідну єдність функцій управління. Потреби об'єкта управління, будучи різноманітними і багатограними, зумовлюють цілі управлінської діяльності, що охоплюють окремі блоки завдань. Конкретизація цілей здійснюється через конкретні завдання – комплекс дій, що виходять із головної мети і підлягають здійсненню для її досягнення. Діяльність з отримання чітко визначеного кінцевого результату, що прямо відображає досягнення цілей та завдань, називається функцією державного управління.

У найбільш узагальненій формі функції управління є частинами управлінської діяльності, спрямованими на забезпечення потреб об'єктів управління, а тому мають відносну самостійність та однорідність. Відповідно, склад і спрямованість управлінської діяльності є ознаками, що найбільш чітко виражають сутність зазначеної наукової категорії. Функції державного управління: зумовлені цілями та завданнями управління; мають об'єктивний характер; є складовими змісту державно-управлінської діяльності; є відносно самостійними та однорідними; безпосередньо виражають владно-організуючу сутність виконавчої влади; реалізуються в процесі державно-управлінських відносин (взаємодія суб'єкта та об'єкта); спрямовані на забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління.

Функції державного управління – це складові змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління.

Класифікація функцій державного управління

Своє бачення функцій з точки зору менеджменту мали **Ф.Тейлор, А.Файоль, Г.Черч, Л.Гулик, Л.Урвік, Л.Джільберт, П.М.Керженцев, А.К.Гастєв. Ф.Тейлор** – відомий американський учений та інженер-практик, який публікацією книги “Наукова організація

праці” поклав початок розвитку наукового менеджменту, пропонував поділяти функції управління на диспетчерування, нормування, інструктаж, контроль, роботу з кадрами тощо. Він також обґрунтував необхідність виокремлення планування в самостійну функцію управління.

Одним із перших дослідників, хто спробував систематизувати управлінські функції, був французький інженер та науковець **А.Файоль**. В основу запровадженої ним системи управління покладена адміністративна доктрина, що визначала сутність та призначення адміністративних функцій. Беручи за критерій класифікації процесуальний підхід, **А.Файоль** виділяє п'ять основних функцій управління, які він називав адмініструванням: передбачення, організація, розпорядження, координація і контроль. Запропонований **А.Файолем** класичний підхід сучасні дослідники управління вважають суттєвою підставою класифікації управлінських функцій.

Сучасні провідні американські вчені в галузі управління **Г.Кунц** і **С.О'Доннел** запропонували класифікацію з п'яти функцій: планування, організація, робота з кадрами, керівництво і лідерство, контроль.

Виходячи з адміністративних принципів **А.Файоля**, американський дослідник **Л.Гулик** визначив основні елементи адміністративної діяльності керівника. Вважаючи сферу діяльності головного адміністратора значно ширшою і складнішою порівняно з доктриною **А.Файоля**, **Л.Гулик** доповнив її. Він запровадив акронім, у якому використано перші літери слів, що позначають ці види діяльності (рис. 9.3).

P	O	S	D	CO	R	B
Planning	Organizing	Staffing	Directing	Coordinating	Reporting	Budgeting
планування	організація	укомплектування штату	керівництво	координація	звітність	формування бюджету

Рис. 9.3. Акронім Гулика

Акронім Гулика POSDCORB розшифровується як: планування, організація, укомплектування штату, керівництво, координація, звітність, складання бюджету:

1) планування – функція управління, сутність якої полягає у визначенні цілей функціонування системи і шляхів їх здійснення;

2) організація – форма виявлення цілеспрямованого впливу на колективи людей, що передбачає створення формальної структури підлеглих, формування об'єкта і суб'єкта управління, їх підрозділів і зв'язків між ними;

3) укомплектування штату (управління персоналом) полягає у залученні та підготовці кадрів і підтримці сприятливих умов праці;

4) керівництво (директивність) полягає у прийнятті рішень та їх відповідному оформленні, а також у здійсненні керівних дій;

5) координація забезпечує необхідну узгодженість усіх дій підрозділів органів управління і посадових осіб, а також між системою в цілому та зовнішнім середовищем;

б) звітність – інформування щодо стану справ, необхідність наявної інформації для успішної управлінської діяльності;

7) формування бюджету пов'язане з бюджетним процесом, включно з фінансовими планами та фінансовим контролем.

Такий перелік функцій став основою багатьох досліджень, хоча науковці внесли до нього чимало доповнень, уточнень і змін.

Визнання ролі людського чинника в організаціях у 30-ті рр. ХХ ст. призвело до відмови від суто адміністративних підходів. Доктрина “людських відносин”, засновниками якої вважають двох учених – **М.Фоллет** та **Е.Мейо**, базувалася на розумінні того, що навіть чітко відпрацьовані виробничі операції та висока заробітна плата не завжди ведуть до адекватного зростання продуктивності праці. Прибічники цієї теорії не без підстав наголошували, що соціально-психологічні чинники також відіграють суттєву роль у зазначених процесах.

Д.Мак Грегор, розвинувши цю теорію, створив управлінську концепцію на основі поєднання досягнень науки про людську поведінку – психології з процесом управління. Вона допомагала працівникам найбільш повно розкрити свої здібності та потенціал. У результаті виокремилася ще одна функція управління – мотивація. Мотивація застосовується для створення відповідних матеріальних і моральних стимулів для працівників з метою досягнення ними особистих цілей або цілей організації. Особливе місце в розробці проблеми мотивації належить американському дослідникові **Ч.Барнард** – представникові “школи соціальних систем” в управлінні.

Французький дослідник **Б.Гурне** класифікував функції управління за ознакою завдань, які виконують органи державного управління, а саме: а) головні, що виконуються на пряме замовлення суспільства (оборона, національна безпека, поліція, правосуддя, наука, соціальна опіка тощо); б) допоміжні, що виникають із внутрішніх потреб управлінської системи (управління персоналом, господарська діяльність, бухгалтерський облік, контроль тощо); в) командні, що безпосередньо пов'язані із застосуванням влади (програмування, організація служб, контроль, зв'язки з громадськістю).

Найбільш об'єктивною і методологічно обґрунтованою класифікаційною ознакою є цільова спрямованість функцій державного управління та характер виконуваних завдань. Відповідно, управлінські завдання можна об'єднати у три великі групи:

а) до *першої групи* входять завдання, вирішення яких спрямоване на реалізацію загальнозначущих або публічних потреб відповідної соціально-політичної системи. Ці завдання породжують функції управління, які становлять основний зміст процесу державного управління. Вони відтворюють спрямованість зусиль адміністративного апарату на забезпечення життєво важливих потреб об'єктів управління;

б) до *другої* – ті, вирішення яких веде до утворення управлінської системи, її стабільності, надійності, розвитку. Вирішення цих завдань передбачає створення раціональних організаційних структур управління та можливостей їх удосконалення, оцінювання праці службовців та їх мотивації, контроль за діяльністю управлінської системи тощо. Для цієї групи завдань, що логічно називають загальними, характерні універсальні види (напрями) діяльності суб'єктів управління;

в) *третьої групи* завдань, яку можна назвати допоміжною, становлять ті, що впливають із внутрішньої технології управлінської праці.

Відповідно до перелічених груп завдань функції державного управління класифікуються на такі види:

а) *основні* – функції, що породжуються основними завданнями державного управління; спрямовані на зміцнення конституційно встановлених суспільних відносин, державного уст-

рою, визначають базові принципи функціонування державного механізму, забезпечують захист прав і свобод громадян та стабільність міжнародного становища держави. Основні функції державного управління – це ті, що покликані служити колективним (публічним) інтересам суспільства для вирішення завдань політико-адміністративного, економічного та соціокультурного характеру;

б) **загальні** функції випливають із загальних завдань управління і є типовими для всього управлінського процесу. Загальні функції покликані забезпечити ефективне функціонування апарату державного управління, характеризуються тим, що здійснюються на всіх рівнях системи управління, розрізняються за обсягом і межами своєї реалізації відповідно до місця в управлінській ієрархії. Ці функції є об'єктивно невід'ємними складовими будь-якого управлінського процесу, без них останній є нездійсненим, а їх зміст детермінований загальними закономірностями управління як соціально-політичного явища. Вони характеризують типові та відносно самостійні сутнісні прояви діяльності апарату державного управління;

в) **допоміжні, або забезпечуючі** функції виходять із допоміжних завдань управління. Вони не впливають безпосередньо на діяльність об'єкта управління, однак покликані забезпечувати реалізацію основних і загальних функцій державного управління, а також дієздатність самого органу виконавчої влади та його структурних підрозділів. Саме в цьому й полягає їх забезпечувальний та допоміжний характер. Прикметною рисою допоміжних функцій є спільність для всіх управлінських структур, без них діяльність останніх є неможливою.

Виходячи з того, що функції, які належать до основних, повинні реалізовувати загальнозначущі або публічні цілі (завдання), серед них слід виокремити такі: **політико-адміністративні**, що забезпечують функціонування державного механізму та стабільність конституційно встановлених суспільних відносин; **економічні**, які уособлюють господарсько-організаційну діяльність держави; **соціальні**, що покликані реалізовувати державну соціальну політику; **гуманітарні** – спрямовані на забезпечення функціонування та розвитку духовно-інтелектуальної сфери (освіти, науки і культури).

До загальних функцій державного управління, що покликані забезпечувати універсальні види діяльності суб'єктів управління, можна віднести такі: **стратегічне планування, функцію прийняття управлінських рішень, функцію організації діяльності, мотивацію, контроль.**

До допоміжних (забезпечуючих) функцій державного управління, що впливають із внутрішньої технології управлінської праці, можна віднести: **управління персоналом, бюджетну функцію, юридично-судову функцію, діловодство, зв'язки з громадськістю** (рис. 9.4).



Рис. 9.4. Класифікація функцій державного управління

9.2. Аналітична функція державного управління

Поняття аналітики

Сучасна держава немислима без розвиненої системи державного управління, яка є явищем, що швидко розвивається, характеризується могутнім потоком нововведень, наслідки від яких далеко не завжди позитивні. До того ж воно перебуває в складному і неоднозначному зовнішньому геополітичному середовищі, яке генерує для нього доленосні виклики. Відповіді на них повинні даватися швидко в умовах постійного подолання значної інформаційної невизначеності. Важлива і демократична природа держави, конкуренція політичних сил, наявність реальних труднощів у прийнятті обґрунтованих управлінських рішень. Тому більш нагальною стає потреба в створенні надійної системи наукового супроводу і зокрема аналітичного забезпечення державного управління.

Осмисленню аналітики в державному управлінні приділяється значна увага з боку вітчизняних і зарубіжних дослідників. У роботах дослідників далекого зарубіжжя **К.Паттона і Д.Савіцки, А.Вілдавськи, Д.Гупті, Г.Брувера, П. де Леона, Д.Ч.Ліндблома**, а також українських і російських учених **Ю.Г.Кальниша, В.А.Рєбкала, Ю.П.Сурміна, С.О.Телешуна, В.Б.Тихомирова, С.Г.Турунока, І.Г.Яковлева** розглядаються важливі аспекти політичного аналізу, аналітичної діяльності в державному управлінні.

Розуміння наукою змісту аналітичної діяльності йде за кількома напрямками.

Перший напрям складають методологія і логіка наукових досліджень, де аналітична діяльність зазвичай ототожнюється з логікою наукового дослідження як такого. Основний пафос досліджень аналітики зводиться до обґрунтування методів і технологій аналітичної діяльності.

Другий напрям являє собою управлінське консультування, в якому аналітична діяльність розглядається як найважливіший засіб підготовки діагнозу ситуацій. По суті аналітика в цьому випадку є інструментом осмислення ситуацій.

Третій напрям складають роботи з аналізу політики, де аналітичні процедури виступають засобами отримання інформації в процесі вироблення політики.

Четвертий напрям – численні дослідження з окремих видів аналізу. Найбільший інтерес при цьому становлять роботи із системного, ситуаційного та інших видів аналізу.

П'ятий напрям визначають роботи, в яких розглядаються окремі галузі аналітичної діяльності (економічний, фінансовий, політичний та ін.).

Загальний недолік бачення наукою аналітичної діяльності полягає у відсутності системності і цілісності представлення її різноманіття. Нині особливо актуальним є виявлення тенденцій розвитку аналітики, розширення її можливостей, удосконалення інструментарію. Не вироблена інтегральна концепція аналітики як суспільного, і тим більше державно-управлінського явища. Крім того, відчувається явний дефіцит технологізації, розгорнутої характеристики її методів і процедур.

Аналітика є досить складним явищем сучасного суспільства. З нашого погляду, її можна уявити у вигляді проблемно-методолого-інформаційно-організаційно-кадрово-ціннісно-нормативної моделі, або куба аналітики, окремі площини якої відображають її сутнісні характеристики (див. рис. 9.5).

Куб аналітики дає змогу ідентифікувати аналітику як складний поліаспектний соціальний феномен, як інституційне утворення, що швидко розвивається, роль якого в суспільстві постійно зростає. Усі аспекти цієї моделі тісно взаємопов'язані, забезпечують функціонування аналітики в суспільстві.

За такого моделювання під аналітикою слід розуміти інформаційну діяльність спеціальних організацій або підрозділів органів управління, або спеціально підготовлених осіб, що відповідає певним цінностям і стандартам щодо отримання знання про практичні проблеми, з якими стикається управління, і про шляхи їх вирішення засобами аналітичних методів.

Що стосується *державно-управлінської аналітики*, то сьогодні не розроблена її загальна концепція, не обґрунтована її структура, функції, напрями розвитку. Це стримує впровадження аналітики в управління державою, а отже, знижує його ефективність, призводить до ухвалення необґрунтованих рішень, за які доводиться розраховуватися державі значними матеріальними і

моральними втратами. Причини цього насамперед у тому, що немає концептуального розуміння аналітики як такої. Справа в тому, що державно-управлінська аналітика є певним специфічним різновидом аналітики, який у сучасній методології не осмислений. Недостатньо дослідженим питанням є також її специфіка порівняно з іншими її різновидами.

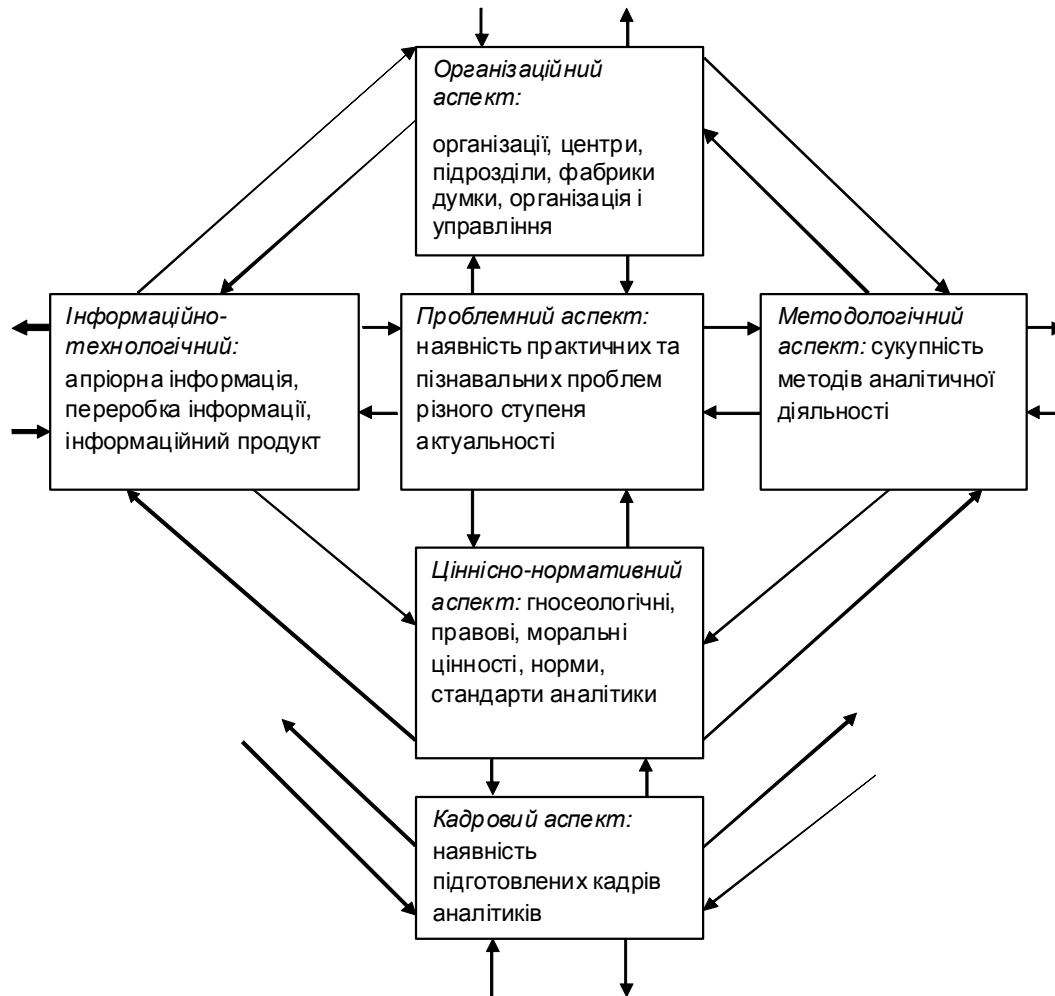


Рис. 9.5. “Куб” аналітики (проблемно-методолого-інформаційно-організаційно-кадрово-ціннісно-нормативна модель)

Роль аналітики у державному управлінні

Аналітика відіграє винятково важливу роль в управлінні. Вона дає змогу:

- отримувати інформацію, необхідну для обґрунтування цілей і завдань управління;
- аргументувати прийняття управлінських рішень;
- виявляти соціальні резерви та використовувати їх для підвищення ефективності виробництва й управління;
- найкращим чином виходити із кризових і неоднозначних ситуацій;
- сприяти розробці концепцій, проектів, програм, планів і прогнозів;
- удосконалювати організацію та систему управління і самоврядування.

Управлінський аналіз тримається на розділенні об’єкта на складові частини з метою їх самостійного вивчення. Він є досить різноманітним явищем. Серед методів аналізу виділяються механічне розчленовування, визначення динамічного складу, виявлення форм взаємодії елементів цілого, знаходження причин явищ, виявлення рівнів знання і його структури, розділення елементів на класи і підкласи. Аналіз має враховувати якість предметів, оскільки в кожній сфері знання є своя межа розчленовування об’єкта, за яким ми переходимо в інший світ властивостей і закономірностей.

Управлінським аналізом є спосіб дослідження управлінських систем, особливо процесів ухвалення рішень. Він виступає як специфічний різновид аналізу. Разом з тим слід підкреслити, що в ньому може використовуватися решта всіх різновидів аналізу. Наприклад, управлінський аналіз суттєво збагачується за рахунок застосування системного, прогностичного, політичного, процесного, інституційного та інших видів аналізу.

Необхідність аналітичного забезпечення управління визначається кількома обставинами: по-перше, управління як інформаційно-переробляюча діяльність характеризується зростаючими обсягами різнопланової інформації, яка не придатна для безпосереднього її використання управлінцем, а потребує спеціальної переробки у світлі прийнятої парадигми управління і поставлених завдань. По-друге, сучасне управління стає все більш динамічним і ситуативним, що актуалізує потреби в знанні, у відомостях, які дали б змогу ухвалити правильне рішення щодо виходу з даної ситуації.

Інформаційно-аналітичні структури повинні забезпечувати можливість:

а) отримання регулярної (у режимі моніторингу) аналітичної і оглядової інформації щодо найважливіших аспектів зовнішнього по відношенню до управлінського середовища оточення (на основі традиційного і контент-аналізу ЗМІ, відповідної нормативної і директивної інформації, наявних і ініційованих даних про стан різних об'єктів і структур управління тощо). Система повинна мати ресурс для гнучкого, оперативного, такого, що іноді випереджає зміни номенклатури в первинних (польових) документах залежно від ситуації, завдань керівництва тощо;

б) підготовки аналітичних і прогностичних матеріалів щодо актуальних проблем стану й розвитку управлінського об'єкта (експертні опитування, цільові дослідження, вибіркові дані, отримані по телекомунікаційних лініях зв'язку і т. д.);

в) розробки ситуаційних моделей розв'язання перспективних проблем;

г) оперативного отримання оптимального обсягу інформації в непередбачених і надзвичайних ситуаціях (наявність засобів підключення до відповідних баз даних).

Важливо і те, щоб інформаційно-аналітичні структури забезпечували діагностику ситуацій, уловлювали тенденції зміни громадської думки, виробляли рекомендації для керівництва з метою запобігання негативним суспільним настроям та можливим конфліктам тощо.

Найважливішою особливістю державно-управлінської аналітики є її комплексний характер, який зумовлений тим, що в ній інтегровані не тільки різні методи аналізу, але й різні галузі аналітичної діяльності, такі як економічний, фінансовий, політичний та інші види аналізу. Її жодною мірою не можна зводити до одного різновиду аналізу, наприклад до політичної аналітики.

Актуальним є питання про патерни аналітики. Термін "патерн" у перекладі з англ. *pattern* означає "матриця", "схема", "система", "основа" і широко застосовується в конструюванні, особливо в техніці і архітектурі. Формування патернів значно полегшує сам процес конструювання, додає йому обґрунтованості і технологічності. У сучасних умовах можна виділити кілька **патернів державно-управлінської аналітики**:

1. *Осмислення тенденцій зміни суб'єктів управління, їх де бюрократизації, залучення громадян до справ держави та місцевого самоврядування, диверсифікації форм і методів взаємодії з населенням, сприяння посиленню відвертості влади, участі в ній громадян, поширення парципативних методів взаємодії з людьми з метою їх залучення до участі в обговоренні рішень.*

2. *Дослідження тенденції зміни управлінських зв'язків, відносин організації, переходу від жорсткої ієрархії до горизонтальних координуючих зв'язків, використання теорії альянсів, тобто асоціативних форм організації і управління, розвиток довіри між усіма учасниками управління, перехід від формальної організації до корпоративних зв'язків, відносин, організації і культури, змін відносин між начальником і підлеглим в аспекті залучення підлеглого до прийняття рішень, дбайливого ставлення до нього на основі принципів теорії людського капіталу.*

3. *Виявлення тенденції змін управлінської діяльності в аспекті переходу від жорстких і однозначних норм до орієнтації на європейські цінності та управлінські процедури, впровадження технологій ухвалення управлінських рішень, комунікації, влади і впливу, організаційної культури, лідерства, мотивації, стилю управління, конфлікту, соціальної відповідальності, групової динаміки і ділової етики, доповнення класичних технологій державного управління, побудованих на оргтехніці, розділенні й операціоналізації діяльності, постмодерністськими технологіями, що базуються на багаторівневих і багатосуб'єктних взаємодіях із використанням інфор-*

маційно-комп'ютерної техніки і техніки телекомунікації, розвитку інформаційно-аналітичних, комп'ютерних систем, регулюючих на підставі баз даних процеси в економіці, транспортній системі, комунальному господарстві і соціальному захисті.

4. *Вивчення тенденцій змін управлінських функцій, зміни співвідношення управлінських функцій, посилення ролі планування, мотивації і координації порівняно з контролем і організацією, перехід від управління до регуляції, дерегуляції і саморегуляції, від дії до посередництва, лібералізації контролю, доповнення самоконтролем; зростання ролі програмно-цільового управління і проектно-програмно-цільового управління; переходу від закритої системи вироблення управлінських рішень до адміністративної, фінансової і публічної підзвітності; до надання соціальних послуг населенню, від управлінської діяльності в замкненому унітарному національному просторі до діяльності в широкому просторі регіональної і міждержавної кооперації, від адміністративного управління до складної єдності організаційно-адміністративного, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного і публічно-комунікативного управління.*

5. *Ідентифікація тенденцій змін об'єктів управління, перетворення ресурсів із засобу управління в його об'єкт, зміни залежності системи управління виключно від матеріально-фінансових ресурсів до зростання його залежності від інформаційних ресурсів, присутність держави в різних сферах суспільства з одночасним обґрунтованим партнерством з цивільними структурами, втягування у сферу управління держави об'єктів, розташованих на території інших країн і залучених у процес глобалізації.*

6. *Переосмислення ідей і теорій управління з позиції так званого "прориву", тобто стрімкого просування управлінської системи до свого суттєвого оновлення і оновлення зони управління з метою забезпечення подолання кризових і стагнаційних процесів, забезпечення лідерства країни; розвитку методологічного і концептуального плюралізму; переходу від ідеології адміністративного управління до складної єдності ідеологій організаційно-адміністративного, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного і публічно-комунікативного управління, становлення ідейно-філософської основи сучасного управління, формування природо- і соціальноналежного управління.*

7. *Ретельний аналіз тенденцій зміни професійного навчання управлінців, в основі якого лежить модель службовця, який політично нейтральний, професійний, чесний, чуйний до вимог громадян і здатний діяти в умовах невизначеного внутрішньодержавного і міжнародного середовища; загострення необхідності володіння управлінською елітою сучасними управлінськими знаннями; зміни ментальності державних службовців, які повинні виступати як державні менеджери; наповнення системи навчання гносеологічними, правовими, моральними, ресурсними і іншими нормами та стандартами, створення ефективної системи конкуренції, оснащення її передовими методами і технологіями навчання.*

Виділені патерни вимагають подальших аналітичних досліджень. При цьому принципово важливо при їх проведенні уважно вивчити національні особливості розвитку державного управління, виявити відповідність і розбіжність його з досягненнями світової управлінської науки і практики.

**Основні напрями
аналітичного супроводу
державного управління**

Подальший розвиток національної системи науково-аналітичного супроводу процесів вироблення та реалізації державної політики, державного управління та місцевого самоврядування в Україні, на нашу думку, має відбуватися принаймні у трьох напрямках:

– удосконалення структури, форм і методів діяльності експертно-аналітичних підрозділів органів державної влади й місцевого самоврядування та спеціалізованих державних науково-аналітичних установ;

– впровадження ефективної системи координації взаємодії цих інституцій між собою;

– розвиток інформаційно-аналітичного співробітництва між органами державної влади та місцевого самоврядування і недержавними аналітичними центрами.

Що стосується першого напрямку, то, на нашу думку, перспектива розгортання політичної, адміністративної та адміністративно-територіальної реформ в Україні надзвичайно підсилює роль уряду в системі державного управління України. Разом з тим виникає ряд факторів, які актуалізують проблему вдосконалення процесу науково-експертного та консультативного супроводу діяльності Кабінету Міністрів України:

По-перше, процес державного будівництва в Україні відбувається за відсутності належного історичного досвіду. Цей процес передбачає мобілізацію значного інтелектуального потенціалу. До того ж державне будівництво ускладнюється глобалізаційними процесами, у ньому підсилюються інноваційні аспекти, які є малодослідженими навіть у межах світової науки.

По-друге, підвищення динаміки європейської та євроатлантичної інтеграції України актуалізує дослідження адаптації європейського досвіду державного будівництва до умов України з погляду врахування як позитивних, так і негативних наслідків.

По-третє, реальне політичне реформування українського суспільства потребує використання значного масиву науково-теоретичних і прикладних досліджень, впровадження практики соціально-політичного моніторингу, політичної експертизи, ретельного прогнозування наслідків, визначення ризиків і запобігання їм тощо.

По-четверте, формування нового бачення концептуальних засад адміністративної реформи в Україні потребує мобілізації світового та європейського досвіду державного управління з метою уникнення помилок, які призвели до фактичного провалу адміністративної реформи у “виконанні” попередньої влади.

По-п’яте, загострення потреби в гармонійному розвитку місцевого самоврядування, впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні спонукає до їх активного теоретичного осмислення й належного аналітичного забезпечення.

По-шосте, прискорення процесу загальноцивілізаційного розвитку вимагає розроблення та впровадження нових управлінських технологій у системі контролю, зв’язків з громадськістю, інформатизації державного управління, експертно-аналітичної роботи, політичної аналітики та прогнозування, організації ефективної праці управлінського апарату тощо.

Зазначені обставини спонукали до створення в Україні підвалин системи науково-аналітичного та експертно-консультативного супроводу процесів державного управління. Державні науково-дослідні установи, покликані здійснювати такий супровід, створені й успішно працюють при Президентові України (НІСД і НАДУ), при Раді національної безпеки й оборони (ІПНБ та ІПМБ), при ряді міністерств (НІФІ Міністерства фінансів України). Верховна Рада України успішно користується послугами Інституту законодавства, деякі центральні органи виконавчої влади – послугами галузевих науково-дослідних інститутів. Навіть місцеві органи виконавчої влади шукають і знаходять можливість забезпечити свою діяльність послугами власних науково-дослідних установ.

Проблеми і тенденції розвитку державно-управлінської аналітики

Значно зростає роль державно-управлінської аналітики не тільки у вивченні тенденцій розвитку держави і державного управління, але і в обґрунтуванні проектування, модернізації і впровадження нових моделей в управлінську практику. Хороша аналітика тут дає змогу уникнути значних втрат від недосконалості проектів і уникнути негативних залишкових деформацій соціальних об’єктів і процесів від застосування масштабного натурального управлінського експерименту. Уже сьогодні можна констатувати *зростання ролі державно-управлінської аналітики в суспільстві й державі*. При цьому особливо посилюється значущість конструктивної аналітики в процесах здійснення реформ. Досить впливовою є і деструктивна аналітика, особливо в періоди соціальних потрясінь, президентських і парламентських виборів.

Відбуваються також істотні структурні зміни аналітики, пов’язані з посиленням її професіоналізації і спеціалізації, поглибленням розподілу праці. Стрімко відбувається всебічна технологізація аналітичної діяльності, насичення сучасним програмно-комп’ютерним забезпеченням, евристичними методами пізнання.

Не можна недооцінювати і становлення професійного співтовариства аналітиків. Посилюється відвертість аналітичної діяльності, її результатів, зростає участь у ній національного інтелекту й організацій громадянського суспільства.

Аналітикою є соціальне явище, що швидко розвивається. Найбільш важливою закономірністю є *інституціоналізація аналітичної діяльності*, яка стає досить поширеним і впливовим видом соціально-економічної діяльності. При цьому вона все сильніше спирається на цінності, що формуються в суспільстві, норми і стандарти. Інституціоналізація аналітики виявляється в появі чіткого контуру проблем, які неможливо розв’язати без її застосування. Такими

проблемами є: прийняття управлінських рішень в умовах інформаційної невизначеності, забезпечення різних аспектів національної безпеки, дотримання екологічних балансів, забезпечення стійкого економічного розвитку, сприяння економічному і соціальному зростанню.

Відповідно до цієї закономірності в пострадянських країнах назріла необхідність активізації інтелектуальної діяльності взагалі і аналітичної зокрема. Це можливо тільки тоді, коли держава суттєво реформує свою політику у сфері аналітичного інтелекту.

Для цього потрібно: по-перше, сформувати законодавче поле аналітичної діяльності (прийняти закон “Про аналітичну діяльність”, внести зміни та доповнення до чинних законів, наприклад, для України до законів “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”, “Про наукову і науково-технічну експертизу”, “Про науково-технічну інформацію”, “Про наукову і науково-технічну діяльність”). Ця законотворча робота, поза сумнівом, сприятиме створенню сприятливих правових та соціально-економічних умов для діяльності аналітичних центрів, формуванню механізмів підтримки аналітики, стимулюванню розвитку ринкової інфраструктури аналітики.

По-друге, розпочати підготовку науково-методичної літератури з різних аспектів розвитку і реалізації інтелекту, організації і технологій аналітичної діяльності, застосування методів економічної, політичної і соціальної аналітики.

По-третє, у вищих навчальних закладах необхідно відкривати спеціальності та спеціалізації в галузі аналітичної діяльності, соціальної інженерії, політичних технологій, інтелектуального менеджменту, вводити у викладання такі наукові дисципліни, як “Аналітична діяльність”, “Методологія і методи наукових досліджень”, “Теорія систем і системний аналіз” тощо. Необхідним є також зміщення акценту навчання з інформації про об’єкти на навички володіння методами отримання й аналізу інформації.

По-четверте, в державі принципово важливо сформувати сучасну інфраструктуру аналітичної діяльності, яка включала б тісну взаємодію державних і недержавних аналітичних центрів; підсистеми фінансування, підготовки і підвищення кваліфікації кадрів; методичну і видавничу бази, інтернет-ресурси, офіційну статистику, банки і архіви аналітичної інформації.

Таким чином, проблеми вдосконалення державного управління є предметом державно-управлінського аналізу, який є явищем, що швидко розвивається. Спостерігається зростання її ролі в державному управлінні. Серед основних проблем її розвитку можна виділити необхідність формування законодавчого поля аналітичної діяльності, нарощування спеціальної професійної підготовки аналітиків, науково-методичного забезпечення аналітичної діяльності.

9.3. Система планування в державному управлінні

Зміст планування

Змістом *планування* є безперервний процес встановлення і конкретизації цілей розвитку всієї організації та її структурних підрозділів, визначення засобів їх досягнення, строків і послідовності реалізації, розподілу ресурсів.

Особливістю виконання цієї функції в державному управлінні є те, що у будь-якій владній установі здійснюється подвійний процес управління – стосовно об’єкта управління (суспільства, галузі, регіону) і функціонування колективу відповідної організації. У табл. 9.1 подано закріплення робіт з планування за певними ієрархічними рівнями. Аналіз її змісту свідчить, що планування функціонування та розвитку народногосподарського комплексу, галузі або регіону містить ідентичні роботи, здійснення цієї функції в межах певної установи (міністерства, обласної чи районної державної адміністрації) не вимагає обов’язкового виконання таких робіт, як комплексна оцінка здійснення соціальних процесів чи стану керованого об’єкта, з’ясування суперечностей (що стає необхідним під час виникнення кризової ситуації в колективі), моделювання перебігу соціальних процесів, реалізація багатоваріантного підходу в процесі прогнозування та планування тощо. Але діяльність владних установ тісно пов’язана з функціонуванням об’єкта управління (галузі, регіону, народногосподарського комплексу), тому внутрішньоорганізаційний план має бути узгодженим із програмою чи планом розвитку об’єкта і спрямованим на забезпечення його виконання.

Закріплення робіт з планування за ієрархічними рівнями державного управління

Зміст робіт	Рівень			
	держави	галузі	регіону	установи
Збирання й опрацювання релевантної інформації	+	+	+	+
Комплексна оцінка здійснення соціальних процесів чи стану керованих об'єктів	+	+	+	
З'ясування суперечностей	+	+	+	
Формулювання проблем	+	+	+	+
Виявлення тенденцій розвитку	+	+	+	+
Визначення пріоритетів	+	+	+	+
Моделювання перебігу соціальних процесів чи бажаного стану об'єктів управління	+	+	+	
Вибір взаємопідтримуючих перспективних цілей	+	+	+	+
Складання прогнозів	+	+	+	+
Конкретизація цілей за кількісними та якісними характеристиками	+	+	+	+
Стратегія планування	+	+	+	
Передбачення можливостей виникнення внутрішніх і зовнішніх небезпек	+	+	+	+
Встановлення ймовірності появи додаткових можливостей	+	+	+	+
Реалізація багатоваріантного підходу в процесі прогнозування чи планування	+	+	+	
Вибір критеріїв оцінки альтернативних варіантів	+	+	+	
Розроблення проектів програм, планів, комплексу заходів	+	+	+	+
Визначення необхідного ресурсного забезпечення	+	+	+	+
Зіставлення альтернативних проектів, програм, планів	+	+	+	+
Вибір найкращого чи визначення оптимального варіанта	+	+	+	+
Узгодження обраного проекту прогнозу, програми, плану з іншими прогнозними та плановими документами у вертикальному та горизонтальному вимірах	+	+	+	
Ухвалення програм, планів	+	+	+	+

До завдань планування відносять:

- забезпечення цілеспрямованого розвитку;
- перспективне орієнтування і прогнозування проблем розвитку;
- координацію діяльності складових системи (як попереднє узгодження дій і реакцій на проблеми, що виникають у процесі виконання планів);
- створення об'єктивної бази для ефективного контролю;
- стимулювання трудової активності працюючих;
- інформаційне забезпечення працюючих (стосовно цілей, прогнозів, термінів, ресурсних і інших умов проведення робіт).

Виходячи з цього програма чи план будь-якого ієрархічного рівня мають базуватися на чітко визначеній цілі і прогнозі майбутніх подій, узгоджуватися з усіма зацікавленими системами, підсистемами і передбачати можливість координації під час їх виконання, формуватися з використанням чітких кількісних і якісних показників, що піддаються вимірюванню, передбачати стимулювання виконавців.

Особливості функціонування системи державного управління виявляються в тому, що на кожному ієрархічному рівні має відбуватися планування діяльності і розвитку керованого об'єкта та колективу відповідного органу влади. Для Кабінету Міністрів – це довгострокові і короткострокові програми економічного і соціального розвитку України і плани діяльності Уряду, для галузі – програми і плани розвитку відповідних об'єктів та плани міністерств, для регіону – аналогічно стосовно господарського комплексу певної області або районів та колективів обласної та районної державної адміністрації. При цьому план діяльності будь-якої установи має бути підпорядкованим програмі розвитку об'єкта, а цілі останнього є визначальними для формування мети розвитку керуючого суб'єкта. Крім того, всі цілі мають бути узгоджені між собою та із загальнодержавними.

Специфіка цієї роботи пов'язана з розвитком ринкових відносин, відсутністю безпосереднього підпорядкування багатьох складових об'єкта, з його здатністю до самоуправління та адаптації. Це зумовлює посилення значущості прогнозування, визначення можливостей і за-

гроз глобального, загальнодержавного та регіонального рівнів, створення економічних, політичних, культурних, соціальних та інших умов для розвитку об'єкта. Особливої уваги потребують організаційно-правові умови для узгодження програм і планів по вертикалі і по горизонталі, які на даний час є недостатньо відпрацьованими.

Дуже важливим є використання в програмах чітких кількісних і якісних показників, досягнення яких може бути перевірено. У зв'язку з цим доцільно у районах відмовитися від формування великої кількості цільових програм (яка сьогодні сягає чотирьох-п'яти десятків). Їх складання має здійснюватися на рівні області, а в районі повинна бути одна програма соціально-економічного розвитку, що передбачає конкретні заходи з різних сфер економічного, соціального і культурного життя населення, що забезпечені всіма ресурсами (фінансовими, кадровими, інформаційними, організаційними тощо).

Основними учасниками процесу планування визначено Кабінет Міністрів України, уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. Результатом здійснення цієї функції є прогнози і програми економічного і соціального розвитку. Перші розглядаються як засіб обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень, а другі – як документ, в якому визначаються цілі та пріоритети розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, а також характеризуються очікувані зміни в стані економіки та соціальної сфери. Здійснення роботи з обґрунтування цих документів має бути підпорядковано таким принципам:

- цілісності (взаємоузгодження прогнозних і програмних документів держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць);

- об'єктивності;

- науковості;

- відкритості (доступності для громадськості);

- самостійності (відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів відповідних адміністративно-територіальних одиниць);

- рівності (дотримання прав і врахування інтересів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання всіх форм власності);

- дотримання загальнодержавних інтересів (забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики та економічної безпеки держави).

Фахівці з менеджменту вважають, що процес планування може бути ефективним лише за умови дотримання таких принципів:

- єдності (взаємозв'язку розвитку всіх складових системи);

- участі (залучення до процесу тих, хто буде план виконувати);

- безперервності (постійний перегляд документів у зв'язку зі змінами у зовнішньому та внутрішньому середовищах системи);

- гнучкості (можливість корегування у зв'язку із зміною ситуації);

- точності (максимальна конкретизація інформації).

Здійснення планової роботи пов'язано майже з усіма відносинами, які існують у системі: з одного боку, вони присутні на всіх етапах цього процесу і впливають на його якість, а з другого – результат цієї роботи – план (прогноз, програма, проект) певним чином позначається на трансформації як горизонтальних, так і вертикальних відносин.

Особливо яскраво характер зв'язків, що склалися в системі, виявляється на етапах з'ясування суперечностей, визначення пріоритетів, вибору цілей, формування варіантів програм і планів, встановлення критеріїв оцінки альтернатив, узгодження проекту з іншими плановими документами, ухвалення рішення (див. табл. 9.1). При виконанні цих робіт мають враховуватися інтереси всіх зацікавлених учасників, що доцільно відобразити і в назві етапів: “Комплексна оцінка здійснення соціальних процесів та існуючих відносин і стану керованих об'єктів”; “Виявлення тенденцій розвитку подій і відносин”; “Моделювання перебігу соціальних процесів, відносин та бажаного стану об'єктів управління” тощо. Крім того, програми та довгострокові і короткострокові плани соціально-економічного розвитку мають містити заходи щодо розвитку суспільних і управлінських відносин. Це особливо важливо саме сьогодні, коли в Україні

здійснюється трансформація форм реалізації влади, становлення ринкової економіки, демократії, місцевого самоврядування, децентралізації управління, реального публічного адміністрування.

Під час формування прогнозів та програм послаблюються відносини підпорядкування, активізується творча співпраця фахівців різних установ з виявлення і порівняння значущості проблем, узгодження шляхів їх розв'язання, пошуку ефективних засобів подолання суперечностей. Тому зв'язки планування можна вважати переважно горизонтальними, що доцільно зобразити таким чином (рис. 9.6).

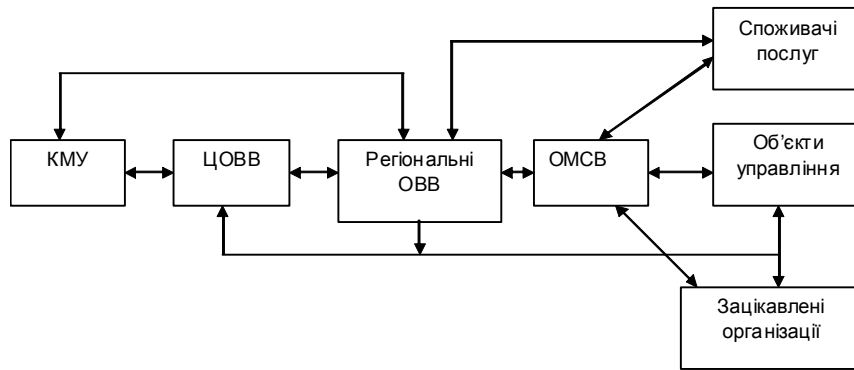


Рис. 9.6. Схема відносин координації, що існують в процесі формування прогнозів

Наведена схема спрощено відображає зв'язки, що виникають під час планування. Розробка прогнозів і програм соціально-економічного розвитку України здійснюється в центральних органах виконавчої влади, при цьому відбувається тісна кооперація з Кабінетом Міністрів України, регіональними органами виконавчої влади (місцевими державними адміністраціями, територіальними представництвами ЦОБВ) та об'єктами управління (підприємства і організації різних сфер життєдіяльності населення).

Формування регіональної програми соціально-економічного розвитку (області, району) передбачає співпрацю з ЦОБВ, органами місцевого самоврядування, об'єктами управління, споживачами послуг, зацікавленими організаціями. Саме в цей період необхідно з'ясувати інтереси і потреби всіх учасників процесу, крім того, має відбутися узгодження їх із загальнодержавними та відбір пріоритетів або компромісів. Тобто процес планування доцільно організувати як зустрічний – проекти програм розробляються одночасно на всіх рівнях (від сільської ради до Кабінету Міністрів), а потім здійснюється їх узгодження та уточнення.

Розвиток суспільства мають супроводжувати певні зміни в керуючій підсистемі. Тому проекти програм і планів повинні містити заходи щодо розвитку органів місцевого самоврядування та системи виконавчої влади країни. Тобто кінцевим продуктом діяльності з планування мають бути прогнози, програми і плани соціально-економічного розвитку держави, галузей, регіонів, поселень і органів влади.

В окремих установах виконання функції, що розглядається, унормовується регламентом. Для місцевих державних адміністрацій постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 було затверджено Типовий регламент їх діяльності. Протягом наступних років цей документ доопрацьовувався і зараз є чинним варіант, що затверджений постановою КМУ від 31 жовтня 2007 р. № 1270. У ньому описано порядок планування роботи МДА, організації діяльності її апарату, кадрової роботи, роботи з документами та контролю за їх виконанням, розгляду звернень громадян та проведення особистого прийому, правового забезпечення діяльності, створення і роботи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, служб і комісій, підготовки та проведення нарад, внесення та розгляду проектів розпоряджень голови МДА.

У розділі “Планування роботи місцевої держадміністрації” рекомендовано формувати в обласних і районних державних адміністраціях перспективні (річні), поточні (квартальні) і оперативні (місячні) плани з метою створення умов для послідовної та узгодженої діяльності її структурних підрозділів та апарату. Ця робота має виконуватися апаратом МДА за пропозиціями структурних підрозділів установи.

Пункт 9 Регламенту визначає спрямованість планів на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України та Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня, а в Автономній Республіці Крим також нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим та рішень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, доручень Прем'єр-міністра України, державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, здійснення інших, визначених законами, а також делегованих відповідною радою повноважень та забезпечення реалізації державної політики.

Це чітко свідчить про пріоритет вертикальних відносин у плануванні діяльності колективу МДА. У тексті розділу відсутні рекомендації щодо зв'язку цієї роботи з плануванням розвитку об'єкта управління – регіону, не передбачено формування стратегії і тактики розвитку установи, відсутній зв'язок із Концепцією адміністративної реформи. За вісім років, з 1999 по 2007 р., зміст документа не змінився, він регламентує роботу організації, яка перебуває у повному підпорядкуванні до тих, що розташовані вище за ієрархією, не формує мети функціонування і розвитку, не передбачає ніяких трансформацій. Не рекомендується навіть аналіз виконання попередніх планових завдань.

У 1998 р. було ухвалено Концепцію адміністративної реформи, серед основних завдань якої зазначено формування ефективної виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління, підвищення рівня стандартів на державні послуги, розширення форм участі громадськості в прийнятті державно-управлінських рішень та здійсненні контролю за їх реалізацією. Вирішення цих завдань стане можливим лише тоді, коли буде здійснено їх декомпозицію до рівня кожної установи і кожного працівника, створено умови для виконання певних робіт, і все це має знайти відображення в документах, що регламентують діяльність органів влади.

Особлива роль у функціонуванні системи, що розглядається, належить стратегічному плануванню, тому що саме органи влади в країні і в регіонах в змозі організувати розробку науково обґрунтованої стратегії розвитку суспільства в цілому і окремих територіальних громад, забезпечити координацію ресурсів і зусиль колективів організацій різних галузей та регіонів. Формування таких документів має супроводжуватися створенням аналогічних і для системи влади, і для її окремих складових – усіх гілок, місцевого самоврядування. Розроблені **стратегічні плани доцільно оцінювати** за схемою, яку пропонують **М.Мескон, М.Альберт, Ф.Хедоурі**, тобто відповісти на запитання:

- чи сумісна стратегія з можливостями країни, регіону, територіальної громади, організації;
- чи можливо встановити передбачений ступінь ризику;
- чи враховані усі зовнішні загрози і можливості;
- чи є передбачений засіб використання наявних ресурсів найкращим чином.

Реалізація стратегії буде можливою лише за умови закріплення цієї роботи за певною структурною одиницею і раціональної організації діяльності.

У процесі впровадження системи управління якістю в обласних державних адміністраціях розробляється методика процесу “Організація планування роботи апарату обласної державної адміністрації”. Загальна відповідальність за процес покладається на заступника голови-керівника апарату адміністрації та начальника організаційного відділу апарату. Виконавцями процесу визначено керівників структурних підрозділів установи, координатором – заступника голови – керівника апарату. Опис процесу передбачає виконання низки дій.

– З метою підготовки якісного плану роботи апарату облдержадміністрації на рік (квартал), урахування пріоритетних її напрямів, виконання програми соціально-економічного розвитку області на рік та відповідно до вимог Регламенту ОДА відділи апарату готують і погоджують із заступником голови-керівником апарату відповідні пропозиції до плану роботи апарату.

– Організаційний відділ приймає, вивчає пропозиції відділів, проводить моніторинг та узагальнює надані пропозиції відділів апарату облдержадміністрації до проекту плану роботи.

– Після підготовки проекту плану роботи апарату обласної державної адміністрації на рік (квартал) організаційний відділ подає на погодження його заступнику голови-керівнику апарату ОДА.

– У разі наявності доповнень або змін до проекту плану роботи апарату організаційний відділ апарату облдержадміністрації вносить відповідні зміни та доповнення до проекту плану і погоджує новий проект плану роботи із заступником голови-керівником апарату.

– Погоджений заступником голови-керівником апарату обласної державної адміністрації план роботи оприлюднюється на офіційному сайті ОДА, надсилається до відділів апарату.

Опис передбачає також здійснення моніторингу процесу за критеріями відповідності планів документам, що регламентують методику виконання, результативності, якості, системності роботи.

Зазначена процедура планування, безумовно, є більш прогресивною порівняно з попередніми, вона передбачає як обов'язкову операцію узгодження із програмою соціально-економічного розвитку області (хоча вона позначена лише на схемі, а в опису дій відсутня), узагальнення пропозицій, моніторинг якості, оприлюднення плану на сайті установи. Разом з тим доцільно додати виконання попередніх планів та ступеня задоволення споживачів, наведені блоки-операції потребують більш детального опису відповідно до вимог управлінських законів та принципів.

Функція планування

Функція державного планування передбачає визначення:

а) об'єкта стану в певній конкретній суспільній ситуації (де ми перебуваємо?); б) векторів і цілей майбутнього розвитку (куди ми прямуємо?); в) правових, організаційних, ресурсних засобів, їх координацію при виконанні запланованих цілей (з допомогою яких засобів ми досягнемо мети?).

Процес планування може складатися з багатьох стадій, процедур і таких напрямів: 1) визначення бажаної стратегії; 2) вивчення середовища щодо можливої підтримки; 3) аналіз можливостей організації; 4) оцінка адекватності ресурсів; 5) оцінка стратегії; 6) впровадження стратегії; 7) перегляд стратегії.

Процес державного планування можна переконливо показати на прикладі затвердження урядової програми. У процесі обговорення урядової програми простежуються противники і прихильники стратегічної лінії уряду, а також відповідність наявних ресурсів поставленим цілям. Після обговорення програми уряд має змогу об'єктивніше оцінити як вибрану стратегічну лінію, так і адекватність ресурсів (людських, фінансових, матеріальних) поставленим цілям і на цій підставі частково скоригувати або переглянути закладену в програму стратегічну лінію. Лише після цього уряд приступає до здійснення затвердженої парламентом програми.

До державного планування слід віднести такі напрями державної діяльності: урядові програми, концепції різноманітних напрямів суспільного розвитку і реформування, затвердження державного бюджету, проектування законотворчої діяльності, регіональні концепції та програми суспільного розвитку, директивні й індикативні перспективні плани соціально-економічного розвитку країни, послання президента, в яких визначається стратегічна лінія президентського курсу.

9.4. Прогнозування та його використання в державному управлінні

Сутність та типи прогнозів

Прогнозування в системі державного управління пов'язано з необхідністю створення правильної стратегії та тактики управління, раціонального впливу на політичні, соціально-економічні та гуманітарні процеси. Прогнозування та моделювання, які є основою стратегічного планування на сьогодні, – це обов'язкові умови ефективного функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, оскільки без наукового передбачення неможливо вчасно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики. За словами **А.Файоля**, “управляти – це передбачати, а передбачати – це вже майже діяти”. Однак при цьому прогнозування не зводиться до спроб передбачити всю картину майбутнього. Прогноз виходить із того, що до явищ майбутнього потрібно підходити з урахуванням набору різних варіантів. Таким чином, вірогідність опису можливого або бажаного і є прогнозом (від грец. *prognosis*, *pro* – наперед, *gnosis* – пізнання).

Під прогнозом розуміють науково обґрунтоване судження про можливий стан об'єкта в майбутньому, про альтернативні шляхи та терміни їх здійснення. Процес розробки прогнозів називається прогнозуванням.

Сучасні дослідники виділяють такі основні типи прогнозів.

Пошуковий прогноз – визначення можливого стану явища в майбутньому. Такий прогноз відповідає на питання, що вірогідніше за все відбудеться у разі збереження існуючих тенденцій.

Нормативний прогноз – це визначення шляхів та термінів досягнення можливого стану явища, яке виступає як мета. Такий прогноз відповідає на питання – яким шляхом досягти бажаного.

Плановий прогноз – збирання пошукової інформації для вибору найбільш оптимальних нормативів з метою виявлення небажаних альтернатив та їх усунення. Такий прогноз відповідає на питання – як і в якому напрямі орієнтувати планування.

Організаційний прогноз застосовується у сфері управління для досягнення конкретної мети та відповідає на питання – в якому напрямі орієнтувати рішення, щоб досягти мети.

Цільовий прогноз базується на функції оптимальності кінцевого результату, він відповідає на питання, що бажано отримати та чому.

Крім того, прогнози класифікують за об'єктом дослідження і, відповідно, поділяють на три групи: природничі; науково-технічні; соціальні.

Сферою найбільших наукових досліджень є соціальні прогнози. Під “соціальним прогнозуванням” розуміють дослідження перспектив розвитку соціальних процесів і явищ, мета якого – підвищення наукової обґрунтованості і ефективності соціального програмування, планування та управління.

Соціальні прогнози, у свою чергу, поділяються на групи за напрямами. У контексті державного управління особливий інтерес становлять внутрішньополітичні та зовнішньополітичні прогнози.

Внутрішньополітичне прогнозування стосується сфери взаємовідносин між групами інтересів, класами, націями та іншими соціальними групами. Необхідно розрізнити два аспекти в галузі прогнозування внутрішньої політики. Перший пов'язаний із прогнозними оцінками конкретних політичних дій, другий охоплює діяльність політичних інститутів суспільства та політичних процесів.

Зовнішньополітичне прогнозування – це прогнози в галузі міжнародних відносин та зовнішньої політики.

Необхідно зазначити, що всі види прогнозів пов'язані між собою, відповідно для кожного прогнозу бажано використовувати більше інформації за спорідненими напрямами. Виходячи з цього ступінь достовірності прогнозу прямо пропорційний ступеню обсягу використаних матеріалів.

Для того щоб розробити прогноз, треба визначити головні та допоміжні напрями робіт. Допоміжні напрями утворюють прогностичний фон – сукупність зовнішніх по відношенню до об'єктів прогнозування умов. Прогностичний фон поділяється на науково-технічний, економічний, соціальний, політичний тощо.

Сукупність прогнозів із різних галузей дає можливість описати, пояснити та передбачити явище. Для того щоб здійснити прогнозування, необхідно визначити основні джерела інформації про майбутнє. Основними серед них є такі:

– оцінка перспектив розвитку, майбутній стан прогнозованого явища на основі досвіду, який має дослідник;

– умовне продовження в майбутнє тенденцій, закономірностей розвитку, які в минулому та сучасному часі добре відомі;

– побудова моделі майбутнього стану явища, яка базується на очікуваних змінах.

Виходячи з цього виділяють такі **засоби розробки прогнозів**:

– анкетування – опитування населення, експертів з метою отримання об'єктивних оцінок прогностичного характеру;

– екстраполяція – побудова рядів розвитку показників прогнозуемого явища на основі прогнозу в минулому та упередження прогнозу в майбутньому;

– моделювання – побудова моделей з врахуванням вірогідних змін прогнозуемого явища на період упередження прогнозу по прямим або непрямим знанням щодо масштабів змін.

Принципи прогнозування

Для того щоб бути ефективним, прогноз повинен відповідати низці принципів, основними з яких є:

1. Гносеологічний принцип (у світі немає речей, явищ, які не можна пізнати).

2. Принцип випереджальності подій (прогноз втрачає сенс, якщо він не встигає за динамікою подій).

3. Принцип альтернативності (відмежованість здійснених варіантів від уточнених).

4. Принцип системності (об'єкт, з одного боку, розглядається як єдине ціле, з другого – як сукупність окремих блоків).

5. Синергетичний принцип (новий тип мислення завжди відкритий до змін або інших альтернативних рішень).

6. Принцип реактивності (майбутня ситуація є реакцією на крайнощі попереднього періоду).

7. Принцип рентабельності (співмірність прогностичних знань про об'єкт і наявність ресурсів для його подальшого розвитку).

8. Принцип безперервності (корегування подій у міру надходження нової інформації шляхом так званого “проміжного огляду”. Цей принцип дає можливість визнати нові події та здійснювати перевірку джерел прогнозування).

9. Принцип верифікації (базується на достовірності, точності та обґрунтованості. До основних способів верифікації належать: перевірка отриманих результатів повторним дослідженням (опитування експертів); зіставлення вихідних положень з реальною політичною ситуацією; паралельна розробка прогнозу методом, відмінним від попереднього; виявлення і врахування джерел можливих помилок; опосередкована верифікація прогнозу шляхом зіставлення з прогнозами, отриманими з інших джерел.

**Принцип
альтернативності прогнозу**

Для ефективного прогнозування необхідно звернути увагу на те, що якість прогнозу залежить від того, які альтернативні варіанти пропонує дослідник. Без альтернатив політичний прогноз не є наукою. Необхідність побудови альтернатив, тобто визначення можливих шляхів розвитку політичних відносин, виникає завжди, коли треба проаналізувати можливі варіанти майбутнього. Головне завдання принципу альтернативності полягає в пошуку тих варіантів розвитку, які не можуть бути реалізовані.

Альтернативність прогнозу передбачає кілька сценаріїв його розвитку: оптимістичний сценарій; песимістичний сценарій; вірогідний сценарій.

Важливою умовою повноти прогнозування є дотримання правил *розробки та перевірки гіпотез*. Усі обґрунтовані гіпотези повинні перевірятися на моделях розвитку. При цьому слід ураховувати, що всі гіпотези у своєму розвитку проходять три стадії: виникнення гіпотези; аналіз висунутого припущення та визначення наслідків; перевірка припущення на моделі.

Виявлення у процесі перевірки гіпотез нових фактів, невідомих до її висунення, підвищує ступінь надійності гіпотез. Здатність гіпотези пояснити раніше невідомі до цього факти є важливою умовою істинності основного змісту гіпотези. Розробляючи прогноз на майбутнє, важливо пов'язати його з фактичними даними. Якщо вони правильні, то можна зробити точний прогноз, якщо ні, то прогноз буде неточним.

**Нормативне та пошукове
прогнозування в системі
державного управління**

У системі державного управління найбільшого поширення набули два типи прогнозування – пошукове та нормативне.

Пошукове прогнозування націлене на визначення всіх можливих потенційних можливостей розвитку теоретичної бази та практичного застосування як емпірично вже виявлених, так і теоретичних явищ і особливостей їхнього прояву в різних умовах. Пошукове прогнозування, формулюючи “поле можливостей”, дає об'єктивну основу для розробки робочого прогнозу.

Нормативне прогнозування часто розглядається як шлях до досягнення мети. Нормативний прогноз описує ідеальний образ або модель бажаного майбутнього об'єкта, висуває вимоги або до радикальної зміни, або до коригування існуючої в цей час логіки його розвитку. Завдання виявлення основних цінностей (нормативне прогнозування) – це не просто вибір однієї із числа основних цінностей, але й об'єктивне вивчення процесу виникнення та розвитку системи потреб.

Процес розробки прогнозу проходить вісім основних стадій, які є однаковими як для нормативного, так і для пошукового прогнозування:

- 1) структурний аналіз відповідної системи;
- 2) вибір основних факторів і елементів даної системи, а також визначення їх ролі та значимості в кількісному вираженні;
- 3) виявлення основних тенденцій (“траєкторій”) розвитку досліджуваних процесів на основі дослідження статистичних даних, що характеризують дію цих факторів у різні періоди;

- 4) екстраполяція цих тенденцій на майбутнє;
- 5) синтез цих майбутніх “траєкторій” у їхній взаємодії в рамках моделі даної системи;
- 6) інтеграція прогнозів основних напрямів процесів у різних сферах суспільних відносин – економічних, політичних, правових;
- 7) складання на цій основі комплексного прогнозу розвитку систем різних рівнів, а також приватних прогнозів, що характеризують розвиток окремих частин цих систем і процесів;
- 8) безперервне коригування прогнозу у зв’язку з появою та вступом у дію нових, не врахованих раніше факторів на всіх рівнях систем.

Надійність прогнозів та вимоги до їх результатів

Актуальною при цьому є проблема надійності прогнозу. Під **надійністю прогнозу** слід розуміти необхідний або принаймні достатній ступінь імовірності розроблювальних прогнозів. Надійність прогнозів залежить від низки умов або факторів, а саме:

- 1) глибини комплексного аналізу основних тенденцій, що визначають розвиток різних систем;
- 2) ступеня вивченості конкретних процесів та повноти інформації про умови та причинно-наслідкові зв’язки, що визначають розвиток того або іншого процесу;
- 3) своєчасності та швидкості обробки потоку інформаційних даних про конкретні процеси і події, наявності матеріально-технічної бази та кваліфікованого апарату, що забезпечують своєчасну обробку інформації.

При проведенні прогнозування важливо визначити вимоги до його результатів, що зробить можливим їх використання в практичній роботі. Для цього необхідно:

- забезпечити погодженість результатів різних прогнозованих проблем з реальними можливостями;
- визначити головні напрями діяльності галузі, регіону, організації залежно від виду прогнозування (довгострокового, короткострокового тощо);
- вибрати стратегію дії, аналіз і зіставлення результатів інших прогнозів за різними напрямками соціально-економічної діяльності та можливості узгодження цих результатів з метою знаходження оптимального підходу;
- урахувати реальність економічних можливостей і на цій основі знайти варіанти використання результатів прогнозування.

У число вимог до результатів прогнозу також входять:

- визначення сфери використання прогнозованої події або комплексу подій, кількісних і якісних зовнішніх зв’язків прогнозованої події з іншими процесами та системами їхнього взаємовпливу і взаємодії;
- виявлення ймовірності настання найраніших та найпізніших термінів прогнозованих подій, а також тих факторів і засобів, які можуть прискорити або загальмувати ці терміни;
- визначення основних тенденцій розвитку даної сфери та можливих подій, здатних вплинути на рішення прогнозованої проблеми, змінити заданий інтервал часу.

Результати прогнозів можуть бути виражені у вигляді:

1. Порівняння показників вітчизняних і закордонних досягнень у даній досліджуваній сфері.
2. Варіантів розподілу ресурсів, їх видів.
3. Оцінки ефективності вкладених ресурсів.
4. Оцінки можливості застосування даних методів в інших сферах.

На сьогодні існує кілька сотень конкретних методик, що застосовуються у сфері прогнозування, проте для державного управління особливу цінність становлять метод аналогії та метод розробки сценаріїв.

Методи прогнозування

Метод аналогії являє собою зіставлення прогнозованого процесу із чимось схожим на ті процеси, які вже мали місце в минулому. У практиці дослідницької діяльності цей метод є досить ефективним у тих випадках, коли прогноз будується на основі законів функціонування соціально-політичних систем у звичайних для них умовах.

Метод розробки сценаріїв. Сценарії являють собою описове відтворення можливої майбутньої картини світу в цілому в умовах глобалізації або різних сферах соціально-політичного життя тієї або іншої країни, або конкретної сфери діяльності. Підготовка сценарію, як правило, включає опис логічної послідовності подій і процесів з метою визначення альтернатив розвитку, перспектив і можливих варіантів зміни великих та складних соціально-політичних систем, наприклад окремих країн, груп країн, перспектив їхнього соціального розвитку в цілому. Таким чином, сценарій зосереджує увагу на тих причинно-наслідкових зв'язках, які аналітик вважає найбільш важливими, і на пунктах, що вимагають прийняття рішень.

Розробка сценаріїв прогнозування дає змогу створити своєрідний спектр можливих конфліктних ситуацій як основу для завчасного реагування у формі підготовки та планування альтернативних рішень. Такого роду ситуаційні описові моделі дають можливість не тільки усвідомити характер варіантів її подальшого розвитку, але й оцінити роль і значення різних факторів, що визначають причини виникнення та напрям розвитку подій.

Метод розробки сценаріїв, завдяки своїй технологічній гнучкості, здатності до зміни в контексті поставлених прогнозно-аналітичних завдань, отримав широке застосування в сучасній державно-управлінській практиці. У цілому можна виділити три основних способи використання цього методу в прогнозуванні.

1. Метод сценаріїв як самостійний і центральний для конкретного дослідження метод прогнозування.
2. Метод сценаріїв як необхідна процедура в рамках комплексного методу прогнозування.
3. Метод сценаріїв як допоміжний метод, що застосовується на розсуд аналітика для вирішення окремих спеціальних завдань прогнозування.

Специфіка дослідницьких цілей і особливості конкретної ситуації визначають не тільки тип підсумкового документа – сценарію, але й істотно впливають на вибір методики його створення. Основним фактором, що визначає основні структурні параметри технології написання сценарію, є тип прогнозного завдання. Існує три основних види підсумкового сценарію.

1. “Сценарій-есе”. Характеризується вільним, близьким до публіцистичного стилем, високим ступенем деталізації, свідомою драматизацією ключових моментів викладу, відсутністю структурованості даних. Як правило, сценарії-есе досить великі за обсягом. Головний плюс сценарію – високий ступінь наочності форми викладу матеріалу.

2. “Аналітичний сценарій”. Характеризується академічним стилем, наявністю чіткої структури викладу матеріалу, невеликим обсягом. Містить короткий (часом – тезовий) опис проблеми, стисло характеризує основних політичних акторів, максимально чітко демонстрацію ходу розвитку ситуації тощо. Такі сценарії внаслідок їх стислості більш зручні для особи, яка приймає рішення.

3. “Формалізований сценарій”. Порівняно з першими двома видами, що містять якісні судження експертів, формалізовані сценарії містять у собі кількісні показники. Вербальний виклад перебігу подій поєднується в них з побудовою графіків, схем, використанням кількісних коефіцієнтів. У найбільш складних варіантах такі сценарії можуть використовувати математичний апарат теорії ймовірності, формальної та математичної логіки, теорії розпізнавання образів, лінійного та нелінійного програмування тощо. Тому деякі аспекти таких сценаріїв можуть бути складні для сприйняття, вимагати спеціальної підготовки та кваліфікації. Водночас такі сценарії можуть нести в собі набагато більше необхідної для ухвалення оптимального рішення інформації, чим аналітичні сценарії або сценарій-есе. Крім того, формалізований сценарій є фактично готовою основою для побудови математичної моделі.

9.5. Організація та координація в державному управлінні

Функція організації

Зміст функції “*організація*” фахівцями-управлінцями часто розглядається як створення певної структури, яка дає можливість людям ефективно працювати разом для досягнення спільних цілей.

Головними завданнями при цьому висувуються такі:

- формування структури організації з урахуванням розмірів підприємства, його цілей, технології, персоналу та інших змінних;

- встановлення конкретних параметрів, режимів роботи підрозділів організації, відносин між ними;
- забезпечення діяльності організації ресурсами (людськими, фінансовими, матеріальними, інформаційними).

Більш повним виглядає *перелік завдань* із цієї функції:

- визначення змісту та напрямів управлінської діяльності, необхідних для досягнення цілей, встановлених у програмах, планах;
- реалізація принципу доцільного поєднання централізації та децентралізації управління;
- розподіл повноважень і відповідальності між органами державного управління;
- упорядкування структури управління з дотриманням вимог доцільної кількості рівнів і діапазону управління;
- доведення програм, планів до відома конкретних виконавців;
- координація діяльності виконавців прийнятих програм, планів, управлінських рішень;
- вироблення та реалізація організаційного механізму раціоналізації взаємозв'язків між підсистемами та елементами державного управління;
- концентрація ресурсів і їх доцільний розподіл за пріоритетними напрямками суспільного розвитку;
- регулювання ходу виконання прогнозних і програмних документів;
- створення ефективної мережі комунікаційних потоків;
- відстеження дотримання встановлених строків реалізації державно-управлінських рішень;
- організація своєчасного та якісного зворотного зв'язку у суб'єктно-об'єктних відносинах;
- забезпечення ефективної організації державної служби та процесу її проходження;
- формування та запровадження дієвих механізмів щодо подолання опору організаційним змінам;
- забезпечення реалізації властивостей самоорганізації суб'єктів управління;
- здійснення постійного моніторингу за організаційними перетвореннями.

Довідка. Організація – формування та координація системи діяльності та управління у часі і просторі для досягнення основних цілей розвитку. Підфункції організації: організаційне проектування, департаменталізація (розподіл та групування робіт і ресурсів за певною ознакою – функціональною, продуктовою, географічною, ринковою); раціональне з'єднання та часова і просторова координація виробничих факторів; делегування повноважень (визначення ступеня централізації-децентралізації, системи підпорядкування); визначення діапазону контролю; координація. Результати організації: створення структури (форми діяльності); забезпечення вертикальної та горизонтальної узгодженості діяльності в просторі та часі шляхом створення формальних і неформальних механізмів.

Джерело: Енциклопедія державного управління, т. 1, с. 675.

М.Мескон та інші фахівці з менеджменту вважають, що організація – це процес досягнення єдності зусиль усіх підсистем (підрозділів) організації для реалізації її завдань і цілей. Тобто зміст цього поняття розглядається і як характеристика, і як певна дія.

Узагальнення позицій науковців створює підстави для ствердження того, що зміст функції “організація” є достатньо масштабним і поєднує діяльність із розподілу праці та ресурсів, кооперування, координування та регулювання всіх процесів, що відбуваються. Створення структури – це формальне закріплення розподілу праці і формування умов для кооперування та координування діяльності. Встановлення конкретних параметрів і режимів роботи – це теж формальний акт, який сприяє подальшому координуванню та регулюванню. Забезпечення діяльності організації ресурсами дуже важливо, але не є достатньою умовою ефективної роботи. Не менш значущим є узгодження руху їх потоків у часі та просторі, що і є змістом діяльності з організації.

Для системи державного управління з її масштабами та складністю особливо важливими є кооперування і координування діяльності гілок влади, окремих установ, структурних

підрозділів. Підтвердженням цього є безліч проблем, які виникають сьогодні в регіонах у зв'язку з відсутністю обґрунтованих схем кооперування роботи органів державної влади та місцевого самоврядування. Формування практичних пропозицій щодо підвищення якості виконання функції "організація" має базуватися на докладному розгляді змісту окремих робіт.

Розподіл праці – це якісна диференціація трудової діяльності, що супроводжує розвиток суспільства, пов'язана із спеціалізацією праці, виокремленням і співіснуванням певних її видів. Проявом розподілу праці є обмін діяльністю.

Кооперування (від лат. *cooperation* – співробітництво) розглядається фахівцями як форма організації праці, за якою певна кількість людей спільно беруть участь у одному або різних, але пов'язаних між собою процесах праці. Кооперування праці – це єдність, узгодженість спільних дій окремих працівників, їх колективів або національних господарств у процесі відтворення суспільно корисних благ; це форма поєднання трудової діяльності. Розподіл праці виокремлює певні функції і закріплює їх за співробітниками, кожен з яких сам по собі, без кооперування з іншими не в змозі здійснити увесь цикл виробництва товарів чи послуг.

Координування

Координування (від лат. *co* – сумісно та *ordination* – упорядкування) трактується як узгодження, впорядкування, поєднання, доведення до ладу, до відповідності (дій, понять, складових частин будь-чого). Координація в державному управлінні – одна з основних управлінських функцій, зміст якої полягає в забезпеченні впорядкування взаємозв'язків і взаємодій між учасниками процесу державного управління з метою узгодження дій та об'єднання зусиль для вирішення загальних завдань. Відносини координації надають учасникам управлінського процесу необхідну самостійність, можливість вираження та захисту власних інтересів під час виконання спільної роботи, у процесі якої відбувається адаптація, взаємне пристосування їхньої діяльності для досягнення спільної мети. Саме мета є тим об'єктивним організуючим і координуючим фактором, що пов'язує інтереси суб'єктів управлінських відносин, надає їх діям єдину спрямованість. При цьому виняткової ролі набувають демократичні методи підготовки управлінських рішень, соціально-економічні та організаційні методи формування відносин у процесі їх реалізації (обговорення, вивчення громадської думки, програмно-цільові методи та ін.).

Вертикальна координація – це управлінські відносини, які виникають між вищим і нижчим органами виконавчої влади. При цьому суб'єкти управління можуть як перебувати, так і не бути в організаційній залежності (тобто підпорядковуватися чи не підпорядковуватися один іншому).

Горизонтальна координація виникає між двома або й більше органами влади, що перебувають на одному організаційному рівні системи управління. Крім того, у науковій літературі виділяються також і інші види координації: узгодження, ієрархічну координацію, предметно-технологічну, штабну та інші.

В адміністративному праві **координаційними вважаються такі відносини**, що:

- передують безпосередньому управлінському впливові, спрямовані на створення умов для прийняття рішень. Вони виникають між органами влади у процесі підготовки й реалізації спільних нормативних актів, узгодження спільних дій, проведення заходів, засідань тощо;
- виникають після справляння управлінського впливу з метою створення умов для ефективного реалізації рішень.

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості різних органів влади в узгодженні своїх управлінських впливів на один об'єкт або на різні об'єкти і можуть передбачати:

- створення і функціонування спеціальних координаційних органів управління;
- проведення координаційних нарад;
- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою й обліковою;
- прийняття одночасних спільних рішень.

Порядок відповідальності органів, між якими складаються координаційні зв'язки, може регламентуватися як нормативними актами органів, що мають вищий організаційно-правовий статус, так і спільними рішеннями учасників управлінського процесу.

Усі ці дії мають бути виконані в процесі організації здійснення планових завдань: треба розподілити частки завдання між учасниками, забезпечити їх сировиною, матеріалами, устаткуванням, фінансами, інформацією тощо, розробити схеми співробітництва і створити умови для його практичного здійснення, оперативно узгоджувати дії учасників і підтримувати стійкість

процесу. Частково ці роботи виконуються під час планування, не випадково якісним вважається такий план, заходи якого не суперечать одним одному (тобто скоординовані), передбачають закріплення відповідальних (розподіл праці), можливість кооперування зусиль з метою запобігання марнотратству, засоби регулювання процесу. Але на етапі організації вони є більш трудомісткими та становлять саме його зміст. Важливість цих дій важко заперечувати, особливо для державного управління, для узгодження функціонування галузей господарства, регіонів, складових керуючої підсистеми.

Поняття “кооперування” та “координування” близькі за значенням, в обох ідеться про поєднання дій. Але між ними є й різниця. Кооперування – це форма поєднання трудової діяльності. В державному управлінні доцільно формувати схеми кооперування праці установ, що належать окремим гілкам влади або регіонам або галузям народного господарства, виходячи з мети функціонування або вирішення окремих завдань. Координування – це більшою мірою узгодження, сумісне упорядкування дій, складових системи. Це суспільна діяльність учасників процесу, яка спрямована на практичне забезпечення кооперування. Вона передбачає узгодження довгострокових і поточних планів проведення окремих заходів, нормативно-правових документів, дій з регулювання процесів, критеріїв мотивації праці, форм і об’єктів контролю, засобів зворотного зв’язку тощо.

У державному управлінні необхідними елементами є як організація праці (в кожній установі, в регіоні, в галузі, в суспільстві), так і організація діяльності окремих підсистем і елементів (координування та регулювання).

Обсяг робіт з організації діяльності є набагато більшим порівняно з тим, що стосується праці. Це зумовлено необхідністю регулювати додатково матеріальні, фінансові, інформаційні потоки, взаємовідносини в системах тощо. У системі “Держава” це пов’язано здебільшого із створенням відповідних умов, чим опікуються різні інституції.

Теоретичне обґрунтування змісту управлінських функцій передбачає визначення **основних принципів**, яким має підпорядковуватися здійснення кожної з них. Стосовно функції організації це:

- тісний зв’язок з цілями системи, визначеними під час планування;
- єдність мети;
- використання ефективних норм керованості;
- відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям;
- доцільна самостійність підлеглих, поєднання єдиноначальності і колегіальності;
- делегування повноважень і відповідальності;
- підпорядкованість власних інтересів загальним;
- корпоративний дух;
- участь об’єкта в оцінці якості керуючого впливу;
- відповідність об’єктивним законам суспільного розвитку та інтересам народу.

Система державного управління і її підсистеми є великими та складними. У них використовуються всі засоби координування діяльності: і правила, і формування різних комітетів, комісій тощо. Доцільним сьогодні видається і виокремлення структурних одиниць із повноваженнями інтеграторів (координаторів). Особливо важливим це виглядає в системі “Регіон”, в якій необхідно узгодити діяльність органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадськості, бізнесу тощо.

Не менше значення в системі державного управління має і організація праці. Раціональне здійснення цієї роботи на підставі засад кадрового менеджменту впроваджується дуже повільно, повноцінне управління персоналом відсутнє. Тому цей напрям діяльності сьогодні в Україні є великим резервом підвищення якості управлінських послуг.

Управління поєднує діяльність і відносини. У зв’язку з цим необхідно розглядати функцію “організація” у зв’язку з цими двома складовими. Відносини об’єктивно зумовлені розподілом праці, потребою її кооперування, посилення спеціалізації кожного окремого працівника поширює кооперацію і ускладнює завдання з координування і регулювання. Але і самі зв’язки в системі теж треба організувати та розвивати. По-перше, це стосується відносин у системі “Держава”: розвиток ринкової економіки та завдання з демократизації суспільства потребують переосмислення доцільності існуючих управлінських зв’язків, планування їх трансформації,

організації виконання планів, координування та регулювання відповідних дій у галузях, регіонах, установах різних гілок влади. Крім того, це потребує удосконалення організаційної структури, яка формалізує існуючі відносини і може суттєво заважати їх раціоналізації. Велику роль відіграє і забезпечення ресурсами, оскільки трансформація відносин має бути забезпечена підвищенням професійного і загальнокультурного рівня державних службовців, сучасними засобами обробки інформації, відповідною нормативно-правовою базою. З огляду на це дуже важливими є роботи з розподілу повноважень та відповідальності і побудови схем із кооперування діяльності, які закладають основу організації раціональних і ефективних відносин.

9.6. Контроль у державному управлінні

Визначення контролю

Словник іншомовних слів визначає **контроль** (від фр. *controle*) як перевірку або спостереження з метою перевірки. Французьке слово “*controle*” утворилося від латинського префікса *contra-*, що означає “протиція”, “протилежність” до того, що виражено в другій частині слова. У другій частині слова “контроль” міститься слово “роль” (від лат. *role*), тобто “міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь”. У цьому випадку слово “контроль” набуває змісту, який часто не береться до уваги, його слід трактувати як протицію чомусь небажаному. Таким чином етимологія слова розкриває і зміст поняття “контроль” як функції, яка забезпечує для будь-якого процесу уникнення негативних, небажаних дій та наслідків.

Довідка. Контроль – виявлення відповідності діяльності та її результатів встановленим орієнтирам; забезпечення суб’єктів управління інформацією про процеси розвитку організації / господарського комплексу / інших об’єктів управління (на основі системи організованих спостережень, вимірів, стандартів тощо), що створює підстави для втручання у перебіг зазначеного процесу з метою зміни окремих напрямів діяльності.

Підфункції контролю: облік (вимірювання результатів); перевірка (спостереження, моніторинг процесів); аналіз (порівняння того, що досягнуто, з тим, що очікувалося). Результати контролю: виявлення відхилень від плану; перегляд та коригування діяльності (за необхідністю).

Джерело: Енциклопедія державного управління, т. 8, с. 305.

За словами відомого французького вченого **Б.Гурне**, без контролю не може бути ефективного управління. Контроль є неодмінним атрибутом суспільних відносин та функціонування соціальних систем. Контролю належить провідна роль у різних сферах життєдіяльності суспільства – в державному управлінні, у місцевому самоврядуванні, в організації спільної та індивідуальної діяльності різних суб’єктів тощо.

Контроль завжди слід розглядати як обов’язкову функцію державного управління, елемент зворотного зв’язку, що дає змогу своєчасно відреагувати на будь-які відхилення від запланованого шляху досягнення поставлених цілей розвитку держави, її регіонів та окремих територій, основних напрямів і видів її діяльності.

За визначенням американських учених **М.Мескона, М.Альберта, Ф.Хедорі** **контроль** – це процес забезпечення досягнення організацією своїх цілей. Цілі, плани та структура будь-якої організації, зокрема й держави, її органів управління безпосередньо пов’язані з її місією та визначають напрями діяльності. Щоб контроль був ефективним, він має бути чітко скоординованим з плануванням.

Таким чином, контроль, що спрямований на досягнення цілей організації, дотримання її планів, має бути одним з основних елементів сутності самої організації.

Класичний процес контролю

Класичний процес контролю складається з встановлення стандартів (цілей, що піддаються вимірюванню), оцінювання фактично досягнутих результатів та, у разі їх суттєвого відхилення від встановлених

стандартів, проведення коригування цілей та планів щодо їх досягнення. Схема класичного процесу контролю наведена на рис. 9.7.

Кожен з етапів процесу контролю потребує чіткої організації дій та розуміння цілей організації. Для системи державного управління встановлення показників та визначення цілей є досить складним завданням, оскільки вони важко піддаються кількісному оцінюванню. Тому для забезпечення реалізації функції контролю в державному управлінні необхідна чітко регламентована база, яка б визначала межі компетенції контролюючих органів та процедуру проведення контролю.

Існують різні **види контролю**, основними з яких вважають **попередній** (превентивний), **проміжний** (поточний) та **заключний**. За процедурою здійснення всі ці види контролю схожі, оскільки спрямовані на сприяння якомога швидшому досягненню встановлених цілей організації. Різняться вони за часом здійснення.

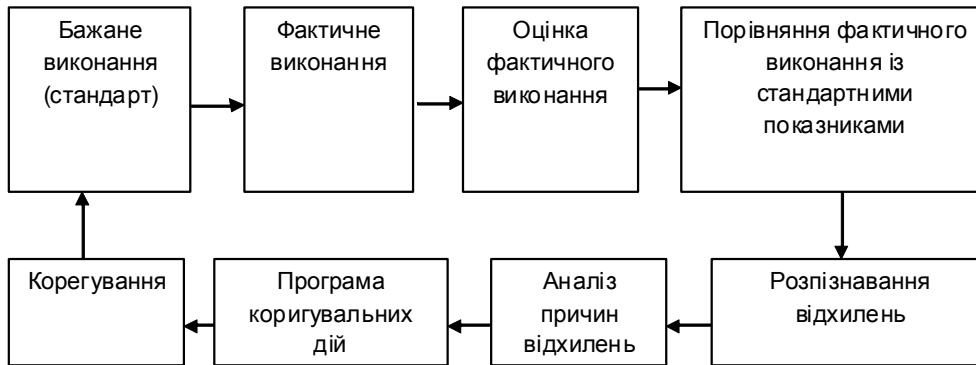


Рис. 9.7. Класичний процес контролю

Попередній контроль застосовують перед реалізацією управлінського рішення, тобто до здійснення управлінського впливу. Він, як правило, є дуже важливим, оскільки дає змогу запобігти реалізації неефективного управлінського впливу. Водночас відомими недоліками такого контролю є уповільнення управлінських процедур та, фактично, колективний поділ відповідальності між ініціаторами управлінського впливу та суб'єктами попереднього контролю.

Поточний контроль проводиться під час безпосереднього здійснення управлінських завдань з метою своєчасного запобігання відхиленню від планів досягнення певних цілей. Сутність поточного контролю полягає в систематичній перевірці стану виконання завдань, обговоренні проблем, що виникають, запобіганні можливим ускладненням, зокрема з ресурсним забезпеченням, ініціації пропозицій з удосконалення роботи.

Заключний контроль має характер узагальнюючого, підсумкового. Американський вчений **У.Ньюмен** звернув увагу на два суттєві аспекти заклоного контролю. По-перше, такий контроль надає дуже важливу інформацію, якщо передбачається розв'язання аналогічних проблем у майбутньому. По-друге, він необхідний з точки зору мотивації учасників процесу, що контролюється. З одного боку, такий контроль не гальмує процес управління відволіканням на процедури поточного контролю та ініціативу суб'єктів контролю, водночас він фактично вже фіксує кінцевий результат управління, коли час, відведений на досягнення цілей, вичерпано. Якщо цей результат не відповідає поставленим цілям, маємо ситуацію незадовільного управління. Тоді необхідно здійснити коригування або цілей на майбутнє (ситуація зміни цілей розвитку), або шляхів (ситуація зміни технологій та методів управління) і термінів їх досягнення (ситуація уповільнення управління, а відповідно й процесів розвитку). Саме тому управлінська практика доводить недостатність здійснення тільки заклоного контролю. Необхідним є здійснення також попереднього та поточного видів контролю.

Взагалі види контролю можна класифікувати за багатьма ознаками. Залежно від того, контролюються головні функції чи допоміжні, ми говоримо про **контроль адміністративний або технічний**. В іншому аспекті контроль застосовують або до певного аспекту функціонування організації (**юридичний, фінансовий, матеріальний, виконання доручень органів державного управління, діловодства**), або до всього управління нею (**контроль системи управління**).

Контроль у державних інституціях можна *класифікувати* за такими ознаками: за органами, які його здійснюють; за сферою діяльності, що підлягає контролю; за формами його проведення, за ступенем втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу. Цей поділ деталізується в межах кожної класифікаційної групи.

Перша класифікаційна група – за органами, які здійснюють контроль. У її межах контроль проводять: органи законодавчої влади (Верховна Рада України); органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства, державні комітети та відомства, їх територіальні органи, місцеві державні адміністрації та їх підрозділи; спеціальні контролюючі органи (різні державні інспекції та служби, наприклад, автомобільна, пожежна, фінансова інспекції; служба з питань праці; податкова, митна, санітарно-епідеміологічна служби та ін.); судові органи (Конституційний Суд, суди загальної юрисдикції, господарські суди); прокуратура; органи місцевого самоврядування (місцеві ради та їх виконавчі органи). Крім того, функції контролю щодо реалізації завдань держави мають адміністрації підприємств, організацій, установ. Вони не належать до органів влади, однак функції публічного адміністрування, до яких входить і контроль, ними виконуються постійно.

За сферою діяльності, яка підлягає контролю, він поділяється на *відомчий, міжвідомчий та надвідомчий* (позавідомчий). Відомчий контроль здійснюється міністерствами і відомствами всередині відповідної структури, тобто контроль за підпорядкованими органами (тому його ще називають внутрішньовідомчим). Відомчий контроль тісно пов'язаний із завданнями, які стоять перед міністерствами та відомствами. Загальні питання його організації та проведення регулюються Положенням про відомчий контроль у системі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління.

Відповідно до положень цього акта міністерства та відомства за погодженням із Державною фінансовою інспекцією затверджують інструкції та порядок проведення ревізій і перевірок фінансово-господарської діяльності підпорядкованих об'єктів. Крім того, здійснюючи управління відповідними сферами життєдіяльності суспільства, міністерства, відомства та інші центральні органи державної виконавчої влади в межах своєї компетенції видають акти та організовують і контролюють їх виконання. Повноваження цих органів, у томі числі й контрольні, закріплені в законах, відповідних положеннях про міністерства, відомства, їх управління та відділи, про місцеві органи державної виконавчої влади, а також у статутах державних підприємств, організацій та установ. У міністерствах і відомствах для здійснення контрольних функцій утворюються відомчі інспекції та групи. Крім того, контрольні повноваження покладються на юридичні служби та юрисконсультів.

Сутність *міжвідомчого контролю* полягає в тому, що органи міжгалузевої компетенції, встановлюючи вимоги, загальнообов'язкові для всіх міністерств, державних комітетів і відомств, наглядають за їх виконанням. На відміну від відомчого контролю, який здійснюється контролюючим органом, що структурно належить до однієї сфери або галузі діяльності з підконтрольним об'єктом (тобто до одного відомства), міжвідомчий контроль здійснюється органами різної відомчої належності.

Коло питань, яке має право перевіряти орган міжвідомчого контролю, вкрай вузьке, пов'язане із завданнями, що виконуються цим органом у сфері державного управління. Наприклад, Державна служба статистики контролює лише порядок організації та ведення статистичної звітності різними міністерствами, державними комітетами та відомствами, не втручаючись і не перевіряючи виконання інших функціональних повноважень підконтрольної структури. Міністерство фінансів за допомогою Державної фінансової інспекції (попередня назва “Головне контрольно-ревізійне управління України) здійснює контроль за використанням різними міністерствами, державними комітетами та відомствами фінансових ресурсів, матеріальних цінностей, а також контролює заходи щодо їх збереження, стан і достовірність бухгалтерської звітності тощо.

До міжвідомчого слід відносити і контроль, що проводиться різними спеціалізованими державними інспекціями та службами (пожежною, автомобільною, з контролю за цінами, підрозділами санітарно-епідеміологічної служби, митної служби тощо), оскільки структурно вони входять до складу відповідного міністерства, державного комітету або відомства, і посадові

особи цих органів мають право давати обов'язкові до виконання вказівки службовцям тих підрозділів, які їм безпосередньо не підпорядковуються, тобто органам іншої відомчої належності. Відповідно до наданих повноважень вони здійснюють контроль за дотриманням загальнообов'язкових правил у різних сферах діяльності: промисловості, сільському господарстві, транспорті, галузі охорони навколишнього середовища та ін.

Законодавчо контрольні повноваження цих органів закріплюються у різних нормативних актах: законах (наприклад законах України “Про пожежну безпеку”, “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення”) і підзаконних актах (наприклад Положенні про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ та ін.).

Надвідомчий контроль у сфері державного управління здійснюється органами загальної компетенції (Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування) в межах, делегованих їм державою, з усіх питань господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва, що належать до їх безпосередніх повноважень. Надвідомчим (або позавідомчим) цей контроль визнається тому, що здійснюється органами над- або позавідомчої компетенції, тобто органами, до компетенції яких належить керування всіма галузями народного господарства, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва. За результатами різних видів контролю виникає і різна відповідальність. Тільки за результатами *відомчого та надвідомчого* контролю винну особу можна притягнути до *дисциплінарної* відповідальності у тому випадку, коли перевірку здійснюють вищі посадові особи, наділені правом приймати на роботу. Результатом проведення *міжвідомчого* контролю може стати притягнення до *адміністративної або кримінальної* відповідальності. Притягнення до кримінальної відповідальності не виключає можливості застосування дисциплінарного стягнення.

Основними формами контролю є перевірка (обстеження окремих напрямів діяльності, за результатами якого складається довідка або доповідна записка), ревізія (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за результатами якого складається акт), підзвітність (вимоги до підконтрольних об'єктів щодо подання звітів у певному обсязі в установлений термін), рейди та огляди (одноразові або періодично повторювані заходи щодо виявлення реального стану справ на підконтрольному об'єкті, за результатами яких складається протокол). Класифікаційною ознакою здійснення контролю за цими формами є результат, що закріплюється різними нормативно-правовими документами.

За ступенем втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу контроль можна поділити на *безпосередній та опосередкований*.

Безпосереднім контроль визнається тоді, коли компетентний орган прямо втручається в оперативну діяльність підконтрольного органу, примушує його діяти у той чи інший спосіб (наприклад скасовує дію акта, призупиняє роботу об'єкта). Втручання суб'єкта контролю може здійснюватися аж до ліквідації підконтрольного органу.

Опосередкований – це контроль, коли контролюючий орган лише звертає увагу на недоліки в діяльності підконтрольної структури, вимагає їх усунути, але сам активних дій з реалізації вимог не застосовує.

Контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності – *нагляду*, хоча вони й мають *низку однакових рис*: єдина мета – забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні; можуть здійснюватися в однакових формах: перевірки, вимоги, звіти; контролюючі органи, як і органи нагляду, можуть давати посадовим особам об'єкта, що перевіряється, вказівки, обов'язкові до виконання, однак контроль, на відміну від нагляду, повсякденний та безперервний. Він здійснюється як органами державної законодавчої та виконавчої влади, судами, так і численними спеціально утвореними для того контролюючими органами. У той час як нагляд здійснює лише один державний орган – *прокуратура*. Крім того, нормативна база контролю і нагляду різна. Втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягати винних осіб до правової відповідальності є основною відмінністю контролю від нагляду.

Таким чином, контроль є основним засобом забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні. Він є одним із найважливіших елементів державного управління та дисциплінуючим фактором поведінки громадян, однією з форм реалізації повноважень дер-

жавних і недержавних утворень, що виявляється в конкретній контрольній діяльності та наданні допомоги підконтрольній структурі у наведенні порядку на об'єкті. Законність та дисципліна – основні умови існування будь-якої демократичної держави. Законність можлива лише при суворому дотриманні дисципліни всіма фізичними та юридичними особами, а дисципліна, у свою чергу, визначається рамками закону. Законність, яка відображається у правових актах, обмежує свободу кожного заради свободи всіх, трансформується у дисципліну. Законність і дисципліна – це обов'язкові риси правової держави, сукупність форм і методів державного управління, за допомогою яких державою регулюються взаємовідносини в суспільстві, досягається стан законслухняної поведінки об'єктів управління. Забезпечується це реалізацією функції контролю в державному управлінні.

Для оцінювання результатів контролю існує безліч засобів та методів вимірювання. Для сфери державного управління характерні нормативно-правові та організаційно-розпорядчі документи, наради, протоколи, доповіді, інформаційно-аналітичні, пояснювальні та службові записки, договори, угоди, регламенти, інструкції, акти прийому-передачі, плани, графіки, звіти тощо.

Контрольна діяльність передбачає певну послідовність дій: підготовчу, центральну (змістову) та підсумкову. У свою чергу, вони поділяються на окремі стадії (рис. 9.8).

Наукою управління накопичено великий досвід з теорії та практики здійснення контролю діяльності організацій.

Відповідні положення та висновки наведені в роботах багатьох зарубіжних та українських вчених, зокрема, **Г.В.Атаманчука, Б.Гурне, О'Доннела, Г.Кунца, М.Мескона, М.Морисея, Н.Р.Нижник, Г.Райта** та ін.



Рис. 9.8. Стадії контрольної діяльності

Принципи управління, що стосуються функцій контролю у сфері державного управління

На рис. 9.9 наведено низку принципів соціального управління, що безпосередньо стосуються функції контролю у сфері державного управління.

Принцип публічності державного управління передбачає:

– доступність державного управління для громадян, зокрема через їх участь у виборі до складу владних структур;

– відкритість функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування;

– **громадський контроль** через засоби масової інформації та в інших формах за управлінськими процесами;

– **судовий контроль** при здійсненні управлінських процесів за дотриманням конституційних і законодавчих норм.



Рис. 9.9. Принципи контролю в державному управлінні

Принцип випереджального стану управління знаходить своє відображення при реалізації функції контролю у вигляді принципу орієнтації контролю на майбутнє. Останній виходить з того, що, чим більше система контролю використовує інформацію, орієнтовану на майбутнє, а не на простий зворотний зв'язок, тим більше її можливість попередити відхилення від запланованих цілей. Цей принцип спрямований на гарантування досягнення цілей управління шляхом своєчасного коригування планів.

За **принципом ефективності контролю** він має здійснюватися у необхідному обсязі за умови мінімальних витрат. Контроль є допоміжним засобом для забезпечення максимально повного досягнення визначених цілей і не повинен при цьому перетворюватися на основний засіб. По-перше, контроль потребує значних витрат ресурсів, по-друге, надмірне приділення уваги контролю настільки ж погане, як і нехтування ним. Останнє може привести до пригнічення волі виконавців та обмеження їх ініціативи, що потім уже нічим не може бути виправдане та скомпенсоване.

За відсутності нормативів на параметри діяльності неможливо оцінити досягнення її цілей. Тому обов'язковою умовою ефективного контролю є наявність об'єктивних, чітких та зручних для використання нормативів, за іншою термінологією стандартів. Це положення відповідає **принципу наявності нормативів**. Причому встановлення стандартів є точним визначенням цілей, що мають бути досягненні у визначений термін, й яке засновується на планах організації.

Щоб контроль був ефективним, він має бути чітко скоординованим із плануванням. Одним із найвідоміших методів управління, покликаних тісно скоординувати планування та контроль, є **метод управління за цілями** (management by objectives – MBO). Він складається з чотирьох взаємопов'язаних етапів:

Метод управління за цілями

- розроблення чітких формулювань цілей;
- формування реалістичних планів їх досягнення;

- систематичного відстеження та оцінювання результатів управління;
- прийняття коригуючих заходів для досягнення запланованих результатів (стандартів).

Незважаючи на простоту та ясність, реалізація методу управління за цілями в соціальних системах стикається з великими труднощами. Американський учений **Е.Райт** вказує на деякі з найбільш суттєвих причин цього, а саме:

- незацікавленість і відсутність підтримки з боку вищого керівництва;
- протидія підлеглих посиленню контролю над ними;
- труднощі у постановці чітких, конкретних цілей, а відповідно й вимог.

Для державного управління взагалі характерні погано структуровані та неструктуровані проблеми, що часто не піддаються кількісному оцінюванню;

- опір керівників ускладненню їх праці внаслідок необхідності постійного визначення пріоритетів, роботи в умовах обмеженого часу та його ефективного використання тощо;
- відсутність відповідної кваліфікації у керівників щодо визначення цілей, планування, організації, передачі досвіду підлеглим, вміння працювати з інформацією;
- слабка інтеграція з іншими функціями, зокрема з прогнозуванням, складанням бюджетів тощо;
- відсутність належної індивідуальної мотивації в умовах підвищення інтенсивності праці;
- збільшення потоків та обсягів документообігу.

Вплив цих причин на ставлення до контролю, насамперед, у сфері державного управління, можна подолати тільки дотримуючись таких **принципів**:

- **комплексності**, що передбачає охоплення контролем всіх різновидів та напрямів державної діяльності;
- **дієвості**, що потребує обов'язкової, своєчасної та адекватної реакції на відхилення від запланованих цілей та виявлені порушення;
- **системності**, що проявляється в періодичному проведенні контролю згідно із визначеними термінами;
- **компетентності**, що вимагає проведення контролю кваліфікованими фахівцями;
- **об'єктивності**, що пов'язана із правдивим висвітленням дійсного стану справ;
- **гласності**, що передбачає ознайомлення з результатами контролю всіх компетентних організацій та осіб, громадськості.

Сутність **принципу паралельних повноважень**, який застосовується на верхніх ешелонах державної влади більшості країн світу, у встановленні системи контролю для врівноваження влади та запобігання грубим помилкам і промахам в її діяльності. Зокрема, цей принцип застосовується у взаємодії всіх гілок влади, вищих, центральних та місцевих органів державної влади.

Наприклад, і Верховна Рада України, і Президент України мають схвалити закони України, щоб вони набули офіційного статусу. Таким чином, можна говорити про паралельні повноваження Президента України щодо прийняття законів, але разом з тим вони обмежені, оскільки його вето може бути відхилено Верховною Радою України.

Наведені вище положення і принципи знайшли своє відображення в **сучасних стандартах системи контролю**, які широко використовуються у сфері державного управління багатьох країн світу.

Відповідно до **принципу зворотного зв'язку**, за допомогою функції контролю шляхом аналізу ситуації до й після здійснення запланованих дій можна скоригувати останні з метою досягнення визначених цілей. Зворотний зв'язок необхідний для запобігання або коригування, якщо неможливо цьому запобігти, розбіжностей між метою й отриманими результатами.

Зворотні зв'язки передбачають **повний або вибірковий контроль, аналіз та оцінку діяльності** як об'єкта, так і суб'єкта управління. Відповідно виділяють два типи зворотних зв'язків у системах державного управління: об'єктні та суб'єктні.

Якщо **об'єктні зворотні зв'язки** дають змогу відслідковувати реакцію об'єкта управління на впливи суб'єкта управління (**функціональний аудит**), то суб'єктні – оцінювати ефективність власної організації та діяльності суб'єкта управління (**адміністративний аудит**).

Суб'єктні зворотні зв'язки дають змогу здійснювати так званий внутрішній контроль, який не виходить за межі самої адміністративної системи. Він являє собою один з аспектів здійснення керівництва та забезпечується спеціалізованими підрозділами і службовцями.

У соціальних системах принцип зворотного зв'язку ще можна сформулювати як принцип контролю. Саме на цій підставі українські вчені **А.І.Кредісов, Е.П.Панченко та В.А.Кредісов** розглядають контроль як зворотний зв'язок системи.

Однією з основних форм реалізації принципу контролю є узгодження та затвердження рішень. Іншою його модифікацією є принцип контролю за критичними точками, тобто за фактами, що є критичними для оцінки ступеня виконання планів.

Необхідно пам'ятати, що контроль взагалі виправданий лише тоді, коли відхилення від планів піддаються коригуванню. Щоб забезпечити виконання цієї умови, під час планування з використанням відомих принципів діагностики доцільно визначитися з так званими точками контролю. В ролі останніх доцільно обрати певні терміни й параметри тих суспільних об'єктів, дій, явищ, що найбільш переконливо свідчать про очікувані зрушення в процесах державного розвитку та постійно або періодично відслідковувати їх.

Організований належним чином **моніторинг суспільних процесів** має розв'язати проблему забезпечення контролю необхідною та достатньою інформацією. **Ефективність контролю** завжди пов'язана з якістю та повнотою його **інформаційно-аналітичного забезпечення**.

За аналогією з кібернетичними системами порушення зворотних зв'язків може призвести до порушення процесів самоорганізації, і, відповідно, до відхилення від прогнозованого розвитку організацій. Саме тому в останні роки як за кордоном, так і в Україні широко використовуються різноманітні системи моніторингу з різних проблем суспільного розвитку, наприклад відстеження та оцінювання політичної, соціально-економічної, екологічної ситуації.

Власне моніторинг дає змогу забезпечити тільки одну з основних стадій контролю, оскільки він надає можливість своєчасно відстежити факти відхилення від означеного шляху досягнення цілей. Наступною стадією контролю є порівняння отриманих результатів та визначення ступеня їх відхилення від намічених (запланованих). Залежно від такого відхилення, як правило, приймається рішення щодо коригування або поставлених цілей, або шляхів та дій з їх досягнення.

Серед актуальних завдань підвищення ефективності контролю у сфері державного управління, як це витікає власне з моделі цієї функції, є **удосконалення технологій зворотного зв'язку** відповідних процесів, а саме: встановлення стандартів; здійснення моніторингу; оцінювання результатів; коригування управління – цілей, вибору напрямів та планів дій, визначення технологій та методології, зміни відносин відповідальності.

Оскільки положення законодавства регулюють процеси використання та контролю державних коштів, виконання державних програм, то існує й необхідність у стандартах, які регулюють та забезпечують виконання цих положень.

Директива стандартів внутрішнього контролю

Одним із найбільш відомих світових стандартів системи контролю є **Директива стандартів внутрішнього контролю**, розроблена Міжнародною організацією вищих аудиторських установ (МОВАУ) і видана в червні 1992 р.

Цим документом **запропонована типова модель контролю**, яка, зокрема, покликана забезпечувати ефективне управління в організаціях державного управління. Стандарти, принципи та методи, що містяться в Директиві МОВАУ, поділяються багатьма країнами світу.

Водночас існує розуміння, що запропонована модель контролю менеджменту не може розглядатися як єдино можлива. Фактично кожна країна будує свою модель контролю, засновуючись на стандартах і виходячи з національних особливостей.

Необхідно враховувати, що в Директиві МОВАУ термін **“внутрішній контроль”** отожднюється з більш широким поняттям **контролю менеджменту**, який охоплює всі плани, процедури й практичні дії, необхідні службовцям для досягнення завдань організації.

Директива МОВАУ виходить із того, що, з одного боку, керівники державних організацій повинні забезпечити запровадження, нагляд та модернізацію належної структури внутрішнього контролю для її ефективного функціонування, а з другого – має бути певна вища аудиторська установа країни, яка також зобов'язана забезпечувати адекватний внутрішній контроль.

Однією з основних функцій вищої аудиторської установи є забезпечення існування задовільного внутрішнього контролю за ключовими аспектами діяльності кожної перевіреної організації. **Аудиторська оцінка** має передбачати здійснення наступних кроків:

- оцінку вірогідності неправильного використання ресурсів, невиконання завдань і неузгодженості з відповідним законодавством;
- визначення доречних типів внутрішнього контролю;
- аналіз уже відомої інформації про ефективність контролю;
- оцінку адекватності його розробки;
- перевірку ефективності контролю;
- звітування про результати оцінки внутрішнього контролю й обговорення необхідних заходів для удосконалення діяльності з організації та контролю.

Різновиди контролю прийнято розрізняти за призначенням (адміністративний, конституційний, фінансовий, функціональний), стадіями виконання (попередній, поточний та заключний), суб'єктами управління (громадський та парламентський контроль, прокурорський нагляд), а також за відношенням до об'єкта (внутрішній та зовнішній).

Більшість діючих на сьогодні систем контролю менеджменту складаються із комбінацій наступних різновидів контролю:

- **контролю до аудиту** (попереднього контролю), в якому, наприклад, здійснюється узгодження документа (акта) з усіма зацікавленими сторонами до його прийняття;
- **спільних аудиторських контролів** (поточний контроль), коли, наприклад, перевіряються фінансові витрати та своєчасність виконання запланованих робіт;
- **контролю після аудиту** (заключний контроль), в якому перевіряються та оцінюються результати та ефективність виконаних завдань і витрат.

Система внутрішнього контролю охоплює дії керівництва, технології, методи, процедури та інші засоби, що забезпечують досягнення таких основних завдань:

- сприяння організованій, економічній, продуктивній та ефективній діяльності, а також отриманню якісних результатів відповідно до мети діяльності організації;
- захист ресурсів від непотрібних витрат, зловживань, неправильного управління, помилок, шахрайства та інших порушень;
- дотримання законів, положень і директив керівництва;
- виявлення й збереження надійних фінансових та адміністративних даних і неупереджене наведення цих даних у своєчасних доповідях (довідках).

Внутрішній контроль в організаційній структурі, як правило, поділяється на загальні категорії **функціонального** (діяльнісного), **адміністративного** (управлінського) та **фінансового** (бухгалтерського) контролю. Контроль менеджменту розглядається як той, що охоплює усі ці види контролю.

Контроль менеджменту

Контроль менеджменту може бути визначений як організація політики та процедур для забезпечення:

- досягнення накреслених результатів державних програм;
- використання ресурсів цих програм згідно з встановленими цілями та завданнями відповідних організацій;
- захисту програм від непотрібних витрат, шахрайства та неправильного управління;
- отримання, зберігання і надання надійної та своєчасної інформації з метою прийняття рішень.

Функціональний контроль пов'язаний з основною діяльністю організації, політикою, процедурами і методами, необхідними службовцям для досягнення завдань організації.

Адміністративний контроль включає в себе процедури і документацію щодо процесу прийняття рішень, яким керуються у своїй діяльності управлінці та службовці для досягнення завдань організації.

Фінансовий контроль пов'язаний з процедурами і документацією ведення фінансової документації.

Вищезазначеною директивою МОВАУ пропонується покласти в основу структури внутрішнього контролю як мінімум **п'ять основних та шість детальних стандартів**, що придатні для всіх державних організацій та забезпечують аудиторів (контролерів) критеріями перевірки такої структури.

Серед основних стандартів визначені такі: **“обґрунтована впевненість”**, **“підтримуюче ставлення”**, **“чесність та компетентність”**, **“завдання контролю”** і **“перевірочний контроль”**.

За стандартом “**обґрунтована впевненість**” структури внутрішнього контролю мають забезпечити так звану обґрунтовану впевненість у виконанні своїх основних завдань, тобто таку, що відповідає задовільному рівню впевненості за наявних умов витрат, результатів і ризику. При цьому витрати на внутрішній контроль не повинні перевищувати отримані результати.

За стандартом “**підтримує ставлення**” керівники та службовці мають завжди зберігати й проявляти позитивне та підтримуюче ставлення до внутрішнього контролю. Таке ставлення формується керівництвом вищого рівня й знаходить свій прояв у всіх аспектах його діяльності. Коли внутрішній контроль є постійним пріоритетом керівництва, воно формує та зміцнює позитивне та підтримуюче ставлення. Застосуванню цього стандарту, як правило, сприяє його підтримка керівниками вищих і центральних органів державного управління, представників парламенту.

За стандартом “**чесність та компетентність**” керівники та службовці повинні мати особисту та професійну чесність і підтримувати рівень компетентності, що дає їм змогу усвідомлювати важливість розробки, запровадження та збереження належного внутрішнього контролю, забезпечення виконання його основних завдань. Коли керівники та службовці беруть на себе відповідальність за здійснення контролю, то роблять вагомий внесок у збільшення ефективності його здійснення.

За стандартом “**завдання контролю**” повинні бути визначені або розроблені специфічні завдання контролю для діяльності кожного міністерства, департаменту, установи, для кожної сфери діяльності організації. Такі завдання мають бути відповідними, всебічними, обґрунтованими та включеними до загальних завдань організації.

За стандартом “**перевірочний контроль**” керівники повинні постійно перевіряти свої дії та швидко реагувати на всі прояви неправильних, неекономічних, непродуктивних та неефективних дій. Перевірка діяльності має надавати впевненість у виконанні завдань організації, дотриманні висновків і рекомендацій внутрішніх та зовнішніх аудиторів, їх реалізації шляхом проведення відповідних заходів.

Серед детальних стандартів, що є механізмами або методами для досягнення завдань контролю, встановлені такі:

- структура внутрішнього контролю, усі операції та значні заходи мають бути чітко документовані, а документація має бути доступна для перевірки (стандарт “**документація**”). Організація повинна мати письмовий доказ функціонування структури контролю, включаючи її завдання, методи та всі аспекти, пов’язані з операціями та значними заходами;

- операції та значні заходи мають бути швидко зафіксовані та належним чином класифіковані (стандарт “**швидка та належна фіксація операцій і заходів**”). Це необхідно для забезпечення керівництва надійною інформацією, на основі якої готуються доповіді, календарні плани й фінансові звіти, а також сприяння діяльності організації і процесу прийняття в ній рішень;

- операції та значні заходи мають дозволятися й виконуватися лише особами, які діють у межах своїх повноважень (стандарт “**дозвіл та виконання операцій і заходів**”). Дозвіл є основним засобом забезпечення проведення лише обґрунтованих, запланованих керівництвом операцій і заходів. Узгодженість з умовами дозволу означає, що службовці виконують доручені їм обов’язки згідно з директивами та в межах, встановлених керівництвом або законодавством;

- ключові обов’язки й повноваження дозволу, обробки, фіксації та перегляду операцій та заходів мають бути розподілені між співробітниками (стандарт “**розподіл обов’язків**”). Це необхідно для забезпечення збалансованого та ефективного контролю;

- необхідно запровадити компетентний нагляд для забезпечення досягнення завдань внутрішнього контролю (стандарт “**нагляд**”). Він передбачає: нагляд за виконанням затверджених процедур і вимог; виявлення та усунення помилок, хибного розуміння та неправильних практичних дій; запобігання виникненню або повторенню помилкових дій; нагляд за продуктивністю та ефективністю діяльності. **Передоручення повноважень службовцем** не повинно зменшувати його відповідальності за виконання обов’язків та використання наданих повноважень;

- доступ до ресурсів і документів повинні мати лише співробітники, які відповідають за їх зберігання або використання (стандарт “**доступ та відповідальність за ресурси і документи**”). Для забезпечення належної відповідальності необхідно періодично перевіряти узгодженість наявної та задокументованої кількості ресурсів.

Коли специфічні стандарти та процедури внутрішнього контролю передбачені законодавством, останнє не повинно бути занадто обмежувачим. Воно має залишати керівникам певну свободу в модифікації процедур контролю при зміні умов діяльності, інакше внутрішній контроль може стати застарілим і непродуктивним ще до внесення поправок до законодавства.

Необхідно періодично переглядати специфічні аспекти структури внутрішнього контролю та пристосовувати їх до змін середовища, в якому функціонує організація. Кожний орган державної влади має періодично переглядати свої стандарти внутрішнього контролю та час від часу вносити до них поправки.

**Критерії функціонування
внутрішнього контролю**

Для ефективного *функціонування внутрішній контроль має відповідати трьом основним критеріям:*

- *бути належним* – належний контроль у належному місці пропорційно до ризику виникнення порушень;
- *послідовно здійснюватися* згідно з планом, використовуватися всіма відповідними службовцями та не зневажатись ними за будь-яких умов;
- *бути економічно виправданим*, щоб витрати на здійснення контролю не перевищували отримані результати.

При оцінці ефективності внутрішнього контролю завжди необхідно пам'ятати, що його структура залежить від людського чинника, тобто на її функціонування можуть впливати недоліки в розробці, помилки в поглядах і розумінні, зневажання, стомленість або відволікання уваги як у керівників, так і в персоналу.

Організаційні зміни й ставлення керівництва також можуть сильно впливати на ефективність цієї структури. Таким чином, керівництву необхідно постійно перевіряти та удосконалювати контроль, повідомляти персонал про зміни та бути прикладом дотримання вимог контролю.

Вважається доцільним запровадження достатньо жорстких стандартів внутрішнього контролю для державних структур, зважаючи на їхній обсяг, різноманітність, кількість справ, чисельність документів та велику кількість нормативно-правових актів, положень та інструкцій, що стосуються їх діяльності.

Керівники мають усвідомлювати, що розвинута й добре відпрацьована структура внутрішнього контролю є основою управління організацією, виконання її завдань, раціонального здійснення діяльності та використання ресурсів. Вони повинні взяти на себе відповідальність за цей контроль, постійно перевіряти свої дії.

Спеціальні підрозділи, що створюються для такого контролю, безумовно, є цінним джерелом надання рекомендацій і порад з питань його здійснення, але вони не мають підмінювати всю структуру внутрішнього контролю.

Важливим елементом внутрішнього контролю є щорічне *звітування організації* перед вищим керівництвом про виконання своїх планів, розроблення заходів з виправлення виявлених недоліків.

Після виявлення вразливих місць необхідно вжити заходів з покращення системи внутрішнього контролю, що може стосуватися різних рівнів державного управління. Ці заходи відповідно можуть передбачати або внесення змін до чинного законодавства, що визначає відносини контролю, або перебудову центральними органами стандартів і процедур внутрішнього контролю, або перегляд керівництвом організацій своєї структури внутрішнього контролю.

Функція контролю є однією з найважливіших складових управлінської діяльності, спрямованою на вдосконалення суспільної діяльності, сприяння розвитку держави. Як правило, ефективний контроль у сфері державного управління забезпечується взаємодією всіх гілок державної влади та набуває характеру *єдиної системи державного контролю*. Остання потребує:

- взаємно узгодженого проведення управлінського, фінансового та адміністративного контролю;
- незалежності підрозділів контролю в органах управління, що може бути досягнуто їх безпосереднім підпорядкуванням першим керівникам цих органів та добором високопрофесійних і відданих справі кадрів;
- надання контрольній діяльності системності й плановості, запровадження вхідного (з відпрацювання чітких доручень та завдань), проміжного (за станом виконання доручень і завдань) та підсумкового (за кінцевими результатами діяльності) контролю;

- диференціацію документів за необхідним ступенем глибини контролю;
- зіставлення і відповідність ієрархії рішень та ієрархії контролю;
- розподіл і конкретизація контрольних завдань та відповідальності по всіх рівнях такої ієрархії;
- встановлення стандартів контролю (загальних вимог до очікуваних результатів, термінів, регламентів, видів, форм, засобів і методик проведення, форм і термінів звітності тощо) як найважливішого засобу оцінювання результатів виконання завдань і доручень;
- чітке й не надмірне документування як результатів діяльності, що контролюються, так і контрольної документації;
- спрощення контролю за процедурою і формою, оскільки, як правило, він значно обтяжує роботу виконавця, відволікає його на чималий термін від виконання основного завдання й навіть інколи заважає цьому процесу;
- запровадження електронної системи контролю з використанням сучасних інформаційних технологій з метою зведення до можливого мінімуму операцій з паперами та скорочення часу і обміну звітною інформацією;
- реальну відповідальність посадових осіб не тільки за належне виконання завдань і доручень, а й передусім за подання недостовірних даних, приховування реального стану справ з їх виконання.

Одним з базових принципів побудови системи контролю є **врахування особливостей структури відповідної організації**. Стосовно сфери державного управління це означає необхідність застосування різних підходів, моделей, принципів і методів контролю в різних системах взаємодії та на різних рівнях владних структур.

У системі взаємодії гілок влади найчастіше йдеться про застосування паралельних повноважень та взаємного контролю; в системі законодавчої влади – про застосування парламентського контролю; в системі судової влади – про застосування конституційного та судового контролю; на вищому, центральному та місцевих рівнях виконавчої влади – про застосування функціонального, фінансового і прокурорського контролю; на рівні окремих державних органів, установ і організацій – про застосування внутрішнього (функціонального, адміністративного та фінансового) контролю.

Взагалі функція контролю є невід’ємним елементом управлінської праці й притаманна певною мірою всім системам і рівням влади та окремим органам державного управління. При цьому йдеться як про внутрішній, так і про зовнішній контроль.

Зовнішній контроль займає значне місце в системі контролю у сфері державного управління в Україні. Відомі такі його форми: конституційний, парламентський, судовий, державний фінансовий та громадський контроль, прокурорський нагляд.

Конституційний контроль здійснюється у формах попереднього і наступного контролю. Попередній контроль полягає у перевірці конституційності законів ще на стадії їх проходження через парламент та в експертизі законопроектів. У низці країн, наприклад Швеції, Фінляндії, застосовується тільки попередній контроль, тобто коли вже закон прийнято, він більше не піддається перевірці на конституційність. Принцип наступності конституційного контролю полягає в перевірці на конституційність законів, що вже прийняті й набули чинності та використовується.

В Україні застосовуються обидві форми конституційного контролю. Утворено Конституційний Суд України, який вирішує питання щодо відповідності Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародних договорів, а також здійснює тлумачення положень Конституції України та законів.

Парламентський контроль є формою контролю законодавчої влади за виконавчою владою. Він передбачений Конституцією України (ст. 85) і має здійснюватися у межах, визначених нею.

Парламентський контроль реалізується шляхом:

- контролю за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

- розгляду і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону; розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри йому;
- затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом, здійснення контролю за їх використанням;
- призначення на посади за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони, Міністра закордонних справ, призначення на посади за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;
- надання згоди на призначення на посади та звільнення інших посадових осіб відповідно до ст. 85 Конституції України;
- роботи постійних, спеціальних і слідчих комісій (комітетів) парламенту;
- запитів депутатів;
- прийняття рішення про направлення запиту Президенту України тощо;
- у діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 101).

В Україні інститут омбудсмена реалізований у посаді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який відповідно до ст. 101 Конституції України здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Судовий контроль полягає в захисті прав та свобод людини, перевірці законності дій органів виконавчої влади. Він реалізується в Україні системою судів загальної та спеціальної юрисдикції. Конституцією України (ст. 55) закріплено право кожної людини і громадянина на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб.

Судовий контроль у демократичній державі має позанаціональні рамки. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачається запровадження адміністративної юстиції як форми судового контролю за виконавчою владою.

Державний фінансовий контроль здійснюється за виконанням державного бюджету та реалізацією державних програм, використанням державних фінансових ресурсів, ефективністю управлінської та фінансової діяльності структур виконавчої влади, дотриманням рекомендацій з проведення ними фінансової та економічної політики, з встановлених правил та нормативів бухгалтерського обліку тощо.

За Конституцією України (ст. 85, 98) контроль за виконанням Державного бюджету України віднесено до повноважень Верховної Ради України, а контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України.

У межах своїх повноважень Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів України здійснюють загальний контроль за фінансово-кредитними відносинами. Міністерство фінансів України розподілило функції такого контролю між органами державного управління, що підпорядковані їй, а саме, між Державною контрольно-ревізійною службою України, яка має контролювати формування доходів бюджетів органів місцевого самоврядування, використання коштів державного й місцевих бюджетів, позабюджетних фондів та валютних кредитів, та Державним казначейством України, яке має здійснювати контроль з оперативного управління видатками державного бюджету.

Функцію контролю за додержанням банками банківського законодавства, економічних нормативів та нормативних актів здійснює Національний банк України.

Ще одну важливу функцію державного фінансового контролю – фінансовий контроль за діяльністю платників податків і забезпечення виконання доходної частини державного бюджету покладено на Державну податкову адміністрацію України, підпорядковану Президенту України.

До системи державного фінансового контролю також можна віднести Управління Пенсійного фонду України, яке підпорядковане Кабінету Міністрів України та виконує функцію контролю за збиранням та акумуляцією внесків для пенсійного забезпечення й допомоги, за фінансуванням витрат фонду і своєчасністю та повнотою надходжень страхових внесків.

Усі центральні органи виконавчої влади відповідно до своїх основних функцій і повноважень здійснюють систематичний контроль за реалізацією актів законодавства у відповідних сферах державного управління.

Реалізацію окремих функцій міжгалузевого контролю покладено на спеціальні центральні органи державного управління, наприклад, Антимонопольний комітет України (контроль за дотриманням антимонопольного законодавства), Державну інспекцію з контролю за цінами (контроль за дотриманням порядку затвердження, застосування цін і тарифів у всіх галузях економіки), Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України (контроль за дотриманням стандартів), Державний комітет статистики України (контроль за дотриманням порядку звітності) та ін.

Функції спеціальних контролюючих органів також виконує низка державних служб та інспекцій у складі центральних органів виконавчої влади, таких як митна та санітарна служба, екологічна, пожежна, автомобільна інспекції тощо. Взагалі в системі виконавчої влади України діють кілька десятків органів та установ, що здійснюють контрольні та наглядові функції.

Прокурорський нагляд, який здійснюється системою прокуратури в Україні, згідно з Конституцією України (ст.121) стосується додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також при виконанні судових рішень у кримінальних справах та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Крім цього, здійснюється нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Особливість роботи прокуратури полягає в тому, що вона не наділена правом застосування прямих заходів впливу на порушників закону й здійснює це шляхом внесення відповідних протестів, приписів до відповідних організацій чи відповідним службовим особам і, якщо протести не задовольняються, то передачі їх до суду та постановки питання про притягнення винних до відповідальності.

Основа громадського контролю за діяльністю органів державного управління та державних посадових осіб закладена Конституцією України, де народ визначено єдиним джерелом влади в Україні й закріплено його виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, що не може бути узурпованим державою, її органами або посадовими особами (ст. 5).

Згідно із ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Найчастіше громадський контроль пов'язують із реакцією політичних партій, профспілок, інших суспільних об'єднань, рухів, угруповань, засобів масової інформації, окремих громадян на рішення та дії органів державної влади і посадових осіб з реалізації зовнішньої, регіональної, економічної, соціальної, інформаційної, екологічної, культурної, освітньої та інших напрямів державної політики.

У демократичних країнах органи державної влади встановлюють контакти та підтримують добрі стосунки з громадськістю. Це досягається, здебільшого, створенням спеціальних підрозділів – прес-служб та служб опитування й аналізу настроїв громадськості. Якщо перші, в основному, інформують засоби масової інформації про стан діяльності та перспективні заходи державних органів, то другі вивчають можливу реакцію населення і розробляють рекомендації щодо її врахування при реалізації стратегії та здійсненні політики організації. Взагалі для підтримки зв'язків з громадськістю існують апробовані різні технології – від спілкування з вузьким колом людей до масових засобів комунікації з необмеженою аудиторією.

Для владних структур функція зв'язків з громадськістю є особливо актуальною, оскільки недолік інформування населення нерідко сприяє поширенню різних здогадок і чуток, що формують негативне ставлення до влади.

Перед владними структурами постають завдання: наблизити державний апарат до громадян та їх організацій; зробити його роботу більш відкритою; зміцнити відносини з громадськістю. Зв'язки з громадськістю в державному управлінні будуються на основі загальних закономірностей формування сприятливого ставлення соціального середовища до здійснюваних дій.

**Контрольні повноваження
Президента України**

Особливо місце в системі контролю у сфері державного управління займають **контрольні повноваження глави держави** – Президента України. Вони засновуються насамперед на тому, що Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина (ст. 102). Тому вони у певному, визначеному Конституцією України обсязі, стосуються всіх гілок влади (ст. 106).

Щодо Верховної Ради України контрольні повноваження глави держави проявляються у праві: підписання прийнятих нею законів; вето щодо них з наступним поверненням законів на повторний розгляд Верховної Ради України; припинення повноваження останньої, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Щодо Кабінету Міністрів України та системи виконавчої влади контрольні повноваження Президента України реалізуються через:

- припинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;
- внесення за пропозицією коаліції народних депутатів подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України, подання про призначення Міністра оборони, Міністра закордонних справ, Голови Служби безпеки України тощо.

Щодо системи судової влади та прокуратури контрольні повноваження Президента України проявляються у праві:

- призначення третини складу Конституційного Суду України;
- утворення судів;
- призначення на посаду (за згодою Верховної Ради України) та звільнення Генерального прокурора України.

Певне покращання контролю у сфері державного управління пов'язане з проведенням адміністративної реформи в Україні. Відбулося покращання організаційних структур та взаємозв'язків, розподілу праці, удосконалення планування, а відповідно й контролю за рахунок:

- наведення чіткого порядку в роботі системи виконавчої влади;
- надання міністерствам більшої самостійності в розробці та здійсненні державної політики;
- скорочення кількості центральних органів виконавчої влади;
- проведення в них функціонального обстеження з метою виключення дублювання функцій;
- забезпечення більшої стабільності в роботі апарату;
- удосконалення функціонування державної служби та підвищення її статусу;
- запровадження регламентів роботи на вищому, центральному та місцевому рівнях виконавчої влади.

В Україні на сьогодні чимало зроблено в напрямі створення правових засад здійснення функції контролю у сфері державного управління. Ідеться насамперед про Конституцію України та низку законів України, що регулюють контрольні повноваження органів державної влади. Серед них закони України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”, “Про державну податкову адміністрацію України”, “Про банки і банківську діяльність” та ін.

Водночас складна розгалужена, багатофункціональна, методологічно й технологічно неоднорідна система контролю у сфері державного управління на сьогодні є об'єктом, форма якого не кращим чином відповідає його змісту. Заслуговують на визнання слушними пропозиції ряду українських учених – фахівців у сфері державного управління та адміністративного права щодо створення вищої аудиторської установи країни. Тим більше, що такі пропозиції відповідають світовій практиці.

Відповідний орган державної влади має скоординувати функції державного контролю, упорядкувати та удосконалити їх нормативно-правове регулювання, забезпечити відповідними стандартами зовнішнього і внутрішнього контролю та здійснювати перевірку дотримання останніх.

Аналогічні установи створені в багатьох країнах світу, наприклад, Британська та Шведська державні аудиторські служби, Департамент державного контролю й аудиту Російської Федерації, Федеральний аудиторський суд у Німеччині та ін.

В Україні вже подолано багато упереджень перехідного періоду державотворення. Своє важливе місце мають управлінські функції державного прогнозування та планування. На часі надання належного місця в системі державного управління й функції державного контролю, що завжди органічно пов'язана з функцією державного планування та сприятиме більш ефективному досягненню визначених цілей розвитку України.

9.7. Комунікація як функція державного управління

Визначення комунікації

В умовах публічної політики комунікативна функція державного управління набуває первинного значення.

Термін “**комунікації**” походить від латинського слова “*communico*”, що означає “роблю загальним”, “поєдную”.

Поняття “комунікації” має кілька значень. По-перше, це шляхи сполучення (наприклад повітряні або водні комунікації); по-друге, це форма зв'язку (радіо, телеграф); по-третє, це процес передачі інформації (радіо, телебачення, преса, кінематограф); по-четверте, комунікація виступає як акт спілкування, зв'язок між двома або більше індивідами, повідомлення інформації однією особою іншій.

Таким чином, комунікація – це процес двостороннього обміну ідеями та інформацією, який веде до взаємного розуміння. Якщо не досягається взаєморозуміння, то комунікація не відбулася.

Український учений **Г.Г.Почепцов** радить використовувати такі наукові підходи до цього об'єкта. **Традиційний підхід**, що користується поняттями:

– риторики – мистецтва правильного мовлення, науки про те, як впливати на людей своїм мовленням;

– філософії та логіки – наук, які дали змогу створити моделі реального спілкування людей;

– теорії аргументації – науки, що є, власне, відгалуженням логіки і вчить, як треба переконувати людей, шукати незаперечну аргументацію для доказу власної думки або для спростування думки співрозмовника.

Загальнотеоретичний підхід, що базується:

– на теорії масової комунікації – науці про теоретичні концепції стосовно загальних питань людського спілкування;

– теорії масової комунікації – науці про особливості спілкування з масовою аудиторією;

– семіотиці – науці про знаковий аспект комунікації, яка розглядає знак як вільне поєднання значення (змісту) і форми;

– теорії міжнародних комунікацій – науці, що розглядає такі різновиди діяльності, як урядові переговори, переклад як засіб міжнародного спілкування, менеджмент конфліктних міжнародних ситуацій.

Сучасна теорія комунікації створила та ускладнила колишні моделі, переходячи від лінійних до нелінійних, а від них – до об'ємних (спіральних, мозаїчних тощо).

Лінійну модель комунікації запропонував 1942 р. **Г.Лассвел**, а 1949 року її вдосконалили **К.Шеннон і В.Вівер**. Модель **Г.Лассвела** має вигляд:

Комунікатор > звернення > носій звернення > одержувач > зворотний зв'язок.

У цій моделі **комунікатор** – це людина, від якої виходить звернення. Автор стверджував, що для комунікатора головним є переконаність, ясність намірів, симпатичність та стиль комунікації. Отже, люди, які є симпатичними, відзначаються товариствістю, сердечністю в поведженні з іншими людьми, мають привабливу зовнішність, здатні сильніше впливати на інших людей і мати від цього певний зиск.

Звернення – це послання у вигляді тексту, воно може набирати будь-якої форми.

Засоби комунікації – це засоби масової інформації, які давно відомі (радіо, телебачення, газети, журнали), так і порівняно нові (факс, Інтернет тощо).

Одержувач – це людина, до якої спрямовано звернення.

Модель **Шеннона-Вівера** передбачає вплив різних завад, так званих джерел шуму. Ця модель має такий вигляд:

Джерело інформації > передавач > сигнал > канал (джерело шуму) > одержувач (отриманий сигнал, місце призначення).

У 1963 р. **Г.Малецькі** ще більше ускладнив модель **Г.Лассвела**. Він увів поняття іміджу комунікатора та іміджу одержувача і розглядав їхній взаємовплив, а також вплив одержувача на канали комунікації та на саме звернення. Він виділив у галузі зворотних зв'язків поняття “тиск та примус”, розглядаючи тиск на комунікатора з боку змісту повідомлення та засобів інформації, а останніх, у свою чергу, – також і на одержувача повідомлення. Він відокремлював три рівні аналізу тиску та примусу для одержувача (соціальне оточення, належність до цільової аудиторії та самоімідж), а для комунікатора запровадив додатково ще два рівні (характер впливу засобів інформації та суть команд комунікатора).

До об'ємних моделей належать моделі **Г.Ньюкоша** (1953) та **С.Бейкера** (1968). Модель Ньюкоша в загальному вигляді створює три взаємозв'язані точкові об'єкти. До них належать комунікатор, адресат та об'єкт, про який ідеться. Коли комунікатор та адресат ставляться один до одного позитивно, то так само вони ставитимуться і до об'єкта. Це збалансований трикутник. У разі, коли існує загальне негативне ставлення до об'єкта, тобто незбалансований варіант, потрібно знайти засоби для зміни такого ставлення.

Модель комунікації **Бейкера** – це куб, який складається з маленьких кубиків (на зразок кубика Рубіка). Чотири грані куба відповідають джерелу, одержувачу, самому зверненню і каналу комунікації. Усі кубики перебувають у безперервній взаємодії між собою, щоразу стикаючись цими чотирма гранями.

У 1963 р. **Ф.Денс** запропонував спіральну модель комунікації, оскільки, на його думку, лінійні та циркулярні моделі комунікації мають загальний недолік – вони використовують комунікативний цикл, тоді як спіральна модель розвитку дає геометричні докази того, що комунікації просуваються вперед, повторюючи пройдені шляхи розвитку на новому рівні.

Цікавою є модель “інформаційних воротарів”, яка опрацьовувалась кількома дослідниками протягом 15 років. Вони розробили теорію про особливий різновид людей, які стають отримувачами та інтерпретаторами новин (інформації) для своєї малої групи. Кожне повідомлення, на думку цих дослідників, проходить крізь численні ворота, одні з яких стоять наростає, інші – майже зачинено. Інформаційні “воротарі” сприймають потік повідомлень, на підставі власних критеріїв оцінюють (від 1 до 10) міру важливості новин (або їхніх комбінацій), а потім доводять до своєї малої групи вже не самі новини (інформацію в первинному вигляді), а скоріше власну думку про них. Відбір залежить від багатьох факторів: освіти цих “воротарів”, їхніх життєвих цінностей, постанов, норм і традицій організацій, що в них “воротарі” працюють. Основною проблемою цієї моделі є визначення авторитарних осіб (“воротарів”).

Комунікативний процес

Комунікативний процес є взаємодією між різними учасниками спілкування, в якому обмінюються інформацією, включаючи в себе динамічні зміни фаз формування, передачі, отримувати, дешифрування та використання інформації в обох напрямках між комунікаторами.

Для опису процесу передачі інформації, синтезу комунікативних навичок у загальній теорії спілкування використовується поняття “комунікаційного процесу”.

Процес комунікації – це процес передачі інформації від однієї особи до іншої, або між групами людей (груп та суспільних інституцій, тощо) через різні канали та через різні способи спілкування.

Наведемо класифікацію комунікацій, розроблену **Ф.І.Шарковим**. Він виділив наступні типи комунікацій:

– величини комунікаційного процесу, що беруть у ньому участь: масової комунікації (виникає, якщо повідомлення отримує і використовує велика кількість людей); середньої (між краї-

нами і всередині великих соціальних груп – внутрішнього зв'язку); місцевих (intra-family, у невеликих групах – intra-group);

– шляхом встановлення та утримання контактів спілкування – на пряме і дистанційне керування;

– з ініціативи комунікаторів спілкування – на активний, пасивний;

– ступінь організації спілкування – на випадкові і організовані;

– залежно від напрямку потоку інформації – на горизонтальні і вертикальні. Вертикальні комунікації, у свою чергу, поділяються за спаданням та за зростанням. Горизонтальні комунікації, які відбуваються між членами групи, що мають однаковий ранг у системі управління організацією, між друзями, еквівалентної групи в суспільстві;

– залежно від системи знаків спілкування – на усні та невербальні.

Комунікаційна мережа

Комунікаційна мережа – це поєднання певним чином осіб, які беруть участь у комунікаційному процесі за допомогою інформаційних потоків. У даному разі розглядаються не особи як такі, а комунікаційні відносини між ними. Комунікаційна мережа включає потоки послань чи сигналів між двома чи більше особами. Комунікаційна мережа концентрується на відпрацьованих в організації зразках цих потоків, а не на тому, вдалось чи ні передати значення чи зміст послання. Однак комунікаційна мережа може впливати на скорочення чи збільшення розриву між надісланим і отриманим значенням.

Для досягнення цілей організації та ефективного обміну інформацією використовуються вихідні, низхідні, горизонтальні та діагональні комунікації.

Вихідні комунікації, як правило, здійснюються у формі звітів, пропозицій і пояснювальних записок. Метою їх є оповіщення вищого ешелону влади (вищого керівництва) про те, що робиться на більш низьких рівнях ієрархічної системи. В Японії, США та інших країнах створюються спеціальні групи працюючих (осередки якості), завданням яких є розробка і регулярне інформування керівництва про проблеми, що виникають, і шляхи їх розв'язання.

Існують певні правила успішного здійснення вертикальних комунікацій: а) правильний, ввічливий стиль мови; б) достатня гласність, що унеможливорює домисли, плітки; в) недопущення дріб'язкової опіки над підлеглими; г) недопущення передачі інструкцій, вказівок від вищого керівника безпосередньо до останнього адресата, що веде до втрати відповідальності, порушення встановленої ієрархії.

Перед низхідними комунікаціями ставиться завдання довести до відома і свідомості підлеглих і нижчих організацій про зміст рішень, що приймаються на вищих рівнях, стратегічні напрями майбутньої діяльності.

Яскравим прикладом горизонтальної комунікації є обмін інформацією між різними відділами та іншими структурними підрозділами, в результаті чого досягається координація і узгодження діяльності для досягнення загальних цілей організації. Умовою ефективного здійснення горизонтальних комунікацій є чіткий розподіл обов'язків, повноважень і відповідальності структурних підрозділів, дотримання службової етики взаємовідносин, використання сучасних засобів зв'язку тощо.

Діагональні комунікації – це комунікації з іншими керівниками та з іншими підлеглими.

Комунікації між організацією і зовнішнім середовищем здійснюються у низхідному і висхідному напрямках. Тут використовуються різноманітні засоби.

У відносинах першочергове значення надається створенню сприятливого образу, “іміджу” організації на місцевому, загальнонаціональному та міжнародному рівні.

З урядом організація спілкується, заповнюючи численні звіти про фінанси, про можливість кар'єри, щодо пільг.

Використовуючи лобізм і роблячи внески на користь різних політичних груп, комітетів, організація намагається впливати на зміст майбутніх законів, постанов. Організації доводиться також підтримувати ділові зв'язки з профспілками.

Велику питому вагу має особиста комунікація, або безпосередні контакти між працівниками, під якою розуміються всі види обміну інформацією, що мають місце між людьми. Вона набуває таких форм: комунікація між двома людьми, комунікація між індивідом і групою, комунікація в середині групи.

Характер комунікаційної системи будь-якої організації великою мірою залежить від типу структурних систем, що використовуються для побудови управлінської системи. Структуру прийнято зображати позиціями (окремі особи, організації, структурні підрозділи, технічне обладнання та ін.) і зв'язки між ними. Перелічено основні типи структурних схем: лінійна, кільцева, сотова, багатозв'язкова, типу “колесо”, ієрархічна, зіркова тощо.

У мережах типу “кільце” члени групи можуть комунікувати тільки з тими, хто розташований поряд з ними. У мережах типу “колесо” представлена формальна, централізована ієрархія влади, за якої підлеглі комунікують один з одним через свого керівника. Об'єктивною основою такої ситуації є те, що особа, яка перебуває в центрі “колеса”, має більше комунікативних зв'язків, ніж інші члени групи. Він отримує більше послань, частіше визнається іншими членами групи лідером, більше соціально впливає на інших членів групи, звичайно несе більшу відповідальність за передачу інформації, від нього більше ніж від інших очікується остаточне розв'язання проблеми.

Аналогічна картина спостерігається в мережах “Y”. Такі мережі називаються централізованими і можуть бути ефективними, якщо розв'язуються прості проблеми. Інший тип владної ієрархії становлять мережі типу “ланцюг”, в яких поєднуються горизонтальні зв'язки – елементи децентралізації. Всеканалні мережі представляють повністю децентралізовані групи. Звичайно це є необхідним, коли потрібна участь усіх у розв'язанні складних проблем. Такий підхід називають ще відкритими комунікаціями.

Знання типів комунікаційних мереж особливо важливо для розуміння відносин влади і контролю в організації. Відомо, що приховуванням чи централізацією інформації підтримуються владні стосунки.

Характер взаємозалежності робіт і людей у групі чи організації буде визначати тип більш ефективної комунікаційної мережі. Серйозною перешкодою в налагодженні ефективних комунікацій у ділових організаціях є авторитарне ставлення адміністрації до підлеглих, нечіткість або небажання керівників виконувати свої обов'язки, відсутність здорової атмосфери у розробці ділової політики і мотивації для спілкування працівників між собою, неправильне визначення прав і відповідальності, страх керівників і підлеглих за наслідки при передачі надто відвертої інформації.

До суб'єктивних факторів, що знижують ефективність контактів між окремими працівниками, слід віднести той факт, що люди, які обмінюються інформацією, по-різному тлумачать одні і ті ж самі поняття, мають неоднаковий рівень знань, перебувають у різному емоційному стані та ін. Тому в процесі спілкування і передачі інформації виникають перешкоди, спотворення інформації, непорозуміння, уповільнення інформаційного процесу тощо. До того ж потрібно мати на увазі, що одержувачі інформації сприймають насамперед ту інформацію, яку вони сподіваються одержати, та іноді ігнорують дані, які суперечать уявленням, що в них склалися.

Дослідження свідчать, що ефективність горизонтальних комунікацій сягає 90%. Це пояснюється тим, що люди, які працюють на одному рівні управління, добре розуміють характер праці своїх колег. Вертикальні комунікації менш ефективні, ніж горизонтальні. Дослідження показують, що тільки 20–25% інформації, яка виходить від дирекції, доходить до робітників і правильно розуміється ними.

Крім офіційних (формальних) комунікацій, у менеджменті важливу роль відіграють неформальні (неофіційні) комунікації. На практиці офіційні структури та офіційні комунікації – це лише частка айсберга, яку видно над водою. Чимало питань розглядаються та вирішуються неформально групами, що не наділені офіційними повноваженнями і які створені на базі дружніх стосунків, старих шкільних зв'язків, належності до однієї партії, національного походження, релігії та інших загальних інтересів. Зарубіжна преса іноді пише про “кухонні кабінети” багатьох президентів США, вплив яких поширюється далі впливу офіційно створених кабінетів і “виконавчих комітетів”.

Комунікаційний процес – це обмін інформацією між двома або більшою кількістю людей. Основні функції комунікаційного процесу полягають у досягненні соціальної спільноти при збереженні індивідуальності кожного її елемента. В окремих актах комунікацій реалізуються управлінська, інформативна, емотивна (така, що викликає емоції) і фактична (пов'язана з установленням контактів) функції.

У своїй основі процес комунікації становить процес руху інформації в ланцюгу “відправник – канал – одержувач”, реального або потенційного зв’язку у формі діалогу, а також впливу на керований об’єкт, який досягається в результаті обміну повідомленнями.

Аналіз викладених у науковій літературі положень дає можливість визначити, що комунікативну діяльність можна розглядати і як внутрішню складову державно-управлінського процесу, і як зовнішньо- та внутрішньоспрямовані зв’язки з громадськістю і персоналом, що вимагає своїх правил, методів, засобів, технологій. Отже, можна стверджувати, що до комунікативної діяльності належать три блоки завдань:

– забезпечення інформаційного обслуговування органів державної влади і органів місцевого самоврядування;

– налагодження комунікації з “внутрішніми клієнтами” – державними службовцями та посадовцями місцевого самоврядування;

– забезпечення комунікативної взаємодії із “зовнішніми клієнтами” – громадянами (населенням й інституціональними структурами громадянського суспільства).

Одними з основних суб’єктів реалізації комунікативної політики є **комунікативні підрозділи органів державної влади**, які потребують поліпшення організаційної складової їх діяльності в структурі органів виконавчої влади. Комунікативна політика держави має забезпечити створення розвинутих інституціалізованих комунікацій між владою та громадянами, на принципово нових засадах – рівній партнерській взаємодії. За умов зміни управлінської парадигми з інформаційної на комунікативну, здійснення низки заходів щодо реалізації нової – комунікативної політики влада зможе скоротити дистанцію між інституціями владними та громадянського суспільства і досягти повної суспільної злагоди та взаєморозуміння.

9.8. Державне регулювання доступу до публічної інформації в Україні

Поняття та види інформації

Інформація виступає основним об’єктом інформаційного суспільства, відображаючи реальну дійсність, вона інтегрується в усі напрями діяльності держави, суспільства, громадянина. З появою нових інформаційних технологій інформація стає постійним і необхідним атрибутом забезпечення діяльності держави, юридичних осіб, громадських організацій та громадян. Інформаційний вплив на державу, суспільство, громадянина сьогодні є ефективнішим, ніж політичний, економічний і навіть військовий.

Нова редакція Закону України “Про інформацію” як базового нормативно-правового акта в інформаційній сфері надає нове визначення **інформації** – як будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Цим Законом передбачений **поділ за змістом інформації на такі види**: інформація про фізичну особу, інформація довідково-енциклопедичного характеру, інформація про стан довкілля (екологічна інформація), інформація про товар (роботу, послугу), науково-технічна інформація, податкова інформація, правова інформація, статистична інформація, соціологічна інформація та інші види інформації. Законом встановлено, що **інформація про фізичну особу (персональні дані)** – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

За порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. **Відкритою вважається** вся інформація, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом. **Інформацією з обмеженим доступом** є конфіденційна, таємна та службова інформація. До інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені такі відомості: про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей, про стан здоров’я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення, про

факти порушення прав та свобод людини і громадянина, про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб та інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Закон України “Про доступ до публічної інформації” надає визначення таким поняттям, як публічна інформація, а також конфіденційна, таємна та службова інформація.

Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Доступ до інформації забезпечується шляхом її оприлюднення в засобах масової інформації (в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом) та через надання інформації за запитами на інформацію.

Конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом.

Таємною інформацією є інформація, доступ до якої обмежується виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

Службовою інформацією є інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень, а також інформація, зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Законом встановлено також поняття “запиту на інформацію” як прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що перебуває у його володінні. Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним. Можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

Історія права на доступ до інформації

Право на доступ до інформації як окреме суб'єктивне право виокремилось із принципу гласності, свободи слова та друку в другій половині ХХ ст. Власна історія права на доступ до інформації починається з моменту прийняття закону Швеції 1766 р. та закріплення “права знати” в Декларації прав людини і громадянина 1789 р. Ця традиція перервалася у ХІХ ст. Адже крім Швеції право на доступ до інформації не потрапило до жодної європейської конституції, хоча саме права людини і громадянина, що були проголошені в Декларації прав людини 1789 р., становили каталог прав, який пізніше перейняли інші європейські країни. Ідея конституційного закріплення права на доступ до інформації була відроджена лише в другій половині ХХ ст. Проголошення “права знати” у країнах Європи та Сполучених Штатах Америки – це наслідок становлення громадянського суспільства та демократичних перетворень, що відбувались у цих країнах протягом останніх трьох століть, а в країнах, які розвиваються, – це умова утвердження громадянського суспільства.

До ознак, які зумовлюють специфіку інформації як об'єкта правового регулювання, науковці найчастіше відносять: нематеріальний характер (тобто цінність інформації полягає в її суті, а не в матеріальному носії, на якому вона зафіксована); суб'єктивний характер (тобто вона

є результатом інтелектуальної діяльності); необхідність об'єктивації для включення в правовий обіг; кількісна визначеність; неспоживчість, можливість багаторазового використання; зберігання інформації у суб'єкта, який її передає; здатність до відтворення, копіювання, збереження і накопичення.

Тобто інформація – багатофункціональний об'єкт. Вона створюється і застосовується в усіх сферах діяльності і забезпечує виконання багатоманітних функцій і завдань, що постають перед органами державної влади, органами місцевого самоврядування, перед фізичними і юридичними особами.

Право на доступ до публічної інформації, що перебуває у володінні органів державної влади, займає особливе місце в системі прав людини і громадянина та є гарантією демократичного розвитку держави.

9 листопада 1995 р. Україна приєдналась до Ради Європи і зобов'язалась дотримуватись обов'язків, що випливають із Статуту Ради Європи, а саме – принципів плюралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини і основних свобод усіх осіб, що перебувають під її юрисдикцією. На виконання цих зобов'язань та з метою забезпечення реалізації положень ст. 34 Конституції України стосовно свободи інформації, ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, а також для забезпечення ефективної реалізації права кожного на свободу вираження поглядів та доступ до інформації, права на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб Верховною Радою України 13 січня 2011 р. були прийняті закони України “Про доступ до публічної інформації” та “Про внесення змін до Закону України “Про інформацію” (нова редакція), які набрали чинності 10 травня 2011 р.

Сфера інформаційних відносин держави та громадян України регламентована національним законодавством та низкою міждержавних нормативно-правових актів щодо забезпечення участі громадян в управлінні державними справами та доступу до публічної інформації, які ратифіковані Україною.

**Міжнародні стандарти
забезпечення доступу
до інформації**

ООН визнає право на доступ до інформації як складову права на свободу думки і слова. **Загальна декларація прав людини** є основним загальноприйнятим документом проголошення прав людини, обов'язковим для виконання всіма країнами-учасницями

як документ, що його відносять до прецедентного міжнародного права. Стаття 19 Декларації прав людини гарантує не тільки право на свободу вираження поглядів, а й право на доступ до інформації; це положення сформульоване так: “...Кожний має право на свободу думки і вираження; це право включає також право вільно виражати думки та збирати, отримувати та поширювати інформацію і думки через засоби масової інформації, незважаючи на кордони”. Зазначені свободи можуть бути обмежені у випадках, визначених ст. 29 Загальної декларації, коли “це встановлено законом з метою забезпечення належного визнання і поваги прав та свобод інших осіб, задоволення справедливих вимог моралі, суспільного порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві”.

У Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, ратифікованому Україною у 1973 р., гарантії доступу до інформації сформульовані подібно до ЗДПЛ, а саме: “...Кожен повинен мати право на свободу думки і слова: це право включає свободу збирати, отримувати і поширювати інформацію та думки різних видів усно, письмово чи друком, незважаючи на кордони...”.

Свобода слова та думки також забезпечується **Конвенцією з прав людини**, ратифікованою в Україні у вересні 1997 р., та двома регіональними системами захисту прав людини, ст. 13 Американської Конвенції з прав людини та ст. 9 Хартії прав людини та народів Африки.

Посилаючись на Конвенцію з прав людини, **Парламентська Асамблея Ради Європи схвалила Рекомендації № 854 (від 1979 р.)**, які були адресовані Раді Міністрів. Рекомендації закликали до вільного доступу до урядових документів та реалізації права на інформацію. Парламентська Асамблея переконувала країни-члени, які ще не схвалили нормативних актів про інформацію, доповнити національне законодавство відповідним регулюванням. У ст. 10 чітко зазначено, що в країнах-членах Ради Європи свобода доступу кожного до офіційних документів розглядається як засіб публічного нагляду за діями влади і як показник ступеня розвитку демократії.

Для забезпечення свободи інформації та запровадження принципів вільного доступу до документів у **Рекомендаціях Ради Міністрів (81) 19**, схвалених у 1987 р., були визначені конкретні заходи щодо доступу до інформації, яка перебуває у розпорядженні органів державної влади. Згідно з положеннями згаданого документа, для країн-членів ЄС є обов'язковими такі принципи:

1. Усі громадяни країн-членів мають право скласти запит на інформацію, яка перебуває в розпорядженні органів публічної влади.

2. Заборонено відмовляти у запиті на інформацію лише тому, що інформація, на яку складається запит, не стосується особистих інтересів зацікавленої сторони.

3. Кожен запит на інформацію повинен бути розглянутий у визначений термін, а в разі відмови у наданні документів, повинно бути чітко пояснено (обгрунтовано) причини відмови.

4. Доступ до інформації може бути обмеженим лише у випадках, визначених законом, та які стосуються інтересів національної безпеки, громадського порядку, розслідування кримінальних злочинів, або які можуть порушити право на приватність.

У 2002 р. **Комітет Міністрів Ради Європи прийняв детальну Рекомендацію** стосовно доступу до офіційних документів, у якій проголошено загальний принцип доступу до офіційних документів: “Країни-учасниці повинні забезпечити право особи на доступ за запитом до офіційних документів, що належать органам державної влади”. Цей принцип повинен застосовуватися в усіх без винятку випадках, без дискримінації на будь-якій основі, у тому числі на основі національності особи.

Рекомендація містить перелік можливих обмежень доступу до офіційних документів, а саме:

1. Країни-учасниці можуть обмежувати право на доступ до офіційних документів. Ці обмеження повинні бути чітко визначені законом, служити розвитку демократичного суспільства та відповідати меті захисту. Обмеження допускається стосовно інформації про: національну безпеку, оборону та міжнародні відносини; громадську безпеку; попередження, розслідування та переслідування злочинної діяльності; особисте життя та інші законні особисті інтереси; громадські чи приватні комерційні та інші економічні інтереси; рівність сторін судового процесу; екологічну безпеку; інспекцію, контроль та нагляд органів державної влади; економічну, грошову та валютну політику держави; конфіденційність нарад органів державної влади під час внутрішньої підготовки питання.

2. У доступі до офіційного документа може бути відмовлено, якщо оприлюднення інформації, що в ньому міститься, може зашкодити або, скоріше за все, зашкодить інтересам, зазначеним у п. 1, якщо тільки користь від оприлюднення не переважає потенційної шкоди.

Рада Європи рекомендувала всім країнам-учасникам керуватися цими принципами як у законодавчій діяльності, так і застосовувати їх на практиці”.

У Європі існує ще один базис для захисту права на інформацію – **Заключний акт Конференції Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ)**, прийнятий 1 серпня 1975 р. Цей Акт ще раз підтвердив усі зобов'язання, які були зазначені в Загальній декларації та Міжнародних пактах з прав людини. Новим елементом у цьому документі є створення механізмів співпраці країн на практичному рівні щодо скасування будь-яких бар'єрів та обмежень вільного обігу інформації між суспільствами. Документ також запровадив загальноприйняті стандарти щодо збирання та поширення інформації у сфері комерції та промисловості, захисту довкілля, наукових досліджень.

Закріплення права на доступ до інформації широко відображено в **Йоганнесбурзьких принципах**, які були ухвалені 1 жовтня 1995 р. групою експертів з міжнародного права, національної безпеки та прав людини, скликаною Артикуль 19. Цей документ складається з 25 принципів, які визначають право на свободу інформації, обмеження свободи слова, обмеження свободи інформації, засобів правового захисту права на свободу інформації. Принципом 11 – “Загальні норми доступу до інформації” – передбачено, що “кожна особа має право одержувати інформацію від органів влади, а також інформацію стосовно національної безпеки. На це право не можна накладати жодних обмежень на підставі захисту інтересів національної безпеки, хіба що уряд зможе довести, що це обмеження приписане законом і є необхідним у демократичному суспільстві для захисту законних інтересів національної безпеки”.

У **Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, які стосуються довкілля**, у ст. 7 проголошується

необхідність участі громадськості в питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов'язаних з навколишнім середовищем, а в ст. 8 закріплюється участь громадськості в підготовці нормативних актів виконавчої влади і/або загальнообов'язкових юридичних актів.

Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства

Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства виступає основою реалізації державної політики в інформаційній сфері держав, що її підписали (Великобританія, Німеччина, Італія, Канада, Російська Федерація, США, Франція, Японія) та держав, які її ратифікували, до яких належить і Україна. Ця Хартія є закликом до ліквідації міжнародного розриву у сфері інформації та знань як у державному, так і у приватному секторах. У ній, зокрема, передбачено активне використання інформаційних технологій у державному секторі та сприяння наданню в режимі реального часу послуг, необхідних для підвищення рівня доступності влади для всіх громадян. Завдання з вироблення передбачуваної, транспарентної та недискримінаційної політики й нормативної бази, необхідних для інформаційного суспільства, покладається на органи державного управління.

Два важливих документи міжнародної організації “Артикль 19. Всесвітня кампанія за свободу слова” – **“Право громадськості знати: принципи законодавства про свободу інформації” (Принципи Артикля 19)** та **“Модельний закон про свободу інформації” (Модельний закон Артикля 19)** – узагальнюють зміст міжнародних стандартів, ґрунтуються на порівнянні світової практики регулювання питань вільного доступу до інформації та використовуються для аналізу інформаційного законодавства країн світу.

Принципи Артикля 19 точно і зрозуміло встановлюють шляхи, за допомогою яких уряди можуть досягти максимальної відкритості відповідно до загальновизнаних міжнародних стандартів і практики.

Принцип 1. Законодавство про свободу інформації повинне базуватися на принципі максимальної відкритості.

Принцип 2. Державні органи мають бути зобов'язані публікувати інформацію, що становить особливу важливість для суспільства.

Принцип 3. Державні органи повинні активно сприяти прозорості і відкритості діяльності уряду.

Принцип 4. Вичерпний перелік винятків з принципу відкритості інформації. Винятки повинні бути ясні і чітко визначені та підлягати строгій перевірці на “загрози” і “суспільний інтерес”.

Принцип 5. Процедури, сприяючі доступу до інформації, мають забезпечувати швидкість і сумлінність розгляду запитів інформації та доступність оскарження будь-яких відмов у наданні інформації.

Принцип 6. Плата за надання інформації на запити громадян не повинна бути надмірною, щоб не бути перешкодою для звернення із запитом.

Принцип 7. Засідання державних органів повинні бути відкриті для громадськості.

Принцип 8. Відкритість інформації має першорядне значення, закони, що не відповідають принципу максимальної відкритості, повинні бути змінені або скасовані.

Принцип 9. Особи, які інформують про правопорушення, мають бути захищені.

Ці принципи засновані на міжнародних і внутрішньодержавних законах і стандартах, включаючи правозастосовчу практику (що відображено в державних законах і рішеннях національних судів), і визнані співтовариством націй. Вони є продуктом тривалого процесу вивчення, аналізу і консультацій під спостереженням і керівництвом Міжнародної організації “Артикль 19”, що має великий досвід і працює з організаціями – партнерами в багатьох країнах світу.

Отже, право на доступ до інформації складається з правомочностей: права на доступ до інформації про діяльність органів державної влади, органів влади автономії та місцевого самоврядування; права на отримання відомостей про себе; права отримувати суспільно значущу інформацію про діяльність приватноправових юридичних осіб.

Право на доступ до інформації не є абсолютним, але обмеження доступу до інформації можливе лише на підставі закону, і вони повинні бути ясними, описуватися вузько і відповідати контролю згідно з трискладовим тестом, тобто інформація повинна стосуватися легітимної мети, визначеної законом; розголошення цієї інформації мало б завдати суттєвої шкоди цій меті; шкода від розголошення цієї інформації має бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні цієї інформації.

Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації України

Як уже зазначалося, у 2011 р. інформаційне законодавство України було суттєво оновлено шляхом прийняття Закону України “Про доступ до публічної інформації” та нової редакції Закону України “Про інформацію”, які були прийняті 13 січня 2011 р. Верховною Радою України та набрали чинності 10 травня 2011 р., та низки підзаконних актів, що визначають механізми реалізації цих законів.

Так, у Законі України “Про внесення змін до Закону України “Про інформацію” вказано, що право на інформацію забезпечується створенням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів. Під суб’єктами владних повноважень він розуміє органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб’єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Закон передбачає забезпечення відкритості та прозорості їх діяльності в контексті основних напрямів державної інформаційної політики і покладає на них обов’язок інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення, а також визначати спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації. Він чітко регламентує відносини між суб’єктами владних повноважень та журналістами, засобами масової інформації, їхніми працівниками щодо оприлюднення інформації про свою професійну діяльність.

Законом України “Про доступ до публічної інформації” визначено **порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації**, що становить суспільний інтерес і перебуває у володінні суб’єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації. Публічною вважається відображена та задокументована будь-якими засобами й на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків і перебуває в їхньому володінні. Закон покликаний забезпечити прозорість та відкритість діяльності суб’єктів владних повноважень, створивши механізм реалізації права кожного на доступ до публічної інформації шляхом подання інформаційних запитів.

Статтею 12 Закону передбачено, що суб’єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації є: запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об’єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб’єктів владних повноважень; розпорядники інформації структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації.

Розпорядник інформації відповідає за визначення завдань та забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи з питань запитів на інформацію розпорядників інформації, відповідальних за опрацювання, систематизацію, аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію та надання консультацій під час оформлення запиту (ст. 16 Закону).

Стаття 17 Закону встановлює, що **парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації** здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України.

Закон зобов’язав, зокрема, органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інших суб’єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов’язковими для виконання, надавати та оприлюднювати інформацію, відображену і задокументовану будь-якими засобами і на будь-яких носіях, що була отримана або створена ними в процесі виконання своїх владних повноважень та обов’язків.

Не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. При дотриманні вимог, передбачених частиною другою цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину.

Не належать до інформації з обмеженим доступом декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади та

обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії.

Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

Закон чітко визначає **поняття та коло обов'язків розпорядників інформації**. Ними є суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання, юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів, особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків та суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Відповідно до ст. 20 Закону розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Стаття 21 Закону встановлює, що інформація на запит надається безкоштовно. У разі, якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

Згідно із ст. 22 Закону розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту в таких випадках, коли: розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит; інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом; особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком; не дотримано вимог до запиту на інформацію.

Статтею 23 Закону передбачено, що рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Законом встановлено **часові межі відповіді на запити**. Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі, якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. У разі, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статутом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником.

Відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені цим Законом строки у разі настання обставин непереборної сили. Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути **оскаржені** до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень: ненадання відповіді на запит, ненадання інформації на запит, безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію, неоприлюднення інформації відповідно до Закону, надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації, несвоєчасне надання інформації, необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, нездійснення реєстрації документів, навмисне приховування або знищення інформації чи документів.

Особи, на думку яких їхні права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом.

Прийняті нові закони мають низку переваг – відкритість важливої інформації щодо діяльності органів влади, їх обов'язок оприлюднювати всі офіційні рішення, короткі терміни отримання відповіді на запити і водночас захист конфіденційної інформації та відшкодування збитків за використання неправдивої інформації, встановлення відповідальності для органів влади за порушення норм законів. Ці важливі положення сприятимуть покращенню відносин між суспільством і владою, зменшенню недовіри до органів влади та ефективнішому захисту прав людини.

З 12 травня 2011 р. також набрали чинності укази Президента “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації” від 5 травня 2011 р. № 547 та “Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України” від 5 травня 2011 р. № 548, які були прийняті для безумовного виконання органами виконавчої влади Закону України “Про доступ до публічної інформації” та реалізації конституційного права особи вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію.

Указом Президента України “Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України” визначено Головне управління забезпечення доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України спеціальним структурним підрозділом, який організовує в установленому порядку доступ до публічної інформації, відповідає за розгляд, опрацювання, облік, систематизацію, аналізування та надання відповідей на запити на інформацію, що надходять до Президента України, Адміністрації Президента України, а також надає консультації під час оформлення таких запитів. Голові Адміністрації Президента України, Державному управлінню справами та ряду інших органів виконавчої влади вжити заходів щодо безумовного виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації”.

Указом “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації” Президент України поставив ряд завдань Кабінету Міністрів України, а саме: Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській, Севастопольській міським, районним державним адміністраціям забезпечити безумовне виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації”, покласти на керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади персональну відповідальність за забезпечення належного виконання відповідними органами вимог цього Закону, запропонувати органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо забезпечення доступу громадян до публічної інформації.

Із метою впровадження Закону України “Про доступ до публічної інформації” та на виконання указів Президента України Кабінетом Міністрів України було прийнято низку підзаконних актів.

Зокрема *Постановою “Питання виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації” в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади” від 25 травня 2011 р. № 583* частково врегульовано визначені Законом процедури в усіх органах виконавчої влади.

Експерти зазначають, що положення цієї Постанови не зовсім точно відтворюють норми Закону. Йдеться про її п. 1, де подано громіздке визначення того, щодо якої інформації є розпорядником Секретаріат КМУ, адже виходячи з норм Закону він є розпорядником щодо всієї інформації.

ції, якою володіє. Крім того, невизнання Секретаріату КМУ розпорядником стосовно інформації інших державних органів України (пп. 2 п. 1; якщо вона перебуває в його володінні) явно суперечить ст. 13 і 22 Закону. Щодо інформації органів влади інших держав, міжнародних організацій, то Секретаріат КМУ також є розпорядником щодо неї, якщо нею володіє, але ця інформація, імовірно, може отримати статус обмеженого доступу як таємна, конфіденційна або службова.

Постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. № 740 затверджено граничні норми витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію. Норми витрат, установлені розпорядниками інформації, не можуть перевищувати граничних норм.

7 вересня 2011 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 938 “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань доступу до інформації”. Відповідні зміни стосувалися приведення у відповідність із Законом термінології постанов КМУ, не зачіпаючи їх змістового наповнення. Тому підзаконні акти, що регулюють питання роботи з інформацією з обмеженим доступом, не можна вважати цілком приведеними у відповідність із Законом. Зокрема, важливою в цьому аспекті є Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію, що була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1893 від 27 листопада 1998 р. Наразі в останній Постанові ще не відображено норми частини 1 ст. 9 Закону стосовно того, яка інформація може бути службовою, а також норм його ст. 6 стосовно підстав обмеження доступу до інформації. Тому при застосуванні вказаної Інструкції необхідно також безпосередньо застосовувати зазначені норми Закону.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2011 р. № 1277 Кабінет Міністрів України затвердив “Положення про систему обліку публічної інформації”, про яку йдеться в ст. 18 Закону.

Одночасно з постановою про систему обліку були внесені зміни до Постанови № 3 Про порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність виконавчих органів влади. Зокрема, було додано посилання на ст. 15 Закону “Про доступ до публічної інформації” щодо інформації, яку обов’язково мають оприлюднювати розпорядники.

Типова інструкція з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1242, в п. 2 говорить, що Порядок здійснення діловодства за запитами на інформацію визначається окремим нормативно-правовим актом.

З урахуванням вищевказаних підзаконних актів інші органи виконавчої влади (а щодо витрат на копіювання і друк – всі інші суб’єкти владних повноважень) повинні внести зміни до своїх підзаконних актів та прийняти необхідні в разі їх відсутності.

9.9. Комунікації державних службовців з громадськістю

Визначення комунікацій

Комунікації – процес обміну інформацією (фактами, ідеями, поглядами, емоціями тощо) між двома або більше особами, який забезпечує їх взаєморозуміння. Неможливо переоцінити важливість комунікації в діяльності організації. Більшість управлінської діяльності заснована на комунікації, що має на меті досягнення цілей, які потребують ефективного обміну інформацією. Якщо люди не зможуть обмінюватись інформацією, то зрозуміло, що вони і не зможуть працювати разом, формувати цілі та способи їх досягнення. Комунікації – це складний процес, що передбачає низку взаємозалежних кроків. Проте сам факт обміну інформацією ще не свідчить про комунікацію, оскільки інформація, що передається, може бути незрозумілою для деяких суб’єктів комунікативного процесу.

Поняття “комунікації” має кілька значень:

- це шляхи сполучення (наприклад, повітряні або водні комунікації);
- це форма зв’язку (радіо, телеграф);
- це процес передачі інформації (радіо, телебачення, преса, кінематограф);

– комунікація виступає як акт спілкування, зв'язок між двома або більше індивідами, повідомлення інформації однією особою іншій.

Для здійснення комунікації необхідні:

- наявність щонайменше двох осіб: *відправника* – особи, яка генерує інформацію, що призначена для передавання; *одержувача* – особи, для якої призначена інформація, що передається;
- наявність повідомлення, тобто закодованої за допомогою будь-яких символів інформації, призначеної для передавання;
- наявність каналу комунікації, за допомогою якого передається інформація;
- наявність зворотного зв'язку, процесу передавання повідомлення у зворотному напрямі: від одержувача до відправника. Таке повідомлення містить інформацію про ступінь сприйняття і зрозумілості отриманого ним повідомлення.

Види управлінської комунікації

Залежно від статусу комунікації розрізняють:

- *формальні комунікації* – є наслідком ієрархії влади в організації, відповідають прямому ланцюгу команд і є частиною комунікацій, необхідних для виконання певної роботи в організації;
 - *неформальні комунікації* – спонтанні, несанкціоновані менеджментом. Підтримують формальні комунікації, заповнюють розриви, що існують у формальних комунікаціях.
- Комунікації розрізняють і за характером спрямованості (див. табл. 9.2).

Таблиця 9.2

міжрівневі комунікації	низхідні комунікації – передача інформації з вищих рівнів управління на нижчі. Використовуються для спрямування, координації і оцінки діяльності підлеглих, інформації про поточні завдання, прийняття рішень тощо. висхідні комунікації – передача інформації з нижчих рівнів управління на вищі. Використовуються керівництвом для отримання інформації про стан справ на нижчих рівнях управління, поточні проблеми робітників, хід виконання поставлених завдань. Обмін інформацією по висхідній здійснюється у формі звітів, пропозицій, пояснювальних записок тощо
горизонтальні комунікації	функціонують між членами однієї групи або співробітниками рівного рангу. Необхідні для прискорення і полегшення обміну інформацією в організації, координації та інтеграції різних функцій в організації
діагональні комунікації	перехрещують функції і рівні управління організації, проходять крізь них. Використовуються в ситуаціях, коли члени організації не можуть здійснювати ефективний обмін інформацією по інших каналах

Міжособистісні комунікації – взаємодія двох і більше людей, що полягає в обміні між ними інформацією пізнавального або афективно-оціночного характеру та забезпечує планування, здійснення і контроль їх діяльності.

Таблиця 9.3

Основні види міжособистісних комунікацій

Ø вербальна (усна) комунікація	метод обміну інформацією між людьми: - промови; - групові дискусії; - розмови по телефону; - поширення чуток тощо
Ø невербальна комунікація	обмін інформацією, який здійснюється з використанням невербальних сигналів: - жести, міміка, вираз обличчя, доторкання, пози; - погляди, частота поглядів, їх тривалість, зміна статичності та динаміки, уникнення погляду; - просторові та часові форми організації спілкування
Ø письмова комунікація	накази, розпорядження, листи, звіти, інші засоби комунікації, які використовують письмові символи

У науці державного управління домінуючим є дуалістичний підхід до комунікації та інформаційного обміну: в аспекті *внутрішньоорганізаційних комунікацій* – це зв'язки між структурними елементами прийняття рішень і *зовнішніх комунікацій* – це інформування громадськості про діяльність органів влади. Оптимальне інформаційно-комунікативне середовище має формуватись як у зовнішньому інформаційному просторі, так і в середині, у процесі управлінської діяльності. Лише такий підхід здатний зробити комунікацію державних службовців адекватною сучасним викликам інформаційного суспільства. За допомогою системи публічного менеджменту, спрямованої на формування нової *комунікативної моделі суб'єкт-суб'єктного типу*, змінюється комунікативна взаємодія між бюрократією та суспільством у цілому. У зв'язку з цим ос-

новне вміння, якого потребує сучасний державний менеджер, полягає в здатності бути гнучким комунікантом, спроможним взаємодіяти з політиками, адміністративними працівниками та громадськістю. Тож розвиток парадигми класичного, модерністського управління, яке спиралось на ідеали інструментальної раціональності, привело до становлення постмодерністських принципів управління. Визначальними стали ідеї комунікативної раціональності, а сучасні управлінці покликані стати високоінтелектуальними, цілеспрямованими і функціонально універсальними менеджерами.

Сучасні працівники публічної сфери у контексті вдосконалення своєї професійної майстерності мають на меті повсякденну систематичну працю з розширення світогляду, оволодіння науковими методами обробки сучасних інформаційних потоків, популяризації своєї діяльності через зв'язки з громадськістю, ЗМІ, мережу Інтернет, телекомунікації. Комунікативна діяльність є також необхідною складовою професійної діяльності державних службовців, допомагає вдосконалювати стиль, форми та методи роботи, створює підґрунтя для ефективної управлінської діяльності, що підвищує попит на виховання нової генерації державних службовців як висококваліфікованих кадрів, спроможних швидко орієнтуватися у сучасному інформаційному просторі.

Впровадження основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні дає можливість забезпечити позитивні зміни у взаємодії органів влади і громадян, збільшити рівень захисту прав і свобод людини та її добробуту, активізувати участь громадян у суспільно-політичних процесах, сприяти розвитку демократії, підвищити конкурентоспроможність України, ефективність державного управління. Розвиток інформаційно-комунікативної взаємодії забезпечить перехід суспільства на шлях інноваційного розвитку, з розвинутими клієнт-центрованими сервісами послуг у різних галузях, зокрема в освіті, науці, культурі, охороні здоров'я тощо.

У діяльності державних органів усе більшу роль починають відігравати принципи відкритості, гнучкості, прозорості. На сьогодні державні структури все більше зацікавлені у роз'ясненні, інформуванні та популяризації своєї діяльності. Інформація, що доведена до відома громадськості, має сприяти збільшенню капіталу довіри до роботи державного апарату. Важливим аспектом розвитку інформаційного суспільства стає налагодження двосторонньої комунікації між владою і громадянами, надання можливості використання технологій "електронної демократії", створення інтерактивних сервісів для громадян, які представляють органи влади на всіх рівнях – державному, регіональному, місцевому.

Комунікація з громадськістю діє як регулюючий і координуючий механізм у взаєминах держави і суспільства, що забезпечує стабільність і ефективність функціонування суспільного організму в цілому.

Комунікація з громадськістю виконує такі функції:

– *консервативну*, спрямовану на збереження стабільності державної системи, що сприяє підтримці функціонування суспільного організму в цілому;

– *координуючу*, покликану забезпечувати координацію владних впливів від суб'єкта управління, а також його можливих змін;

– *інтегруючу*, пов'язану з реалізацією політики, яка б ураховувала інтереси всіх елементів суспільної системи, сприяла формування зрілих форм демократії й прийняттю погоджених управлінських рішень;

– *мобілізаційну*, спрямовану на забезпечення легітимності існуючого громадського порядку, отримання схвалення суспільства щодо прийнятих управлінських рішень;

– *соціалізуючу*, пов'язану із засвоєнням у процесі інформаційного обміну соціально-політичних норм, цінностей і традицій держави, підвищенням рівня політичної та комунікативної та правової компетентності громадян.

Зростання суспільної активності громадян та пошук шляхів забезпечення ефективного управління в нових соціокультурних умовах зумовили становлення поняття "демократії співучасті".

Демократія співучасті – визнання потреби доповнення механізмів представницької демократії (участі громадян у виборчих процесах, коли виборці делегують свої повноваження) процедурами залучення громадськості до обговорення оптимальних шляхів вирішення актуальних су-

Комунікації державних службовців з громадськістю

Види комунікацій з громадськістю

спільних завдань. Передбачає вдосконалення інформування громадян про стан справ та активізацію їх широкої участі у прийнятті державно-управлінських рішень. Через механізми комунікативної взаємодії суспільство має змогу отримати від органів влади якісно інші рішення, які б задовольняли його вимоги й очікування.

Інформування – надання інформації громадськості в цілому або зацікавленим групам чи організаціям, що представляють інтереси окремих цільових груп. Працівники публічної сфери поширюють інформацію про свої рішення за власною ініціативою чи надають її на вимогу громадян. В обох випадках інформаційні потоки мають однібічний характер. Інформування є базовою необхідною ланкою налагодження комунікацій. Інформування громадськості має здійснюватись як за ініціативою громадян, так і за ініціативою державних органів. Мають діяти ефективні механізми доступу до звітної інформації, що включає кількісні та якісні показники діяльності.

Консультування – практика безпосереднього обміну інформацією, ідеями думками тощо. Консультації є однією з обов'язкових адміністративних процедур, але на сучасному етапі спостерігається зростання їх ролі та частіше застосування у практиці комунікативних взаємовпливів між державними структурами і громадськістю. Консультування має проводитись за умов чітко поставлених завдань, найбільш повного та об'єктивного інформування громадськості, обізнаності сторін щодо головних проблем та мети, системного аналізу всіх зауважень та пропозицій, належного ресурсного забезпечення.

Види публічних консультацій:

- інтерв'ю, опитування, дослідження громадської думки, фокус-групи;
- оголошення періодів, протягом яких до проекту документа висловлюються зауваження та коментарі;
- публічні зустрічі, громадські слухання, круглі столи, семінари, тест-панелі;
- дорадчі комітети, робочі групи, постійні та тимчасові громадські ради.

Прикладом такої взаємодії можуть бути коментарі до законопроектів і опитування громадської думки. Таким чином, консультації забезпечують обмежені двосторонні стосунки учасників комунікації. Взаємодія має асиметричний характер, оскільки є отриманням інформації від громадськості щодо заздалегідь визначених питань.

Третім, найефективнішим рівнем комунікативної взаємодії, є **залучення громадськості** – активна участь громадськості за її ініціативою у формуванні публічної політики, а також її реалізація та оцінка. Така участь передбачає, що власне громадяни відіграють певну роль у процесі прийняття політичних рішень. Вони, наприклад, можуть вносити власні пропозиції. Водночас відповідальність за формулювання політичного курсу і кінцеве рішення несе уряд.

Прикладом можуть слугувати відкриті робочі групи, експертні комісії тощо.

У такому розумінні участь громадськості – це відносини, що ґрунтуються на партнерстві, відкритості та прозорості, коли громадяни активно долучаються до визначення процесу і складових формування і розробки політики, а їх пропозиції враховані в ухвалених рішеннях. Така участь громадян забезпечує ефективний рівень двосторонньої комунікативної взаємодії. Саме цей тип взаємодії є принципово двостороннім, відкриває шлях до реального партнерства.

Найактуальнішою проблемою ефективної комунікації державних службовців і громадськості є недостатній рівень комунікативної культури обох сторін. Так, представники органів влади вважають громадськість розрізною, пасивною та суперечливою. У свою чергу, громадськість вважає державних службовців закритими, непрозорими, корумпованими. Від громадського моніторингу представники влади очікують документів, написаних системно, компетентно та професійно, зрозумілою мовою, та придатних до трансформації в нормативно-правові акти. Натомість громадськість часто не розуміє суті тих повідомлень і змісту тих подій, які робить влада.

Головним завданням є формування відповідної культури спілкування, взаємних зобов'язань і підвищення рівня довіри. Глибинним змістом та місією діяльності державних службовців усіх рівнів має стати повага до громадян та їх прав – вчасне і максимальне повне інформування, відкритий доступ до обговорення, чітко відпрацьовані механізми зворотного зв'язку, аналіз коментарів та коригування.

Проблеми адаптації сучасного державного службовця в інформаційному просторі є надзвичайно актуальною. Інтеграція знань в коло інформаційного простору та комунікативна обі-

знаність є необхідною умовою професійної діяльності державних службовців, яка відповідає викликам сьогодення, допоможе особистісно-психологічній орієнтованості працівників, формуванню цілісної системи загальноосвітніх і професійних знань, розвитку професійних компетенцій нової генерації державних службовців. Слідуючи вимогам часу, формування сучасних комунікативних взаємовпливів є рушійною силою формування професійної компетентності державних службовців, що має сприяти вихованню грамотного сучасного управлінця. Досягти зрушень можна лише за умови реального лідерства керівного складу, обізнаності щодо міжнародних стандартів і методик, а також високої особистої культури відкритого спілкування. Високий рівень суспільної культури, прагнення до ефективної комунікації мають бути сформовані і у громадськості.

9.10. Мотивування персоналу в державному управлінні

Мотиваційний механізм державного управління

В органах державної влади і місцевого самоврядування зайнята велика група співробітників, від мотивації і поведінки яких залежить належна реалізація державної політики й управління, розвиток держави, для яких головним завданням є організація суспільних сил та ресурсів для оптимального розв'язання загальнонагромадських проблем. Досягнення значних результатів у цій сфері стає неможливим без використання надбання теорії управління, міжнародного досвіду і комплексного підходу до організації своєї діяльності у питаннях мотивації і мотивування.

Комплексний механізм державного управління включає поряд з іншими систему мотиваційних механізмів. **Головним завданням державного мотиваційного механізму** є забезпечення прав людини і громадянина.

Модель взаємозв'язків державного управління і мотивування персоналу бюджетних організацій демонструє, що суб'єкти державного управління (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи влади) за допомогою затверджених ними нормативно-правових актів створюють механізми забезпечення мотивації працівників бюджетної сфери. Механізми державного управління тісно пов'язані з формами і методами мотивування, що запроваджують керівники різних рівнів управління бюджетних установ.

Найбільший вплив на мотиваційні процеси, що відбуваються у бюджетних закладах, має Кабінет Міністрів України. Для впливу на мотиваційні процеси органи державної влади використовують такі механізми державного управління: економічні, правові, організаційні, соціальні, культурно-ідеологічні та інформаційні. Кожна з гілок влади по своєму розставляє акценти і пріоритети щодо механізмів впливу та створює умови використання різних методів трудової мотивації. Президент України і Кабінет Міністрів України досить широко використовують соціальний механізм управління мотивацією. Провідним механізмом впливу на трудову мотивацію Верховної Ради України є правовий механізм. Таким чином, на різних рівнях управління в державі існують різні фактори впливу на мотивацію працівників: на національному рівні – державно-управлінський вплив, на рівні галузевих міністерств – системно-галузевий вплив, на рівні окремих установ – управлінський вплив.

Визначення мотивування як функції управління

Управлінський процес завжди пов'язаний із дією суб'єкта, в ролі якого виступає керівник, на об'єкт управління, в ролі якого виступає співробітник. Таку управлінську взаємодію керівника і співробітника у сфері трудової мотивації називають мотивуванням.

Мотивування – це управлінська функція керівника, це дії керівника із створення умов праці і зовнішніх спонукальних чинників (стимулів) для працівника з метою викликати у нього бажання продуктивно працювати і досягати бажаних цілей і результату. Для керівника найважливішим завданням є необхідність створити такі умови праці, які допоможуть викликати бажання і готовність кожного співробітника виконувати свою роботу, забезпечивши успіх функціонування і процвітання організації. Серед умов праці співробітників, що впливають на мотивацію, виділяють: економічні умови, які включають матеріальну винагороду за роботу, премії і компенсаційні пільги, організаційні умови; естетичні умови й умови безпеки; соціальні умови, які визначаються взаєминами співробітників у групі; умови самореалізації працівника, пов'я-

зані з його задоволеністю роботою і можливістю професійного і кар'єрного зростання; взаємини з керівництвом, яке характеризується психологічним збігом працівника і керівника, комфортом, застосуванням заохочень і покарань і т. ін.

Визначення мотивації

Кожна людина має свої спонукальні сили, що примушують її діяти певним чином і в конкретному напрямі, вони називаються мотивацією.

Мотивація – це внутрішній динамічний процес фізіологічного і психологічного походження, що управляє поведінкою людини і визначає її направленість, організованість, активність і стійкість. Потрібно мати на увазі, що мотивація – сторона суб'єктивного світу людини, вона визначається її власними спонуканнями і пристрастями, усвідомлюваними нею потребами. Звідси всі труднощі виклику і стимулювання бажання та зовнішньої мотивації.

Процес мотивації заснований на функціях і властивостях психіки та включає сприйняття й оцінювання ситуації, цілеспрямовання, вироблення рішень, очікування результатів дій і їх свідоме коригування. Мотивація спонукає людину до дії, робить поведінку людини доцільною і цілеспрямованою і регулює її поведінку. Мотивація робить людину зацікавленою і усвідомленою в тому, що вона робить, як поводить себе в певних ситуаціях. **Трудова мотивація** – це свідомий процес вибору людиною того або іншого типу поведінки в процесі праці, що зумовлений дією потреб розвитку і пов'язаних з їх задоволенням очікувань.

Процеси мотивації можуть мати різну спрямованість – досягти або уникнути поставленої мети, здійснити діяльність або утриматися від неї, що супроводжується переживаннями, позитивними або негативними емоціями (радість, задоволення, полегшення, страх, страждання). Стан мотивації супроводжується психофізичною напругою, тобто станом збудження, приливом сил або знесиленням.

Мотиви трудової діяльності ділять на три групи: 1) мотиви діяльності; 2) мотиви вибору професії; 3) мотиви вибору місця роботи.

Серед **мотивів трудової діяльності** найбільш вагомими є: спонуки суспільного характеру; потреба в отриманні матеріальних благ; прагнення досягти результату і успіху; самореалізації та самовираженні тощо.

Серед **мотивів вибору професії** переважно відзначають: суспільний престиж; інтерес до професії; можливість забезпечення матеріального благополуччя.

Мотивами вибору місця роботи частіше є: оцінка зовнішньої ситуації (виробничі чинники, заробітна плата, пільги, близькість до місця проживання, зручність транспортного сполучення, графік роботи і т. ін.) і оцінка власних можливостей (стан здоров'я, професійні здібності тощо).

Поведінка людини зазвичай визначається не одним мотивом, а їх сумою, в рамках якої вони перебувають у конкретному відношенні один до одного за рівнем взаємодії на людину. Звідси мотиваційна структура індивіда є основою запровадження ним у життя певних дій.

Зрозуміти структуру мотивів і інтересів співробітника – це найважливіше завдання керівника. А зрозумівши потреби, бажання і інтереси співробітника, дати йому можливість задовольнити їх, формуючи у працівника необхідну соціально обґрунтовану цілеспрямовану модель поведінки і даючи працівникові в обмін те, що він хоче в конкретному наочному втіленні. Ставлення працівника до своєї трудової діяльності визначається різним поєднанням матеріальної і нематеріальної зацікавленості під час виконання конкретної роботи, його інтересом до безпосереднього процесу праці і внутрішнім переживанням соціальної цінності результату. Найбільш оптимальною комбінацією ставлення працівника до праці є наявність усіх трьох форм зацікавленості: матеріальної, соціальної і змістовної.

Форми впливу керівника на співробітника з метою мотивування

Соціальні психологи стверджують, що соціальний вплив на співробітника, який справляє керівник, може відбуватися в трьох формах: підпорядкування, ідентифікація і інтерналізація.

Підпорядкування – це усвідомлена поведінка людини, пов'язана з бажанням отримати заохочення й уникнути покарання. Така поведінка зберігається в тих тимчасових рамках, поки існують домовленості про заохочення і покарання або заборону. Тому в системі управління мотивацією має особливе значення співвідношення заохочення і покарання. При цьому керівникові слід завжди пам'ятати, що ефективність заохочення набагато більше будь-якого покарання і саме заохоченню необхідно віддавати перевагу при управлінні людьми.

Ідентифікація – це поведінка людини, пов’язана з бажанням бути схожим на того, хто є джерелом впливу; підпорядкування волі і владі авторитету. Ключовими чинниками такої поведінки працівника є висока привабливість керівника і довіра до нього.

Інтерналізація – це поведінка, пов’язана з переконаннями людини, з її внутрішньою системою цінностей, які вона могла перейняти від іншої людини, яка на неї впливає, серед яких може бути і керівник. А дії такого працівника визначаються мотивом, що базується на бажанні бути правим.

Концепція стимулювання співробітників заснована на тому, що будь-які дії підлеглого можуть мати для нього позитивні, негативні або нейтральні наслідки залежно від того, як він виконує роботу.

Дії керівника, направлені на досягнення трудового результату працівником, складають набір послідовних прийомів дії, що повторюються. Мотивування, що створюється керівником, – це процес, і цей процес розпочинається тоді, коли інша людина зрозуміє ідею і наміри керівника і почне їх втілювати в реальність. Цей управлінський процес не слід плутати з психологічним процесом формування мотивації, який протікає усередині кожної людини, і залежно від того, як його розуміють різні учені, може бути: структурно-психологічний; морфофункціональний – рефлексорний і гельштат підхід.

Послідовність дій і прийомів мотивуючої дії керівника на працівника можна назвати колом “перемоги”. Коло “перемоги” складається з десяти елементів – одного центрального елемента, пов’язаного з особливостями працівника, і дев’яти елементів, що включають дії керівника: 1) з’ясування керівником інтересів, бажань, мотивів співробітника – діагностика мотиваційного профілю кожного співробітника; 2) спільне визначення цілей праці кожного співробітника і їх відповідність спільним цілям і завданням; 3) створення образу працівника і виконуваних ним ролей; 4) створення сприятливих і безпечних умов праці; 5) демонстрація кожному співробітнику його значення для організації, прояв уваги до працівника; 6) підтримка і схвалення співробітника на кожному етапі наближення до мети і отримання бажаного результату; 7) допомога співробітнику в подоланні перешкод і виникаючих проблем; 8) отримання результату праці і його оцінка; 9) заохочення та винагорода працівника.

Усі ці елементи кола “перемоги” об’єднує передусім ключова умова успішної мотивації – позитивне і шанобливе ставлення до кожного співробітника. Тільки в такому разі керівник зможе сигналізувати свою довіру і щирість, які будуть сприйняті і підтримають позитивний настрій співробітників.

Основними, найбільш значущими для результату навиками керівника при мотивуванні персоналу, ядром його управлінського успіху, є: уміння чітко і зрозуміло формулювати спільно з підлеглим узгоджені цілі і завдання діяльності (моделей кінцевих результатів); уміння бачити майбутній образ організації і самого співробітника, уміння передати цей образ співробітнику; і зазвичай, уміння заохочувати і хвалити підлеглого, помічати його успіхи та досягнення навіть, тоді коли вони незначні, щоб за допомогою їх надихати, вселяти упевненість для досягнення нових рубежів; а також уміння діагностувати бажання і потреби працівника.

Мотивування підлеглих одне з найскладніших завдань керівника і тому цим навикам потрібно весь час вчитися, удосконалюючи себе. Мотивація дійсно підвищує продуктивність праці. Високомотивований співробітник насправді краще працює. Організації, чий співробітники добре працюють, у цілому показують кращі результати, а зміна ставлення працівників до праці підвищує престиж організації.

Керівники, які намагаються розробити програму мотивування персоналу, повинні пам’ятати шість неодмінних умов, необхідних для успіху діяльності організації: 1) люди повинні регулярно дізнаватися про позитивні і негативні результати своєї роботи; 2) співробітники мають бути включені в процес складання розкладу і очікуваних результатів своєї роботи і по можливості самі визначати їх; 3) працівник має бути упевнений у можливостях професійного і кар’єрного зростання; 4) кожен працівник повинен нести певну відповідальність за результати своєї праці; 5) у співробітників має бути можливість відкритого і чуйного спілкування з керівниками на всіх рівнях управління; 6) результати праці працівника повинні оцінюватися, а трудові досягнення заохочуватися.

**Принципи
мотиваційної роботи**

Фахівці виділяють **такі принципи**, згідно з якими доцільно організувати роботу з **мотивації**:

- встановлення чітких цілей і завдань;
- взаємоузгодження цілей і винагороди;
- гласність, наявність зворотного зв'язку;
- створення сприятливих умов для ефективної праці;
- єдність моральних і матеріальних методів стимулювання;
- урахування особистісних рис працівників;
- використання переважно позитивних стимулів.

Наведений перелік принципів не є вичерпним. Сучасний рівень розвитку суспільства підвищує вимоги до особистих і ділових якостей державних службовців, рівня їх кваліфікації, який визначається професійними знаннями та досвідом практичної роботи. Вони повинні володіти специфічними методами роботи в ринковому середовищі, навичками ситуаційного і системного мислення, бути обізнаними з ефективними методами розробки й оптимізації управлінських рішень, мати різноманітні знання у сфері управління, економіки, права, бізнесу та психології, а також спеціальних наук, пов'язаних з особливостями діяльності підприємств, організацій, установ та розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Юридичне оформлення здійснення управлінської функції мотивування персоналу полягає в закріпленні і правовому забезпеченні, яке впливає на формування позитивної мотивації співробітників, на основі Конституції, законів України і регулюється указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України. Разом з тим внутрішні питання, що стосуються розбудови системи мотивування співробітників окремої організації, повинні бути зафіксовані в спеціальному положенні на підставі правових норм, що передбачені законодавством.

**Мотивація праці
державних службовців**

Певним задоволенням прагнення до влади є кар'єра. Це надзвичайно важливий елемент у **мотиваційному полі державного службовця**. С.Серьогін розглядає поняття кар'єри у сфері державного управління як досягнення більш високого посадового статусу, можливість отримання вищої платні та як забезпечення можливостей самореалізації у сфері державного управління, отримання більш змістовної і адекватної професійним інтересам роботи, формування структури неформальних відносин у сфері державної служби і системи влади.

У кар'єрному просуванні державних службовців можна виділити два його види:

- вертикальний, що означає просування до вищого рівня в ієрархії – це перехід від одного нижчого рангу державної служби до вищого;
- горизонтальний, тобто переведення працівника з одного робочого місця на інше, що сприяє підвищенню інтересу до роботи, це практично просування в межах рангу.

Законодавством України передбачено умови і процес кар'єрного зростання державних службовців. У розд. 5 (ст. 24-29) Закону України “Про державну службу” зазначається, що просування по службі державного службовця здійснюється шляхом зайняття більш високої посади на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України та Кабінетом Міністрів України, або шляхом присвоєння державному службовцю більш високого рангу. Також ця стаття передбачає, що просування по службі в органах державної влади мають державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативу і постійно підвищують свій професійний рівень.

Безперечно, кожний державний службовець має потребу у змістовній, корисній, цікавій роботі, пристойних умовах праці, завдяки яким відбувається самоутвердження, створюються умови для перспективного зростання. Велику роль у практиці управління персоналом відіграє статусна мотивація, вона є рушійною силою поведінки, пов'язаною з бажанням державного службовця обійняти вищу посаду, виконувати складнішу, відповідальнішу роботу, працювати у сфері діяльності, яка вважається суспільно корисною. Так, законодавством передбачено присвоєння рангів державним службовцям в індивідуальному порядку відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи.

Важливим фактором кар'єрного розвитку персоналу є різні форми стимулювання праці, її умови та зміст. Державний службовець тоді зацікавлений у своєму професійному розвитку, у постійному підвищенні кваліфікації, коли він бачить, що праця відповідає його інтересам, не

тільки оплачується адекватно докладеним зусиллям, й сприяє задоволенню його професійних потреб. Більшість державних службовців прагне до успіху. Успіх – це реалізовані цілі, для досягнення яких державний службовець доклав максимум зусиль. Тому в Україні сформована система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, яка сприяє підтриманню та вдосконаленню професійної компетентності державних службовців, стимулюючи до сумлінної та ініціативної праці державних управлінців, що приводить до покращення суспільних відносин у державі.

За особливі трудові заслуги державні службовці представляються до державних нагород та присвоєння почесних звань. Законом України “Про державну службу” передбачено, що державні нагороди є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги в розвитку соціальної сфери, охорони конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, та інші заслуги перед Україною.

Виділяють, зокрема, такі **види державних нагород**:

– звання “Герой України” – присвоюється громадянам України за визначні трудові досягнення;

– орден “За заслуги” – для відзначення видатних заслуг у державній та інших сферах суспільної діяльності;

– орден “Данила Галицького” – для нагородження державних службовців за значний особистий внесок у розбудову України, сумлінне та бездоганне служіння українському народу;

– медаль “За бездоганну службу” – для нагородження рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, які досягли високих показників у професійній підготовці, є взірцем вірності присязі та виконання службового обов’язку;

– відзнака “Іменна вогнепальна зброя” – для нагородження офіцерського складу Служби безпеки України, органів Міністерства внутрішніх справ України та державних службовців, які мають офіцерські звання за визначні заслуги у зміцненні національної безпеки, боротьбі зі злочинністю, захисту конституційних прав і свобод громадян та бездоганну багаторічну службу, зразкове виконання службового обов’язку, виявлені при цьому честь і доблесть.

Крім того, заохочувальні відзнаки дозволено встановлювати міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади для стимулювання працівників за досягнення значних трудових здобутків у відповідній сфері діяльності.

Наприклад, для заохочення державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, науковців, педагогічних та інших працівників за особистий внесок та заслуги у забезпечення реалізації, формування державної політики у відповідній галузі чи сфері діяльності та її функціонування, трудові досягнення, сумлінну працю, зразкове виконання обов’язків та особливо важливих доручень Національним агентством України з питань державної служби встановлені такі відомчі заохочувальні відзнаки: нагрудний знак “Державна служба України “За сумлінну працю”, Почесна грамота, Грамота та Подяка Національного агентства України з питань державної служби.

Сьогодні в процесі вдосконалення діяльності органів державної влади все більше уваги приділяється використанню напрацювань із партисипативного менеджменту, який передбачає залучення працівників до управління та процесу прийняття управлінських рішень. Це сприяє розвитку організаційної культури в державних установах і організаціях; дає змогу долучати працівників до підготовки і проведення реформ, забезпечувати більш швидке їх впровадження; розвиває самосвідомість та самоуправління у працівників; створює умови для забезпечення сумісності цілей особи, групи, організації; викликає розуміння необхідності перетворень; покращує трудові установки; призводить до підвищення продуктивності та результативності праці.

Результатами використання партисипативних методів, як правило, є:

– зростання зрілості працівників (їх здатність та готовність до праці);

– ефективне делегування повноважень;

– підвищення дієвості рішень, які реалізуються;

– краще розуміння рішень та проблем їх реалізації;

– створення механізмів для кар’єрного зростання працівників та керівників низової ланки;

– покращення комунікацій та співробітництва.

У державному управлінні система мотивів і стимулів праці визначається низкою законодавчих і нормативно-правових актів. Це, зокрема, закони України “Про державну службу”, “Про засади запобігання і протидії корупції”, укази Президента України “Про комплексну програму підготовки державних службовців”, “Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки”, “Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації”, Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження наукової програми дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління” тощо.

Список використаних джерел

Нормативно-правові акти

1. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена в Резолюції 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 груд. 1948 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015

2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: учинено в Римі 4 листоп. 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004

3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: прийнято 16 груд. 1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН. Док. ООН A/RES/2200 A (XXI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043

4. Питання виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації” в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 трав. 2011 р. № 583 [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>

5. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації : Указ Президента України від 5 трав. 2011 р. № 547 [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>

6. Питання системи обліку публічної інформації : Постанова КМУ від 21 листоп. 2011 р. № 1277 // Офіц. вісн. України. – 2011. – 23 груд. – № 97. – Ст. 3537.

7. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI // Голос України. – 2011. – № 24. – 9 лют. – С. 15.

8. Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України : Указ Президента України від 5 трав. 2011 р. № 548 [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>

9. Рада Європи. Комітет міністрів Рекомендація Rec(2002) 2 Про доступ до офіційних документів (Ухвалена Комітетом міністрів 21 лют. 2002 р. на 784-му засіданні заступників міністрів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(2002\)2.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2002)2.htm)

Навчально-методична література

1. Васильченко Л. В. Управлінська культура і компетентність керівника / Л. В. Васильченко. – Х. : Основа, 2007. – 170 с.

2. Ганжуров Ю. С. Парламент України в політичній комунікації / Ю. С. Ганжуров. – К. : Україна, 2007. – 349 с.

3. Гонцяж Я. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К., 2002. – 168 с.

4. Ділове спілкування у сфері державного управління / Н. Р. Нижник, Л. А. Пашко, В. М. Олуйко, С. А. Кіндзерський. – Хмельницький, 2005. – 195 с.

5. Доступ до інформації та електронне урядування / авт.-упоряд. М. С. Демкова, М. Ф. Фігель. – К. : Факт, 2004. – 336 с.

6. Квіт С. Масові комунікації : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / С. Квіт ; Національний ун-т “Києво-Могилянська академія”. – К. : Києво-Могилянська академія, 2008. – 206 с.

7. Ковалевська Т. Ю. Основи ефективної комунікації : навч. посіб. (порадник управлінцеві на щодень) / Т. Ю. Ковалевська, С. А. Бронікова. – Одеса : Фенікс, 2008. – 140 с.

8. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України “Про доступ до публічної інформації” / [М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – 2-ге вид. допов. – К. : Агентство “Україна”, 2012. – 164 с.

9. Міжнародні стандарти забезпечення свободи слова : зб. публікацій міжнар. організацій “Артикль 19”. – К. : Міленіум, 2003. – 124 с.
10. Науково-практичний коментар до Закону України “Про доступ до публічної інформації” / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко, Т. Шевченко ; заг. ред. Д. Котляр. – К. : ТОВ “ГНОЗИС”, 2012. – 335 с.
11. Окинавская хартия глобального информационного общества : хартия от 22 июля 2000 г. // Дипломат. вест. – 2000. – № 8. – С. 51–56.
12. План дій. Документ WSIS-03/GENEVA/DOC/5-R : прийнятий на Всесвітній зустрічі на вищому рівні з питань інформаційного суспільства // Доступ до інформації та електронне урядування / авт.-упоряд. М. С. Демкова, М. Ф. Фігель. – К. : Факт, 2004. – С. 317–339.
13. *Почепцов Г. Г.* Коммуникативные технологии XX века / Г. Г. Почепцов. – М., 2000. – 354 с.
14. Принципи Артикля 19. Принципи законодавства про свободу інформації. Право громадян на доступ до інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mmdc.narod.ru/books/freedom_of_info_principles.html
15. Публічне управління: теорія і практика : монографія / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011. – 204 с.
16. *Соснін О. В.* Комунікативна парадигма суспільного розвитку : навч. посіб. / О. В. Соснін, А. М. Михненко, Л. В. Литвинова. – К. : НАДУ, 2011. – 220 с.
17. *Тарасенко Р. Б.* Інформаційне право : навч.-метод. посіб. / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – 512 с.
18. *Хаджирадева С. К.* Теорія і практика підготовки державних службовців до професійно-мовленнєвої комунікації / С. К. Хаджирадева ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 293 с.

Теми творчих робіт

1. Міжнародні стандарти та практики забезпечення доступу до публічної інформації.
2. Нормативно-правове забезпечення доступу до публічної інформації в Україні: стан та проблеми.
3. Доступ до публічної інформації як інструмент відкритості влади.
4. Доступ до публічної інформації як важлива складова взаємодії влади і громадськості.

Контрольні запитання до розділу

1. Назвіть ознаки, що найбільш чітко виражають сутність категорії “функція державного управління”.
2. Назвіть основні підходи систематизації управлінських функцій, сформовані класиками державного управління.
3. Назвіть та стисло охарактеризуйте специфічні функції держави.
4. Розкрийте сутність акроніма Гуліка POSDCORB.
5. Назвіть види функцій державного управління.
6. Назвіть функції, що належать до основних.
7. Назвіть загальні функції державного управління.
8. Назвіть допоміжні (забезпечуючі) функції управління.
9. Розкрийте зміст функції планування.
10. Які основні завдання планування?
11. Наведіть особливості планування в державному управлінні.
12. Назвіть основних учасників процесу планування в державному управлінні.
13. Назвіть принципи здійснення планування в державному управлінні.
14. У чому полягає специфіка прогнозування в державному управлінні?
15. Що являє собою принцип альтернативності прогнозу?
16. У чому полягає головна різниця між “нормативним” та “пошуковим” прогнозуванням?
17. Визначте основний зміст поняття функції “організація”.

18. Охарактеризуйте взаємозв'язок і взаємозалежність функцій “організація”, “кооперація”, “координація”.
19. Розкрийте суть поняття “контроль”.
20. Назвіть основні етапи процесу контролю та їх зміст.
21. Поясніть відмінності в понятті контролю як функції, процесу і діяльності.
22. Назвіть основні класифікаційні групи контролю.
23. Охарактеризуйте види контролю за сферою діяльності.
24. Поясніть принцип первинності стратегії перед структурою, запропонований американським ученим О.Чандлером.
25. Охарактеризуйте основні інструменти впливу на економічні процеси.
26. Дайте визначення функції контролю.
27. Назвіть основні складові класичного процесу контролю.
28. Охарактеризуйте основні різновиди контролю.
29. Визначте принципи, що стосуються функції контролю.
30. Розкрийте сутність методу управління за цілями та як у ньому функція планування координується з функцією контролю?
31. Поясніть принцип паралельних повноважень та як він реалізується в державному управлінні України?
32. Розкрийте роль моніторингу в реалізації функції контролю.
33. Назвіть актуальні завдання підвищення ефективності контролю у сфері державного управління.
34. Яким критеріям має відповідати внутрішній контроль для його ефективного функціонування?
35. Назвіть основні форми зовнішнього контролю.
36. У чому полягають контрольні повноваження Президента України?
37. Назвіть основні форми здійснення конституційного контролю.
38. Який державний орган здійснює від імені Верховної Ради України контроль за використанням коштів Державного бюджету України?
39. У чому полягає специфіка комунікацій у державному управлінні?
40. Назвіть прості моделі комунікацій.
41. Охарактеризуйте управлінську функцію мотивування персоналу.
42. Розкрийте зміст поняття функції “мотивація”.
43. Охарактеризуйте внутрішню і зовнішню мотивацію людини.
44. Назвіть принципи мотивації.
45. Який вплив справляє державне управління на мотиваційні процеси в організаціях?
46. Які ієрархічні рівні управління можна виділити при формуванні мотиваційних процесів?
47. Назвіть кроки, які повинен зробити керівник, щоб вмотивувати підлеглого.
48. З яких елементів складається ядро кола “перемоги”?
49. Які фактори трудового середовища впливають на мотивацію людини?
50. Назвіть особливості мотивації державних службовців.
51. Охарактеризуйте нормативно-правове забезпечення реалізації функції мотивації в державному управлінні.
52. Розкрийте суть правової природи інформації.
53. Назвіть міжнародні принципи формування національного законодавства щодо забезпечення доступу до публічної інформації.
54. Охарактеризуйте порядок доступу до публічної інформації.
55. Які терміни надання відповіді на запит про інформацію визначені Законом?
56. Дайте визначення комунікацій та розкрийте це поняття.
57. Які види управлінських комунікацій Ви знаєте?
58. У чому полягає особливість комунікацій з працівників публічної сфери з громадськістю?
59. Охарактеризуйте функції комунікації з громадськістю.
60. Комунікації державних службовців з громадськістю: види, стандарти, процедури.

Питання з підготовки до іспиту

1. Дайте визначення поняття “інформація”.
2. Дайте визначення і порівняйте зміст понять “таємна інформація” та “службова інформація”.
3. Назвіть основні характеристики поняття “публічна інформація”.
4. Охарактеризуйте зміст ключових документів ООН та Ради Європи щодо забезпечення доступу до публічної інформації.
5. Які нормативні акти складають основу нормативно-правового забезпечення доступу до публічної інформації в Україні?
6. Які види комунікацій існують у публічному управлінні?
7. Охарактеризуйте форми внутрішньоорганізаційної та зовнішньої комунікації.
8. Групові комунікації і стилі управління: основні характеристики.
9. Який порядок проведення засідань в органах публічного управління?
10. Охарактеризуйте комунікативні зв'язки між представницькими та виконавчими інститутами публічного управління.
11. Висвітлення діяльності органів публічного управління як форма прямого комунікативного зв'язку.
12. Назвіть основні характеристики і завдання громадських рад.
13. Назвіть вимоги до посадових осіб при здійсненні громадських комунікацій.
14. Охарактеризуйте проведення громадської експертизи актів органів публічної влади.
15. Розкрийте найбільш проблемні питання в роботі комунікативних підрозділів органів державної влади України.

РОЗДІЛ 10. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ДЕРЖАВИ

10.1. Поняття публічних і адміністративних послуг

Сутність та види послуг

Об'єктивною закономірністю сучасного розвитку цивілізації є пріоритет соціальних аспектів, сукупність тенденцій і пропорцій, які формуються в соціальній сфері, визначаючи якість життя людини.

Економічна парадигма, що панувала протягом десятиліть у вітчизняній і світовій управлінських системах, концентрувала увагу переважно на матеріально-речових аспектах, надаючи їм значення домінанти суспільного розвитку. Водночас досвід багатьох країн засвідчив, що само по собі швидке економічне зростання не забезпечує задоволення основних матеріальних потреб значної кількості населення, не створює сприятливого соціально-духовного клімату, не розв'язує проблем екології, культури, освіти, особистої безпеки і суспільної моралі, тобто не забезпечує автоматичного покращення якості життя.

Сучасна наука формує новий підхід до проблем управління. Цільовими орієнтирами економічного та соціального розвитку постає розв'язання проблем життєдіяльності людини (особи), суспільства в цілому. Тобто основним завданням державного управління стає покращення добробуту населення як основної складової якості його життя, що в умовах розвитку громадянського суспільства полягає у забезпеченні законодавчих, організаційних, економічних та інших умов для цього.

Звідси постає концепція сучасної сервісної держави як такої, що надає послуги особі (громадянину) та суспільству в цілому, а системи владних інститутів – як системи надання послуг.

Поняття “послуга” в контексті служіння суспільству належить до кола не вузькоекономічних, а соціально-економічних категорій. Під послугою розуміється результат безпосередньої взаємодії надавача та споживача послуг, тобто результат діяльності надавача послуг щодо задоволення потреб їхнього споживача. У термінах економічної науки послуга є ні чим іншим як корисна дія споживчої вартості – товару або безпосередньої праці. Послуги можуть бути матеріальними у вигляді речей та нематеріальними – у вигляді результатів людської діяльності, що не мають матеріально-речового вираження. Останніми є послуги невиробничої сфери, тобто такі, які не створюють матеріальних благ, а саме: освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, транспорту, зв'язку, науки і наукового супроводження, а також державного управління, місцевого самоврядування і громадських організацій.

В українському законодавстві відсутнє чітке формулювання поняття “публічних послуг”, що дає можливість їх неоднозначного трактування. Як тотожні поняттю “публічні послуги” використовують поняття “державні послуги”, “адміністративні послуги”, “муніципальні послуги”, “громадські послуги” тощо.

На підтвердження цього можна навести різні визначення послуги, які набули чинності внаслідок застосування в певних актах. Так, під послугою розуміють:

– наслідок безпосередньої взаємодії між постачальником і споживачем, внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача. Послуга може бути пов'язана з виробництвом та постачанням матеріальної продукції;

– будь-яку закупівлю, крім товарів та робіт, включаючи підготовку спеціалістів, забезпечення транспортом і зв'язком, освоєння технологій, наукові дослідження, медичне та побутове обслуговування;

– результат трудової діяльності, що відображається у корисному ефекті, особливій споживчій вартості;

– будь-який предмет закупівлі, крім товарів та робіт, включаючи підготовку спеціалістів, забезпечення транспортом і зв'язком, освоєння технологій, наукові дослідження, медичне та побутове обслуговування, а також інша подібна діяльність.

У Законі України “Про соціальні послуги” послуги з професійної реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями визначаються як комплекс медичних, психологічних, інфор-

маційних заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для реалізації права на професійну орієнтацію та підготовку, освіту, зайнятість.

У Законі України “Про оподаткування прибутку підприємств” державні послуги визначаються як будь-які платні послуги, обов’язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. До терміна “державні послуги” не включаються податки, збори (обов’язкові платежі), визначені законодавством України про систему оподаткування.

Державна податкова адміністрація розглядає державні послуги як будь-які платні послуги, обов’язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами й організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів.

Одна з перших в Україні спроб дати науково обгрунтоване визначення та класифікацію послуг, що надають владні інститути, зроблена в роботі “Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис” / І. Б. Коліушко, В. Б. Авер’янов, В. П. Тимощук та ін. У цій роботі послуги визначені як управлінські, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування за ініціативою фізичних або юридичних осіб і спрямовані на реалізацію їх прав, свобод і законних інтересів. Однак таке визначення суттєво обмежує змістову складову діяльності зазначених органів, яка має бути спрямована на реалізацію цілей громадянського суспільства як цілого.

Система владних інститутів забезпечує організацію управління всіма економічними і соціальними процесами в суспільстві, справляючи вплив на всі сфери життєдіяльності населення. Ця система продукує два принципово відмінних типи надання державних послуг:

– безпосереднє надання управлінських та адміністративних послуг фізичній або юридичній особі органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування (за схемою: орган влади – особа службовця – особа споживача);

– опосередковане надання управлінських послуг, тобто створення умов для надання послуг фізичним і юридичним особам, соціальним групам, іншим об’єктам обслуговування з боку інших суб’єктів надання послуг (за схемою: орган влади – автономні госпрозрахункові установи або підприємства (фірми) – особа споживача).

Центром політико-правових реформ запропоновано такі визначення:

– державні послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами і організаціями;

– муніципальні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними (муніципальними) підприємствами, установами і організаціями;

– публічні послуги – державні і муніципальні послуги (послуги публічної влади);

– адміністративні послуги – державні і муніципальні послуги, які здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за типом безпосереднього надання кінцевим споживачам.

Визначення

адміністративної послуги

Основними ознаками адміністративних послуг є:

– повноваження щодо їх надання закріплені законом за адміністративними органами;

– наданню такої послуги завжди передують заява (звернення) фізичної або юридичної особи до органу;

– особа має законне право вимагати від органу розгляду своєї заяви;

– результатом розгляду заяви є владне рішення органу, в якому вказано кінцевого споживача такої послуги.

Публічні послуги не є адміністративними, якщо: по-перше, вони виникають з ініціативи самого органу; по-друге, якщо вони є діяльністю, не пов’язаною з реалізацією ними владних повноважень.

Наведений погляд на зміст поняття “послуга” уточнює Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, де в розділі “Загальні положення” послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприєм-

ствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, віднесені до сфери публічних послуг.

Пропонується розрізняти залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, державні та муніципальні послуги.

Критерієм класифікації послуги пропонується застосувати формат погашення втрат на надання послуги – через державний або місцевий бюджет. У першому випадку надані послуги вважаються державними, в другому – муніципальними.

Адміністративні послуги розглядаються як складова державних чи муніципальних, і визначені наступним чином:

Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Належність послуги до адміністративної відповідно до Концепції визначається за такими критеріями:

– повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом;

– послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;

– послуги надаються за зверненнями фізичних і юридичних осіб;

– результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);

– надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

Необхідно зауважити, що ряд положень Концепції звужують як застосування цього документа, так і роль самої адміністративної послуги. Наприклад, вимога наділення правом надавати послугу через закон призведе до обов'язкового визначення вичерпного переліку послуг (саме послуг, а не функцій і повноважень) в інституційному законі, який персоналізовано до певного органу.

Доцільно розглядати термін “державні послуги” як консолідуючий, що об'єднує поняття управлінська і адміністративна послуги. Державною послугою є надання користувачам результатів виконання функцій державних органів, за допомогою яких останні виконують зобов'язання держави перед громадянами – забезпечують реалізацію їхніх прав і обов'язків.

У цьому контексті управлінська послуга розглядається як результат функціональної діяльності державного органу щодо вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя.

10.2. Соціально-економічна сутність адміністративних послуг

Ринкові та неринкові послуги

Розрізняють *ринкові* (що реалізуються за ринковими цінами) та *неринкові послуги*. Останніми є такі, що надаються органами державної і муніципальної влади та некомерційними організаціями безкоштовно або на пільгових умовах для задоволення потреб населення або суспільства в цілому.

Виходячи із положень законів України “Про соціальні послуги” і “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” можна стверджувати, що під соціальними послугами в практиці їх організації і надання розуміють послуги, спрямовані на реалізацію завдань соціального захисту населення і передусім на людей, які опинилися в складних життєвих обставинах. Такий зміст надання послуг підтверджують і положення Концепції реформування соціальних послуг, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р. № 178-р.

У макроекономічному сенсі *неринковими соціально-економічними послугами* є соціальні трансферти в натуральній формі, які дорівнюють доходам державних та муніципальних органів і некомерційних організацій, що задовольняють потреби населення в освіті, охороні здоров'я, соціальному забезпеченні і т.ін. Це частина валового доходу держави, спрямованого на спожи-

вання. Причому витрати на кінцеве споживання має лише сектор загального державного і муніципального управління, включаючи некомерційні організації, що обслуговують населення.

Державні послуги є частиною неринкових соціально-економічних послуг. Однак сфера державного управління продукує майже виключно специфічні *послуги* (організаційні, регуляторні тощо), які належать до категорії соціальних лише в широкому розумінні цього слова.

Вирізняють неринкові послуги загального призначення або *загальнонаціонального значення* (оборона, охорона і забезпечення громадського порядку та безпеки, міжнародні відносини, пожежна охорона, фінанси, макроекономічне регулювання). Рівень споживання таких послуг повинен бути однаковим для всієї території держави і, за визначенням, кожний громадянин має право на встановлений рівень надання цих послуг. Такі послуги припустимо назвати *послугами державного значення*. Їх коло може розширюватися залежно від регулятивної спроможності і фінансових можливостей держави. Причому процес їх надання повинен забезпечуватися органами, установами та підприємствами загальнодержавного підпорядкування.

На відміну від загальнонаціональних державних послуг, *муніципальні* послуги надаються органами місцевого самоврядування громадянам територіальної громади з метою задоволення їхніх потреб залежно від місцевих можливостей. Тож неринкові державні послуги відрізняються від “муніципальних” тим, що перші є *загальнодоступними* в певній державі, а також тим, що фінансуються переважно із загальнодержавних джерел (власне державного бюджету).

Водночас у розвинених країнах Європи превалює думка, що надання державних послуг буде більш ефективним, якщо повноваження їх надання передаються від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. У такому випадку забезпечується *міжрегіональна диференціація* структури і якості державних послуг, враховуються реальні потреби людей без усереднення цих потреб. У цьому випадку фінансування з муніципального бюджету дає змогу вирішити одночасно дві важливі проблеми політики у сфері державних витрат: проблему визначення реального рівня попиту на послуги та проблему ефективності державного продукування цих послуг.

Забезпечення гарантованого рівня послуг

Однак у такому разі виникає проблема забезпечення гарантованого рівня надання неринкових державних послуг, яка вирішується шляхом трансфертів, тобто *відшкодування муніципальним бюджетам із загальнонаціональних джерел вартості надання гарантованого державою рівня цих послуг*. В Україні метою надання неринкових муніципальних послуг може бути, по-перше, задоволення специфічних місцевих потреб (у тому числі подолання загострень соціально-економічних проблем), по-друге, встановлення соціальних стандартів, вищих за загальнодержавні, наприклад у столичних регіонах, де наявні відповідні можливості (насамперед фінансові).

В умовах українських реалій до кола загальнодержавних неринкових послуг, крім зовнішніх (оборони, держбезпеки, міжнародних відносин), доцільно віднести також *критично важливі для задоволення соціальних потреб* пересічного громадянина послуги: громадської безпеки (особистої, майна, авторських прав), соціального захисту, пенсійного забезпечення, медичного обслуговування й освіти.

Якість таких послуг доцільно визначити як ступінь відповідності сумі певних потреб кінцевих споживачів. Саме якість неринкових послуг, організаційно-управлінське забезпечення надання яких у загальнонаціональному масштабі здійснюють органи виконавчої влади, визначає соціальний результат їх діяльності.

Мінімально прийнятний рівень надання послуг можна визначити як нижню межу реального рівня попиту на сукупність таких послуг, який залежить від сукупності науково обґрунтованих нормативів основних фізіологічних і соціальних потреб громадянина та родини (із регіональною диференціацією і диференціацією за гендерними, віковими й професійними відмінностями).

Рівень попиту на державні послуги доцільно *оцінити як бажану кількість пропозицій, собівартість послуг і рівень платоспроможності споживачів*. Проблема полягає в тому, що відсутні механізми, які б автоматично, як на ринку, регулювали співвідношення попиту та пропозиції. Тому органи державної влади вимушені використовувати адміністративні (нормативні) методи і форми планування та контролю ефективності продукування й надання послуг кінцевому споживачу.

10.3. Класифікація публічних послуг

Підходи до класифікації послуг

Доступ споживача до публічних, зокрема адміністративних, послуг має бути забезпечений певним інструментарієм для пошуку і вибору послуги, яка відповідає потребі споживача. Таким інструментом можна вважати класифікатор послуг як засобів систематизації

сфер надання послуг.

Для побудови такого інструменту пропонуються різні підходи, зокрема рекомендується класифікувати адміністративні послуги:

1) за змістом адміністративної діяльності щодо надання послуг:

- видача дозволів (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами), у тому числі акредитація, атестація, сертифікація;

- реєстрація з ведення реєстрів (реєстрація актів громадського стану, суб'єктів підприємницької діяльності), у тому числі легалізація суб'єктів (легалізація об'єднань громадян);

- легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);

- соціальні послуги – визнання певного статусу, прав особи (призначення пенсій, субсидій);

2) за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема:

- адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);

- адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);

- адміністративні послуги зі “змішаним” регулюванням (коли одночасно здійснюється централізоване та локальне регулювання);

3) за предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів: підприємницькі (або господарські); соціальні; земельні; будівельно-комунальні; житлові та ін.

Слід відрізнити типи державних і муніципальних послуг від їх видів за споживчими якостями (змістом). *Типологізувати* державні послуги доцільно за *способом надання* (центральними органами влади, їх місцевими підрозділами, органами місцевого самоврядування), *джерелами фінансування* витрат на послуги (державний, місцевий бюджет, державні і недержавні позабюджетні фонди, спеціальні фонди, благодійні фонди і т.ін.), *рівнем гарантування* (захищені або незахищені статті бюджету), *способом регламентування* (правове, адміністративне, відомче, загальнодержавне або місцеве чи корпоративне), *способом оплати послуг* з боку кінцевого споживача (платні, у тому числі в кредит, частково платні, безкоштовні бюджетні, корпоративні або благодійні, страхові).

Кількість *видів* державних та муніципальних послуг обмежується лише фінансовою і організаційною спроможністю держави (регіону). Їх може бути дуже багато. Крім того, їх доцільно групувати за узагальненими споживчими якостями – *сферами надання послуг*, які визначають тематичний зміст і характер послуги. До основних сфер надання державних та муніципальних послуг належать (подано в алфавітному порядку, а не за рівнем суспільної значимості):

1. Будівництво, архітектура.
2. Відпочинок, туристична діяльність.
3. Видавнича справа.
4. Виробнича сфера (промислово-економічний сервіс).
5. Газопостачання.
6. Громадська безпека.
7. Економіка, оподаткування.
8. Енергетика, електрифікація.
9. Закордонні справи та консульсько-реєстраційна служба.

10. Зв'язок, телекомунікації.
11. Культура і мистецтво.
12. Охорона природного середовища (довкілля і природних ресурсів).
13. Наука, технології.
14. Національна оборона, безпека.
15. Освіта.
16. Охорона здоров'я.
17. Охорона від надзвичайних ситуацій, відновлювальні і рятувальні роботи.
18. Побутове обслуговування, торгівля та громадське харчування.
19. Пожежна охорона.
20. Право, юриспруденція.
21. Працевлаштування, охорона праці, соціальний захист населення.
22. Сфера масової інформації.
23. Соціальне обслуговування (власне соціальні послуги).
24. Сфера житлово-комунальних послуг.
25. Стандартизація, метрологія та сертифікація.
26. Сфера лісового господарства.
27. Сфера водного господарства.
28. Транспортне обслуговування.
29. Фізична культура і спорт.
30. Фінанси, банківська діяльність.

У Великобританії, наприклад, виділено 40 основних сфер державних послуг, надання яких контролюється Кабінетом міністрів. Для їх регламентування розроблено відповідну кількість так званих *хартій*, кожна з яких встановлює стандарти послуг, які споживач може одержати від конкретних державних установ у таких сферах, як *освіта, соціальне забезпечення, працевлаштування, відпочинок, оподаткування* і т. ін.

У процесі розробки стандартів послуг, які надаються державними установами США, з'ясувалося, що багато органів управління не уявляли собі, на яких клієнтів вони працюють. Це було наслідком того, що діяльність цих органів: по-перше, мала не цільовий, а "процесний" характер (орієнтований на процес регулювання, управління, контролю, а не задоволення потреб громадян); по-друге, навіть у такій ринково орієнтованій країні, як США запровадження методів управління, притаманних приватному сектору, стримувалося чиновництвом, не зацікавленим у кінцевому результаті діяльності.

Типологія послуг відповідно до потреб споживачів

Розглянемо типи послуг, які орієнтовані на кожного споживача на першому рівні класифікації. Доцільно виокремити сім видів потреб (рис. 10.1), які будуть складати перший, базовий рівень типізації.

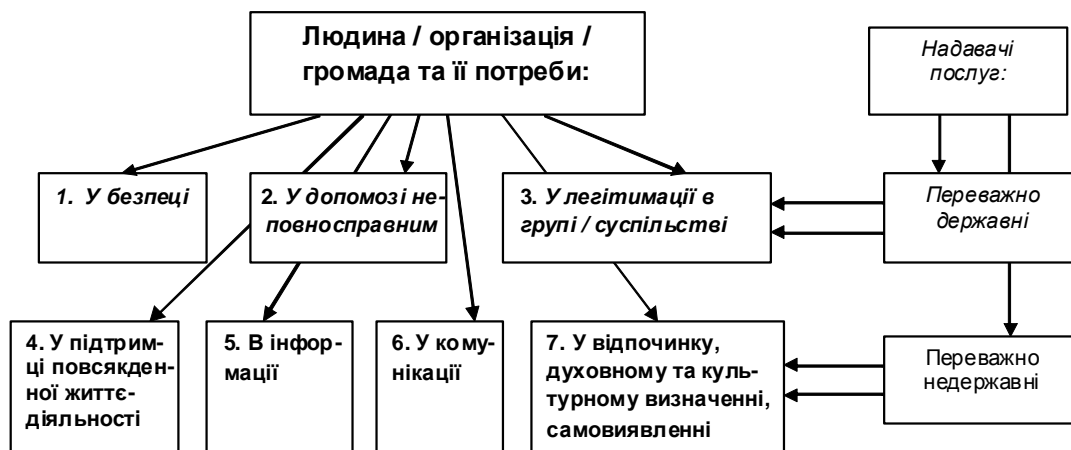


Рис. 10.1. Суб'єкти – споживачі послуг та їх основні потреби

Задоволення потреб людини передусім залежить від її власної активності, а також від активності її родини, якоюсь мірою і від активності її найближчого соціального середовища (друзів, колег, сусідів тощо).

У нормальних суспільних умовах та звичайних ситуаціях людина із середнім матеріальним забезпеченням, користуючись суспільними послугами, здатна сплачувати їх вартість установам, які їх надають. Кризові та критичні ситуації, особливі потреби людини* або її низьке матеріальне забезпечення ставлять під загрозу задоволення її потреб: виникає ризик незадоволеності потреби і необхідність допомоги з боку соціального оточення, а також застосування спеціальних соціальних механізмів (робота соціальних служб, громадських організацій) для зниження цього ризику.

В Україні існує ризик незадоволення певної потреби для кожного суб'єкта-споживача. Це ставить суб'єктів перед необхідністю виявляти підвищену соціальну активність у всіх життєвих ситуаціях, зокрема коли задоволення потреби залежить від доброї волі надавача послуг (табл. 10.1).

Потреба в безпеці – потреба, яка для людини означає захищеність життя та здоров'я, власності (рухомого й нерухомого майна та банківських рахунків), інтелектуальної власності та безпечно для життєдіяльності довкілля, безпечно соціальне середовище для себе і сім'ї. Переважно таку захищеність забезпечує робота державних організацій, але людина може укласти угоди стосовно свого захисту з бізнес-організаціями (страховими компаніями, службами охорони).

Таблиця 10.1

Другий рівень класифікації: деталізація послуг, що надаються з метою задоволення певного виду потреб споживачів

Потреби людей/організацій/громад у:							
	1) безпеці	2) допомозі неповносправним (людям з особливими потребами), дітям	3) легітимациї в групі чи суспільстві	4) підтримці повсякденної життєдіяльності	5) інформації	6) комунікації	7) відпочинку, духовному та культурному визначенні, самовиявленні
послуги	Захист (контроль за діяльністю в інтересах захисту)	Соціальний захист	Легітимация (реєстрація, ліцензування)	Виробництво, постачання, забезпечення:	Інформування	Комунікація	Відпочинок, наукова, духовна, культурна діяльність, зв'язки
	• життя	• дітей, материнства	• змін громадянського стану	• медичне • промислове	• збереження інформації • накопичення інформації	• зв'язок, телекомунікації	• ритуальні практики, відпочинок
	• власності	• літніх людей	• змін стану об'єктів / суб'єктів	• комунальне • побутове	• навчання, освіта	• транспорт	• психологічні (підтримка, розвиток)
	• інтелектуальної власності	• людей з особливими потребами	• утворення громад, НДО, організацій	• торгове • харчування (громадське)	• консультування	• ЗМІ	• самовизначення та самореалізація в культурних формах, участь в культурному житті
	• довкілля	• безробітних	• певних видів діяльності	• фінансове	• атестація, кваліфікування		• наукова діяльність • релігійні

Безпека громади – передусім захищеність від внутрішніх та зовнішніх агресивних факторів у її життєдіяльності; внутрішньо та зовнішньо – від конфліктів із неконструктивними способами розв'язання проблем, зовнішньо – від політичних та економічних агресорів, а також шкідливих екологічних умов. Залежно від принципів утворення громади (територіальні, релігійні, за інтересами) для громади важливим є: територіальна цілісність, захищеність конфесії від інших, можливо, більш звичних для суспільства конфесій, захищеність предмета спільного інтересу членів громади від зазіхань інших людей/організацій/громад або й навіть представників влади.

*Види особливих потреб людини (у межах легітимної поведінки) визначаються мірою її повносправності або дієздатності: інвалідності, хвороб тощо.

Потреба в допомозі неповносправним означає на практиці захист людини або цільових груп, а не організацій або громад. Виняток становлять лише ті громади, які є територіальними і стосовно яких діє певний несприятливий чинник (як, наприклад, для людей, які мешкають на радіаційно забруднених територіях).

Потреба в легітиматії для людини обертається необхідністю реєстрації в державних службах, отриманні свідоцтва про народження (або смерть), паспорта, ідентифікаційного коду тощо. Для організації легітиматія може бути частково пов'язана з необхідністю перевірок (переважно з боку державних органів) стосовно безпеки діяльності, яку планується провадити в організації, а отже, необхідністю проходити процедури ліцензування.

Потреби людини/організації/громади, пов'язані з підтримкою повсякденної життєдіяльності, в інформації, комунікації та відпочинку і духовному та культурному визначенні й самовиявленні задовольняються переважно недержавними організаціями, однак їх задоволення певною мірою залежить від політики держави, яку вона провадить в економічному (зокрема зовнішньо-економічному) секторі, в інформаційному полі та освіті, стосовно підтримки транспортних і телекомунікаційних мереж, а також відносно духовно-культурної сфери: розвитку театрів, книговидання, науки та винахідництва. Якщо політика держави несприятлива, ризик незадоволення відповідної потреби людини/організації/громади різко зростає.

Сфери реалізації послуг

Сфери реалізації послуг це сфери повсякденної життєдіяльності суспільства, в яких відбувається діяльність службовців та задоволення потреб людини (табл. 10.2). Слід вказати, що суспільними сферами, діяльність яких – нормативно-регулятивна, є сфери законодавства та судочинства.

Таблиця 10.2

Третій рівень класифікації: сфери реалізації послуг та переважного задоволення потреб

Потреби людей/організації/громад у:							
Сфери життєдіяльності	1. Безпеці	2. Допомозі неповносправним	3. Легітиматії в групі / суспільстві	4. Підтримці повсякденної життєдіяльності	5. Інформації	6. Комунікації	7. Відпочинку, духовному та культурному визначенні самовиявленні
	1. Громадська безпека	1. Працевлаштування	1. Реєстрація актів громадянського стану	1. Охорона здоров'я	1. Архівна справа	1. Пошта, телекомунікації, Інтернет	1. Відпочинок
	2. Охорона від НС, відновлювальні і рятувальні роботи	2. Охорона праці	2. Реєстраційні служби Мініюста	2. Виробничі сфери: архітектура і будівництво, промислове, аграрне, водне та лісове господарства, енергетика	2. Стандартизація, метрологія, сертифікація	2. Транспорт: автодорожний, залізничний, авіа, міський	2. Туризм, фізична культура і спорт
	3. Національна оборона 4. Охорона навколишнього середовища	3. Послуги соціального сервісу (пенсійне та ін. соціальне забезпечення)	3. Нотаріат	3. Побутове обслуговування, газо-водо-та електропостачання	3. Освіта, навчання	3. ЗМІ	3. Видавнича справа
	5. Охорона інтелектуальної власності	4. Соціальне страхування	4. Консульсько-реєстраційні служби МЗС	4. Торгівля, громадське харчування	4. Кваліфікаційні комісії (ВАК, ДАК)		4. Наука, винахідництво
	6. Охорона громадян і їхніх інтересів за кордоном		5. Ліцензування певних видів діяльності	5. Фінансово-банківська сфера 6. Податкова система			5. Мистецтво 6. Релігійні, конфесійні аспекти

Задоволення потреб людини/організації/громади відбувається, крім власної активності, за рахунок діяльності державних органів, підпорядкованих їм структур та тих організацій, яким делеговані певні повноваження держави у сферах громадської безпеки, охорони від надзвичайних ситуацій, національної оборони, охорони навколишнього середовища, охорони інтелектуальної власності, а також специфічної сфери охорони громадян та їх інтересів під час їх перебування за кордоном.

Потреби людей/організації/громад у допомозі неповносправним також передусім задовольняються самостійною життєвою активністю; відзначимо, що у людини в цьому дещо менше можливостей, ніж у організацій або громад. Більше того, громади часто формуються і займаються активною спільною діяльністю під впливом необхідності допомоги неповносправним або й самопомоги щодо розв'язання певних життєвих проблем, зокрема тих, які існують

сьогодні через неупорядкованість умов життя в сучасних українських поселеннях (селах та містечках). Суспільні сфери життєдіяльності, задіяні в задоволенні потреб у допомозі неповносправним, такі: сприяння працевлаштуванню, охорона праці, послуги соціального сервісу (пенсійне та інше соціальне забезпечення), соціальне страхування.

Слід відзначити, що вказані потреби знаходять задоволення не лише і не виключно в названих вище сферах життєдіяльності. Наприклад, потреба в захисті інтелектуальної власності може задовольнятися у сферах книговидавництва (захист авторських прав), винахідництва, сертифікації тощо.

Четвертий рівень класифікації складають органи державної влади, оскільки в їх повноваженнях можна знайти прямі функції, що трансформуються у зміст послуг, пов'язаних із визначеними вище сферами потреб громадян.

10.4. Конституційні засади надання адміністративних послуг в Україні

Конституційні засади адміністративних послуг

Незважаючи на відсутність у нормах Основного Закону держави посилань на такий атрибут державної влади, як послуги, що надаються її інститутами, в Конституції України визначено засади прав і свобод людини та громадянина, які фактично встановлюють основи і межі діяльності державних інституцій, зокрема в частині гарантій надання державних послуг.

Аналіз статей Конституції України дає змогу зробити висновок про наявність ознак, достатніх для спрямування державних органів у їх діяльності щодо надання послуг, а також принципів, які гарантують їх отримання насамперед громадянами.

Так, уже в ст. 1 Конституції України закладено основи, які мають визначати зміст і технологію організації надання послуг. Це проголошення сутності держави Україна як демократичної, соціальної і правової країни.

Тобто функціонування державних інститутів має забезпечити демократичний характер взаємодії зі споживачем послуги, в основу якої має бути закладено *соціальні гарантії* її отримання, причому здійснюватися вона має виключно на правових засадах.

Стаття 6 передбачає розмежування послуг, які надаються законодавчою, виконавчою та судовою владою. Це дає право вважати, що державна послуга може здійснюватися трьома конституційно визначеними гілками влади або мати відповідні складові.

Зміст ст. 6 дає змогу стверджувати, що в структурі процедури надання послуги мають бути визначені законодавчі засади її надання, виконавчий механізм реалізації, а також атрибути, що регулюють відповідальність суб'єктів процесу та механізми апелювання або/та оскарження певних дій чи рішень, зокрема в суді.

Стаття 7, якою гарантується місцеве самоврядування, визначає ще одного суб'єкта процедури надання послуг.

Гарантування надання державних послуг

Низка статей Конституції України гарантує певні напрями організації та надання державних послуг. Так, ст. 13 визначає право власності народу щодо користування природними об'єктами, а ст. 14 передбачає захист прав суб'єктів права власності і господарювання.

Інші напрями передбачені як завдання (обов'язки) держави. Ст. 16 Конституції України до таких обов'язків віднесено: забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду українського народу.

Серед принципів, визначених іншими статтями Конституції України, які можна розглядати як такі, що безпосередньо впливають на права і обов'язки суб'єктів державних послуг, доцільно насамперед назвати засади, визначені ст. 19 Конституції України, а саме: “ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством”. Зроблено і пряме посилання на зобов'язання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб “діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”.

Таким чином, порядок надання послуг та регламент їх отримання не можуть містити положень, які включатимуть додаткові суміжні операції, не визначені законодавством.

Конституційні права та свободи людини і громадянина являють собою принципи, що гарантують споживачу право на отримання послуги.

До таких положень Конституції України, на наш погляд, можна віднести тезу про верховенство права, закріплену в абзаці першому ст. 8. У ст. 21 підкреслюється, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Отже, державні послуги, що витікають із змісту законодавства, гарантовані принципом найвищої цінності людини в Україні.

Характерною рисою конституційних прав і свобод громадян України є гарантування рівних прав жінкам і чоловікам, передбачене ст. 25. Зазначені в цій статті особливості закріплюють право жінки мати конституційний захист під час надання державних послуг з охорони праці і здоров'я, встановлення пенсійних пільг.

Зі ст. 38 стосовно права громадян "брати участь в управлінні державними справами" випливає, що у формуванні переліку та змісту державних послуг, які варто вважати певним зовнішнім проявом реалізації державних справ, мають і мусять брати участь громадяни. Ця стаття є конституційною підставою для створення прозорої і відкритої державної влади, зокрема стосовно обов'язку органів державної влади оприлюднювати порядок та регламенти надання державних послуг.

Конституція України є першоджерелом для визначення вимог до державних послуг та суб'єктів цієї процедури, тому доцільно звернути увагу на законодавчі підстави підприємницької діяльності. Зокрема, ст. 42 Конституції встановлюється право на таку діяльність і звертається увага на недопущення зловживань монопольним становищем на ринку. Для забезпечення цієї конституційної норми та надання відповідних державних послуг у системі органів виконавчої влади створено центральний орган зі спеціальним статусом – Антимонопольний комітет України, Голову якого за згодою Верховної Ради України призначає Президент України (відповідно до п. 14 ст. 106 Конституції України).

Визначальними для надання послуг у галузі охорони здоров'я є положення, зафіксовані в ст. 49 Конституції України. Зокрема, наголошується, що в державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безкоштовно.

Стаття 50 встановлює інформаційну відкритість держави в частині вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів та предметів побуту. Відповідно до ст. 53 держава гарантує освітні послуги і бере на себе зобов'язання щодо права громадян на їх отримання, зокрема з визначенням підстав безкоштовного їх надання.

Розділ VI Конституції України встановлює норми, що визначають зміст частини послуг, які мають здійснюватися органами виконавчої влади.

Межі повноважень прокуратури закріплені розд. VII Основного Закону України. Послуги, що надаються інституціями Автономної Республіки Крим, визначаються згідно з конституційними повноваженнями, встановленими у розд. X Конституції України.

Окремо визначено норми щодо прав місцевого самоврядування (розд. XI Конституції України), дотримання яких має бути обов'язковим у процесі визначення змісту і порядку надання послуг, зокрема, в частині повноважень, які можуть бути передані для реалізації органам місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства.

Таким чином, огляд положень Конституції України свідчить про її спрямування на забезпечення людини і громадянина публічними, зокрема державними послугами, зміст і порядок надання яких впливає з повноважень державних інституцій.

10.5. Законодавче врегулювання порядку і стандартів надання адміністративних послуг

Проблеми надання адміністративних послуг

Однією з головних проблем підвищення ефективності діяльності держави в інтересах громадян і їх об'єднань є відсутність: по-перше, достатньої правової бази, по-друге, традицій мати за обов'язковий результат саме надання послуг громадянам і організаціям.

Унаслідок цього:

- по-перше, якість і доступність адміністративних послуг досі не стали основним критерієм оцінки результативності органів виконавчої влади;
- по-друге, як свідчить аналіз запровадження підзаконних актів, додаються нові вимоги для споживачів послуг, громадянам і організаціям нав'язуються різні платні послуги.

За відсутності єдиних для всієї країни (і для державних органів, і органів місцевого самоврядування, і громадян) законодавчих актів, що гарантують якість та доступність державних послуг, відсутня і відповідальність державних службовців за ненадання послуг, за те, наскільки швидко, доступно, якісно вони надають адміністративні послуги. Більше того, для громадян і їх об'єднань вкрай звужені можливості оскарження надмірних адміністративних вимог під час надання державних послуг. Це створює ґрунт для корупції, порушень прав особи, для надмірних витрат усіх видів ресурсів з боку громадян і організацій.

Системне впровадження інституту державних послуг потребує розробки спеціального законодавства, тобто створення правових основ для регулювання і регламентування (визначення стандартів) послуг.

Розглянемо цільові завдання законодавчого регулювання порядку розробки і застосування державних, зокрема адміністративних, послуг.

Цілями законодавчого регулювання має бути:

- захист інтересів споживачів послуг – фізичних і юридичних осіб;
- унеможливлення появи примусових послуг, на яких немає замовлення від споживачів;
- підвищення якості послуг в умовах монополії на їх надання державними органами;
- встановлення критеріїв якості послуг і забезпечення контролю за їх дотриманням з боку громадянського суспільства і контролюючих органів;
- оптимізація кількості послуг.

Предметом регулювання у сфері державних послуг мають бути відносини у сфері розробки, застосування і контролю за дотриманням стандартів послуг.

До предмета законодавчого регулювання доцільно віднести порядки розроблення, затвердження, застосування і контролю за дотриманням стандартів послуг, що надаються державними органами невизначеному попередньо колу осіб у зв'язку з реалізацією прав, законних інтересів, обов'язків громадян і організацій з урахуванням необхідності створення належних умов щодо сприяння громадянам та організаціям при їх зверненні до державного органу і/чи підготовці такого звернення.

Правовою підставою для надання послуг, вимог з їх надання, якості і доступності з боку користувачів мають бути відповідний закон, встановлені відповідно до нього стандарти послуг та Реєстр (перелік) послуг.

Включення послуг до Реєстру повинно здійснюватись з урахуванням доказу необхідності їх надання виключно державними органами (цей доказ має передбачати публічне обговорення доцільності такого включення), а також за умови невтручання держави в справи громадян. Аспект публічності має бути основним пріоритетом у процесі розроблення і затвердження стандартів державних послуг.

Правове регулювання надання адміністративних послуг

Необхідно, на наш погляд, законодавчо передбачити із затвердженням Реєстру і стандартів державних послуг скасування легітимності інших правових підстав послуг.

Закон повинен визначити види державних послуг і відповідно можливі стандарти послуг. Визначення видів державних послуг доцільно виконати з урахуванням адресації певному колу користувачів, наприклад державні послуги, що надаються невизначеному колу осіб – управлінські послуги; державні послуги, що надаються конкретному користувачу (фізичній або юридичній особі, громадянам і їх об'єднанням, групі осіб) – адміністративні послуги.

Перелік державних послуг, що надаються невизначеному колу осіб, визначається безпосередньо відповідно до встановлених Конституцією України, іншими законами функцій і завдань держави для їх забезпечення з урахуванням прав і обов'язків громадян і їх об'єднань.

Державні послуги конкретним користувачам надаються безпосередньо після закінчення виконання державної функції в державному органі або, у разі делегування, у відповідних дер-

жавних організаціях або установах. Це окрема і значуща для цілей законопроекту форма державних послуг (адміністративна послуга).

Ознаками адміністративної послуги є її індивідуальність надання (конкретній фізичній або юридичній особі); безпосереднє звернення (у зв'язку з реалізацією прав і обов'язків) користувачів державних послуг до державного органу; надання послуги безпосередньо в державному органі; обставини надання цієї послуги через об'єктивні соціально-економічні причини, що визначають неможливість передачі її комерційним або некомерційним організаціям і їх об'єднанням.

Стандарти державної послуги

Під стандартом державної послуги будемо розуміти встановлені нормативно-правовими актами вимоги до обсягу, якості і умов надання державної послуги.

Стандарти можуть встановлюватися як стосовно державних послуг, що надаються невизначеному колу осіб, так і стосовно державних послуг конкретним користувачам, тобто для власне адміністративних послуг.

Державний орган, що надає послуги невизначеному колу осіб, має бути законодавчо зобов'язаний щорічно переглядати стандарти відповідних послуг і заохочувати організації, які наділені правом надання послуг, впроваджувати і виконувати ці стандарти.

Законодавчому врегулюванню підлягають обов'язкові вимоги до *стандартів відповідних державних* (у тому числі адміністративних) *послуг*, передусім щодо *якості і умов надання* цих послуг.

Основні вимоги до якості державних послуг передбачають наявність:

– *стандарту виконавця* (ввічливість, компетентність, професійна підготовка державного службовця, який безпосередньо надає послугу громадянину). Таким чином, стандарт виконавця – це перелік кваліфікаційних і компетенційних вимог до виконавця, який гарантує його відповідність державній адміністративній послугі (тобто підтверджує, що він здатний бути виконавцем такої послуги);

– *стандарту установи*;

– *стандарту результату*.

Вимоги до умов надання державних послуг повинні включати:

– *стандарт доступності* (стандарти місця і часу) – сукупність умов, за яких надання послуги здійснюється належним, тобто найдоступнішим і зручним для споживача способом. (Наприклад, стандарти часу можуть враховувати час прийому для відвідувачів, що зайняті протягом свого робочого дня, обідню перерву і т.ін.; стандарти місця надання державних послуг – принцип “одного вікна”, наявність стендів із списком та зразками документів, які необхідно надати, крісел для людей у черзі тощо);

– *стандарт місця* – відповідність профілю споживача (часи прийому повинні бути не лише в робочий час споживачів, не повинні бути дискриміновані споживачі із спеціальними потребами, наприклад інваліди-“візочники”) обсягам потенційного попиту (в разі дефіцитності послуги повинні бути місця очікування, спеціальна інформація і т.ін.) та принципу “одного вікна”;

– *стандарт документа* – визначений список документів, який забезпечує процес надання послуги (зі всіма його складовими) – від таблички на кабінеті до реквізитів довідки, а також позначки про те, що споживачу роз'яснено правові наслідки виданого документа.

Важливими вимогами надання державних послуг є також:

– *завершеність дій державного органу щодо надання послуги* для фізичної або юридичної особи, тобто послуга повинна мати вичерпний, а не проміжний характер (споживач не повинен здійснювати додаткові дії);

– *здійснення більшої частини юридично значущих дій*, включаючи збирання документованої інформації про клієнта, самим державним органом (за запитом державного органу, який надає послугу іншим державним органам чи установам);

– *строки здійснення дій*, включаючи граничні терміни очікування прийому в черзі і т.ін.;

– *технічні умови надання послуг*, наприклад наявність обладнаного приміщення для очікування, наявність місця для написання документів, видача готових форм платіжних доручень, надання консультацій та ін.

Крім того, до стандарту державної послуги необхідно включити вимогу щодо максимального врахування при наданні послуги прав і законних інтересів споживачів послуги (надання

послуги найдоступнішим і зручним для споживача способом), а за умови платної послуги – вимога її фіксованого обсягу (який щорічно має переглядатися заінтересованими органами, зокрема Антимонопольним комітетом).

Причому адміністративні послуги не можуть бути надані лише у випадку, коли особа, яка звернулася по неї, не має законних повноважень, або запит на послугу не відповідає встановленим критеріям.

Нарешті, слід законодавчо закріпити обов'язковість доведення соціально-економічної виправданості державної послуги, наприклад шляхом визначення співвідношення сукупних витрат на її надання і вигод від споживання: якщо вигоди перевищують витрати, ця послуга може і повинна надаватися споживачам.

Таким чином, введення вимоги соціально-економічної виправданості надання послуги органом виконавчої влади громадянам і організаціям дає змогу пов'язати цю роботу з процесами, що передбачають дерегулювання.

Для створення нормативно-правової бази щодо розробки і запровадження стандартів державних послуг необхідно, по-перше, започаткувати програми розробки стандартів державних послуг (це дасть змогу краще організувати, спланувати і контролювати роботу, збільшити її відкритість та забезпечити участь у цій роботі громадськості); по-друге, забезпечити формування “Реєстру послуг” та “Порядку розрахунку і затвердження цін на платні державні послуги”, що, як мінімум, мають бути схвалені Урядом.

Програми розробки стандартів надання державних послуг

Програми розробки стандартів надання державних послуг повинні передбачати:

– визначення спеціально уповноваженого органу, який має бути відповідальним за виконання програми розробки стандартів державних послуг, контроль і координа-

цію процесу розробки стандартів;

– створення на паритетних засадах із представників державних органів і представників користувачів комісії з розробки стандартів державних послуг із широкими правами щодо узгодження рішень щодо розробки стандарту державної послуги;

– заходи щодо координації розробки стандарту окремої державної послуги з роботою над іншими стандартами державних послуг;

– експертизу проекту стандарту, зокрема його громадське обговорення та публікацію в ЗМІ для надання зауважень, пропозицій і доповнень.

Законом повинні бути передбачені процедури досудової апеляції, тобто оскарження дій і рішень посадовців державного органу, пов'язані з порушенням вимог стандарту державної послуги, вищестоящими посадовцям і (або) спеціальним квазісудовим органом у державних органах.

Відповідно до прийнятої Концепції закону про адміністративні послуги Верховна Рада України схвалила 21 червня 2012 р. Закон України за № 5016 VI “Про адміністративні послуги”, який переголосований у вересні 2012 р. і підписаний Президентом України 9 жовтня того ж самого року та яким адміністративною послугою визначається “результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону” (п. 1 ст. 1).

Цікаво, що акт визначає ст. 5 виключність регулювання суспільних відносин щодо надання адміністративних послуг через законодавство у його вузькому розумінні та визначає, що перелік цих послуг встановлюється законом. Виходячи з п. 1 ст. 3 акт відносить до законодавства у сфері надання адміністративних послуг також Конституцію України та інші закони, прийняті відповідно до них нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг. Ст. 2 визначає, що надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до цього акта з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах.

Таким чином, для організації діяльності адміністрацій у форматі надання послуг відповідно до акта, який розглядається, необхідно прийняти низку законодавчих актів у кожній сфері суспільних відносин. Актом уточнюється, що з цих сфер виключаються відносини щодо:

- 1) здійснення державного нагляду (контролю);

- 2) метрологічного контролю і нагляду;
- 3) акредитації органів з оцінки відповідності;
- 4) дізнання, досудового слідства;
- 5) оперативно-розшукової діяльності;
- 6) судочинства, виконавчого провадження;
- 7) нотаріальних дій;
- 8) виконання покарань;
- 9) доступу до публічної інформації;
- 10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції;
- 11) провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею;
- 12) набуття прав на конкурсних засадах;
- 13) набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу.

Конкретні законодавчі акти для відповідності змісту закону про адміністративні послуги повинні містити вичерпну інформацію щодо:

- 1) підстави для одержання адміністративної послуги;
- 2) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;
- 3) перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;
- 4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги;
- 5) граничний строк надання адміністративної послуги;
- 6) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

Для реалізації доступу громадян до адміністративних послуг законодавство передбачає впровадження нових механізмів, зокрема створення і ведення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику економічного розвитку, Реєстру адміністративних послуг, який згідно із ст. 6 містить інформацію про: перелік адміністративних послуг; правові підстави надання адміністративних послуг; суб'єкта надання адміністративних послуг; розмір плати (адміністративний збір) за адміністративну послугу (у разі надання послуги на платній основі); інші відомості, визначені Кабінетом Міністрів України.

Для забезпечення інформування громадян стосовно надання адміністративних послуг Реєстр адміністративних послуг розміщується на урядовому порталі, а також має бути забезпечене функціонування цілодобової урядової телефонної довідки та інформування суб'єктів звернення через засоби масової інформації.

Порядком надання адміністративних послуг, визначеним актом, встановлюється (ст. 9), що послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який супроводжується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику економічного розвитку.

Єдиний державний портал має забезпечувати: доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг; доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; можливість подання суб'єктами звернення заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку та отримання ними інформації про хід розгляду їхніх заяв та результати послуги; можливість здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

10.6. Методика опису послуги

Вимоги до опису послуги

Систематизуємо підходи до опису послуги для уніфікації відомостей про державні (управлінські, адміністративні, соціальні та ін.) послуги, тобто такі, які надаються від імені держави.

Для системного опису кожної послуги необхідно виходити із специфіки повноважень конкретного державного органу та його апарату, що визначені як у

завданнях та функціях, окреслених у положенні про орган, так і в нормативно-правових актах усіх рівнів (які регулюють його діяльність). Основою для визначення послідовності процесів, які складають послугу, потрібно вважати факт отримання внаслідок реалізації цих процесів конкретного результату, який має спрямовуватися відомій категорії споживачів у визначені чинними регламентами чи порядками терміни. Ця послуга може надаватися як на безоплатній основі, тобто в межах бюджету органу державної влади, так і на платній основі фізичним і юридичним особам за зверненнями від них та на підставі заздалегідь визначених вимог до змісту звернення, переліку і форм документів, які є підставою для звернення.

Для інформування споживача про державну послугу можна виокремити такі блоки:

- замовник державної послуги (потенційний споживач);
- виконавець державної послуги (та альтернативні виконавці): адреса, довідкові телефони, години прийому громадян, відповідальні виконавці тощо;
- нормативно-правове забезпечення послуги;
- перелік і вимоги до документального супроводження звернення щодо надання послуги (супровідні документи);
- процедура замовлення послуги;
- процеси реалізації послуги в державному органі;
- форма і зміст результату, який має бути наданий споживачу послуги;
- терміни, в які здійснюється послуга;
- підстави, на яких споживачеві може бути не надано послуги.

**Алгоритм опису
адміністративних послуг**

Кожна послуга подається окремим комплектом матеріалів, який повинен містити наступні елементи.

1. *Назва послуги* та відомості щодо наявності інформації про цю послугу (адреса веб-сайта органу і назва розділу, де надано інформацію про послугу; довідник і реквізити його видання та/або інший спосіб інформування потенційного споживача).

2. *Перелік потенційних споживачів послуги.*

3. *Назва державного органу, який надає послугу, тип і вид послуги.*

4. *Нормативно-правове забезпечення надання послуги повинно включати вичерпні дані щодо актів, на підставі дії яких надається послуга.*

5. *Зміст послуги, який може включати мету послуги та її призначення, а також виключний перелік випадків, згідно з якими розпочинається надання послуги; обставини, які ведуть до відмови в наданні послуги; принципи надання послуги за наявності пільг; перелік, зміст та вимоги до відомостей (включно із зразками оформлення необхідних документів) для звернення до органу щодо надання послуги (надати форму звернення); схему процесу (етапів) надання послуги з визначенням терміну на кожному етапі; опис прав споживача щодо моніторингу реалізації послуги.*

6. *Оплата за надання послуги, якщо вона платна.*

7. *Результати надання послуги.*

8. *Відповідальність за надання послуги.*

9. *Засоби моніторингу процесів надання послуги.*

Для оцінки якості надання послуг певним державним органом у багатьох демократичних країнах проводяться спеціальні соціологічні дослідження, що відповідають прийнятим нормам та встановленому порядку надання державних послуг. Доцільним вважається ведення моніторингу, тобто регулярного оцінювання діяльності державного органу в частині надання послуг. Для кожного державного органу має розроблятися перелік показників, які дають змогу оцінити якість послуг, які він надає.

10. *Базові терміни, які використовуються для опису процесів надання послуги та застосовані у акті, який є результатом цієї послуги.*

Рекомендації ISO передбачають розробку стандартів надання послуг самими установами, що надають послуги, зокрема Міністерством економіки були підготовлені “Методичні рекомендації щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг”.

10.7. Критерії оцінки якості надання адміністративних послуг

Цивілізовані стандарти соціальної комунікації

Реалізація загальних стандартів державних послуг має спиратися насамперед на досягнення визначеного Конституцією України рівня забезпечення свобод і гарантій прав громадян. Тому *критерії оцінки якості* цих послуг мають виходити не тільки зі змісту (характеру) послуг, доцільність запровадження яких має бути відповідним чином доведена, а також із норм (стандартів) цивілізованого спілкування або мовою соціології – соціальної комунікації.

Цивілізовані стандарти соціальної комунікації вимагають від державних і муніципальних органів, зокрема:

– публікувати в засобах масової комунікації інформацію, яким чином можна вільно зв'язатися з відповідальним представником державного органу, аби отримати консультацію щодо певної послуги;

– забезпечувати громадськість публічною інформацією про перелік питань, з якими найбільш часто громадяни звертаються до органу (певна “гаряча лінія”);

– передбачити створення довідкових пунктів, зокрема інтернет-кіосків для розгляду найбільш поширених типів звернень у віддаленому режимі;

– забезпечити приймальні громадян залами очікування, чітко визначивши, протягом якого часу вони можуть бути прийняті певним державним службовцем, та термін для надання відповіді на їхні запити;

– встановити принципи спілкування посадових осіб із громадянами, наприклад відкритість (оприлюднення номера телефону, адреси електронної пошти та свого прізвища і посади, рівня повноважень і відповідальності), ввічливість, корисність, зрозумілість, конфіденційність, ефективність та своєчасність відповіді на запит;

– створити механізми для здійснення моніторингу дотримання стандартів надання послуг;

– законодавчо визначити та оприлюднити процедуру оскарження для осіб, які незадоволені ставленням до них, включаючи процедуру розслідування та відповіді на скаргу;

– створити механізми для вимірювання (моніторингу) зворотної реакції громадян щодо якості наданих послуг, наприклад запровадити постійні вибіркові інтернет-опитування споживачів послуг з ранжуванням відповідей.

Критерії оцінки якості надання адміністративних послуг

Службою державного менеджменту Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) організовано видання низки публікацій [23], де висвітлюється досвід різних країн-членів ОЕСР у частині організації управління наданням послуг у державному секторі. У матеріалах ОЕСР привертається увага до *якості надання послуг* (у контексті покращення їх стандартів), для виміру якої пропонуються такі *критерії*, як: своєчасність, точність, доступність та відповідність. Ці критерії (або показники якості) відображають певні суспільні цінності, яким повинні відповідати самі послуги, та процес комунікації між постачальником послуг і їх споживачем.

Безперечно, саме цінності вищого рівня, які є елементом реалізації Конституції України, мають визначальне значення для якості послуг. Передусім це рівноправність та законність, які повинні бути відображені в процедурах надання послуг.

Під критерієм *відкритості* в ОЕСР розуміють поінформованість споживачів послуг про зміст державного управління та про фактори, що обмежують діяльність державних службовців, відповідальних за рішення, а також у який спосіб можна виправити ситуацію в разі неправильних дій службовців.

Доступність визначається як можливість споживачів послуги мати легкий доступ до органів державної влади в зручний для них час, причому інформація про порядок надання послуг має надаватися їм простою і зрозумілою мовою. Пропонується розглядати доступність послуги як фактичну можливість для особи звернутися за її отриманням. Цей критерій включає такі ознаки:

– наявність інформації про орган державної влади, у якому можна отримати необхідну послугу (створення довідкових ресурсів – друкованих довідників, телефонних довідників, інтернет-порталів);

– наявність інформації про територіальне розташування органу державної влади (дані про місцезнаходження органу, його віддаленість від споживачів, наявність сполучення, громадського транспорту);

– сприятливий режим доступу до приміщення органу державної влади (можливість вільного доступу до органу державної влади окремим споживачам послуг без необхідності отримання особливого дозволу для входу в приміщення цього органу та наявність спеціальних приміщень із необхідним сервісом для спілкування);

– доступність бланків та інших формулярів (визначається фактичною наявністю таких бланків у достатній кількості). Доступ до бланків та інших формулярів у приміщенні органу державної влади повинен бути вільним, їх кількість – не обмежена. Крім того, зразки документів, пов'язані з отриманням послуги, мають розміщуватися в он-лайн доступі на веб-сайті відповідного органу державної влади та на урядовому веб-порталі.

Відповідність, яка пов'язується із задоволенням потреб конкретного споживача, має передбачати, аби послуга відповідала конкретній ситуації, а не мала лише загальний характер.

Одним із факторів, які впливають на якість послуг, вважається обов'язковість залучення споживачів до співпраці з органом державної влади, визнання їх активними учасниками процесу надання послуг, за якими вони звернулися.

Зручність як критерій, що визначає ступінь урахування інтересів та потреб споживачів послуг при організації їх надання у конкретному органі державної влади, включає:

– вільний вибір способів звернення за послугою (перевага у виборі способу звернення до органу державної влади повинна віддаватися дистанційному отриманню послуги, наприклад електронною поштою). Винятком із цього правила є послуги, що за своєю специфікою потребують особистої присутності громадянина, однак і тут має бути передбачена можливість звернення за послугою через представника;

– простоту отримання послуги (ознаками цього є: наявність бланків та мінімізація кількості інстанцій, залучених до надання управлінської послуги). Бажано створити такі умови, щоб споживач мав справу лише з одним органом для отримання очікуваної послуги. Для цього необхідно запровадити системну взаємодію органів державної влади між собою, за якої всі проміжні етапи надання управлінських послуг здійснюватимуться органами влади самостійно, без залучення споживачів-заявників;

– чітку організацію особистого прийому споживачів (включає дві ознаки: визначений час та впорядкованість особистого прийому громадян);

– зручний порядок оплати послуги (орган державної влади повинен створювати умови для цього).

Критерій *відкритості* передбачає наявність інформації, необхідної для отримання послуги (визначення вичерпного переліку документів, які потрібно подати для отримання послуги, розмір оплати, визначення відповідальної особи за надання послуги) та можливість отримання консультативної допомоги, зокрема телефоном або в електронній формі.

Серед визначених критеріїв якості чільне місце займає *повага до особи*, що постулює ввічливе ставлення до неї та дотримання конституційного принципу рівності громадян.

Своєчасність вимагає надання послуги у встановлений термін, що також передбачає у разі неможливості вчасного надання послуги необхідність інформувати споживача про причини такої затримки та про час, протягом якого послугу буде, врешті-решт, надано.

Критерій професійності вимагає відповідного рівня кваліфікації працівників органу державної влади, що виявляється під час надання управлінських послуг. Професійність визначається: рівнем спеціальних знань; дотриманням процедури надання послуги; наявністю досвіду роботи з клієнтами; обґрунтованістю вимог, що ставляться до них; конкретністю та коректністю зауважень до поданих документів тощо.

Крім того, доцільно ввести до критеріїв оцінки якості послуг такий показник, як *результативність* їх надання, тобто спроможність органів державної влади надавати послуги в пе-

редбаченому законом обсязі. Причому законна, обґрунтована та своєчасна відмова у наданні послуги в цьому сенсі означатиме позитивну роботу органу, хоч послугу і не було отримано.

Викладена вище система критеріїв якості надання державних послуг використана для визначення підходу до оцінки якості надання адміністративних послуг у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади.

Переорієнтація діяльності органів державної влади на виконання основної функції у вигляді надання державних (управлінських та адміністративних) послуг потребує ретельного аналізу їх повноважень, ревізії, із залученням громадськості, тих функцій і завдань, які передбачають безпосереднє спілкування з потенційними споживачами послуг.

Запровадження стандартів надання державної послуги повинно базуватися на законодавчому забезпеченні такої роботи і пов'язане із розробкою адміністративних регламентів, тобто порядку надання послуг у кожному державному органі.

В основу діяльності державної служби щодо забезпечення законних прав і обов'язків громадян з урахуванням політики реформування системи державного управління має бути покладена парадигма надання державних, зокрема адміністративних, послуг.

В Україні закладені основи для формування нової технології роботи державних службовців і здійснені есперименти з її впровадження.

Для забезпечення стабільної і якісної роботи в контексті надання адміністративних послуг має бути розроблена низка законодавчих актів у сферах, які передбачають обслуговування населення за форматом "сервісної держави", створений дієвий інструментарій, зокрема класифікатори послуг, Реєстр адміністративних послуг, Державний портал для доступу до послуг і певні стандарти у вигляді методик опису послуг та методик їх надання.

Список використаних джерел

1. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис / І. Б. Коліушко, В. Б. Авер'янов, В. П. Тимошук та ін. – К. : Факт, 2001. – 72 с.
2. Державний класифікатор України. Класифікатор відходів ДК 005-96 : Наказ Держстандарту України від 29 лют. 1996 № 89. – Режим доступу : sts.gov.ua
3. Державний класифікатор України. Класифікація послуг зовнішньоекономічної діяльності ДК 012-97 : Наказ Держстандарту України від 2 черв. 1997 р. № 324. – Режим доступу : zakon.nau.ua
4. *Калита П. Я.* Загальне управління якістю – шлях до досягнення високого рівня досконалості / П. Я. Калита. – Режим доступу : www.management.com.ua/qm/qm004.html
5. Конституція України // Офіц. вісн. України. – 2010. – 1 жовт. – № 72/1. – Спец. вип. – Ст. 2598.
6. *Макаренко И. П.* Макроэкономика: модели и цифры (на примере экономики Украины) / И. П. Макаренко. – К. : Ин-т эволюционной экономики, 2002. – 142 с.
7. Менеджмент в сфере услуг : сб. статей / под ред. В. Ф. Уколова. – М. : Луч, 1995. – 347 с.
8. Методика підготовки інформації про державні послуги. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=38484&cat_id=36272
9. *Никитин В. А.* Управление качеством на базе стандартов ISO 9000 : 2000 / В. А. Никитин, В. В. Филончева. – СПб. : Питер, 2004. – 127 с.
10. Правила обов'язкової сертифікації готельних послуг : Наказ Держстандарту України від 27 січ. 1999 р. № 37. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua
11. Про закупівлю товарів, робіт і послуг для державних потреб : Указ Президента України від 1 черв. 1999 р. № 595/99 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 22. – С. 54.
12. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Закон України від 22 лют. 2000 р. № 1490-III // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 13. – С. 1.
13. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг : Наказ Міністерства економіки України від 12 лип. 2007 р. № 219. – Режим доступу : www.me.gov.ua

14. Про затвердження Порядку визначення структури ознаки неприбуткових установ (організацій) : Наказ Державної податкової адміністрації України від 3 лип. 2000 р. № 355. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua

15. Про оподаткування прибутку підприємств (в редакції Закону України № 283/97-ВР від 22 трав. 1997 р.) : Закон України від 28 груд. 1994 р. № 334/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 4. – С. 28.

16. Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції : Указ Президента України від 9 лют. 2004 р. № 175/2004 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 6. – С. 21.

17. Про соціальні послуги : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 29. – С. 52.

18. Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квіт. 2007 р. № 178-р // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 28. – С. 69.

19. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – С. 167.

20. *Смирнов Э. А.* Стандарты качества в управленческой деятельности / Э. А. Смирнов // Экономика и жизнь. – Режим доступа : www.cfin.ru/management/iso9000/quality_standard.shtml

21. *Сороко В. М.* Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг в практику діяльності державних службовців / В. М. Сороко // Вісн. держ. служби України. – 2004. – № 3. – С. 11-19.

22. *Тимошук В. П.* Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.

23. Уряд для громадян: Ініціативи щодо поліпшення якості послуг : пер. з англ. – Львів : Львів. філіал УАДУ, 2000. – 293 с.

24. *Чміленко Г. М.* Адміністративні послуги в Україні / Г. М. Чміленко // Юрид. вісн. – 2005. – № 2. – С. 86-93.

25. *Шаповал М. І.* Менеджмент якості : підручник / М. І. Шаповал. – К. : Знання, КОО, 2003. – 75 с.

26. *Шаповал М. І.* Основи стандартизації, управління якістю і сертифікації / М. І. Шаповал. – К. : Вид-во Укр.-фін. ін-ту менеджменту і бізнесу, 1998. – 150 с.

27. Standarts for Serving the American People // Nat. Performance Rev. – 1994. – Sept. – 160 p.

Темі творчих робіт

1. Трансформація функцій органу державної влади у сукупність адміністративних послуг: методологічний аспект.

2. Аналіз функціональної спроможності органу державної влади з урахуванням доцільності надання ним державних послуг.

Контрольні запитання до розділу

1. Які послуги можна вважати адміністративними?

2. Порівняйте Концепцію і Закон “Про адміністративні послуги” на зміст виключень типів послуг із під регулювання.

3. Які класифікації послуг встановлюють відповідність реальним потребам громадян?

4. Наведіть ознаки послуг із питань забезпечення рівнів безпеки.

5. Які критерії передбачені ОЕСР для оцінки якості послуги?

6. Складіть таблиці відповідності для конкретного органу/ підрозділу між інституційно закріпленими функціями у сфері управління і послугами, які надаються громадянам.

РОЗДІЛ 11. УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ, СТРАТЕГІЧНИЙ ТА ПРОЕКТНИЙ ПІДХОДИ

11.1. Поняття управлінського рішення

Управлінське рішення як наукова категорія

Прийняття рішень розглядається сучасною наукою управління як одна з основних управлінських функцій, що має пов'язуючий характер стосовно інших основних управлінських функцій, зокрема планування, організації, мотивації та контролю.

За класичним уявленням, що склалося в науці управління (менеджменті), прийняття рішень ототожнювалося з вибором альтернативи. Відповідно – прийняття управлінських рішень розглядалося як вибір альтернативи при здійсненні управлінської діяльності.

Значну увагу дослідженню прийняття управлінських рішень приділено не тільки фахівцями з менеджменту, а й ученими-правознавцями. В Україні відомі роботи **В.Авер'янова, Г.Атаманчука, А.Васильєва, Є.Кубка, Б.Лазарєва, Н.Нижник, В.Селіванова, М.Стрельбицького, В.Цвіткова** та ін. У цих роботах здебільшого акцентується увага на організаційно-правовому аспекті прийняття рішень. Як типовий приклад такого підходу можна навести визначення поняття управлінського рішення, запропоноване відомим російським ученим **Г.Атаманчуком**.

Управлінське рішення – це “соціальний акт, в якому в логічній формі (текстуальна модель) висловлені впливи управлінських ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (керовані об'єкти), що необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні”.

У сучасному менеджменті відбувається трансформація поняття прийняття управлінських рішень, що ґрунтується на більш чіткому визначенні місця таких рішень в управлінській діяльності. Прийняття управлінських рішень розглядається як суттєва частина управлінського процесу з послідовними етапами виявлення та діагностування проблемних ситуацій, розробкою альтернатив та вибором однієї з них, що найбільше задовольняє, виходу із ситуації, що склалася.

На сьогодні серед фахівців з менеджменту утвердилася концепція розгляду управлінського процесу як циклу, що складається з послідовності таких функцій управління, як планування (у тому числі прогнозування, програмування і проектування), організація (у тому числі прив'язка функцій до певних структур, тобто надання змісту певної організаційної форми, субординація та координація, а також управління персоналом), мотивація (у тому числі стимулювання), контроль (у тому числі попередній, проміжний і підсумковий), що пов'язані в кожному циклі процесами прийняття рішень та комунікації. Здебільшого у практиці управління йдеться про рішення з планування (цілепокладання, розробку стратегій розвитку, концепцій, програм, планів і проектів), організаційні, мотиваційні рішення та рішення з контролю. Достатньо часто в науковій літературі процес прийняття рішень ототожнюється з відповідною функцією управління (або управлінською функцією).

Водночас слушним є зауваження **Б.Лазарєва**, який вважає недоцільним, розглядаючи зокрема державне управління, змішувати поняття “управлінське рішення” та “акт державного управління”, оскільки перше – це вибір альтернативи, а друге – це владне волевиявлення суб'єкта управління, спрямоване на об'єкт управління. Саме таке розмежування дає змогу більш чітко розділити етапи прийняття управлінського рішення та його реалізації, пов'язаної, насамперед, з перетворенням рішення в реальний управлінський вплив.

Управлінське рішення є розробленим і прийнятим, формально зафіксованим проектом соціальних змін. Тому управлінське рішення є актом здійснення управлінського впливу, засобом вираження та способом регулювання управлінських відносин у конкретно-історичних умовах і соціальному середовищі.

Метою їх спонукальної дії є мобілізація людей на практичне перетворення соціальної дійсності. Основний зміст управлінського процесу – це вольовий вплив керуючих на керованих. Якщо діяльність із підготовки та прийняття управлінського рішення є завжди духовною, то діяльність із його реалізації, як правило, матеріальна, хоч би в якій соціальній сфері вона здійснювалася.

Виходячи з цього **державно-управлінське рішення** є усвідомлено здійснений суб'єктом державного управління вибір цілеспрямованого впливу на соціальну дійсність, виражений у офіційній формі.

Проте не кожне рішення можна назвати управлінським, а лише те, що є результатом вибору між кількома альтернативами, а також коли результат вибору як соціальне явище впливає на інших людей і сприймається ними як обов'язкове до виконання.

Отже, для того щоб управляти соціальними спільнотами або процесами, необхідні соціальні норми, вимоги яких визнаються та дотримуються суб'єктами і об'єктами соціального управління. Їх необхідність є найбільш значущою в державному управлінні, що є найважливішим видом соціального управління. Саме вироблення відповідної соціально-управлінської норми закладено в основу кожного державного рішення, прийняття якого завжди є вибором норми, здатної урегулювати питання з пріоритетної соціальної проблеми.

Таким чином, управлінське рішення є розробленим і прийнятим, а також формально зафіксованим проектом соціальних змін. Тому кожне управлінське рішення виступає актом здійснення управлінських впливів, засобом вираження, а також способом регулювання управлінських відносин у конкретно-історичних умовах і соціальному середовищі.

На прийняття управлінських рішень в Україні суттєво впливають політичний та ціннісний аспекти.

**Пріоритетність
політичного вибору
цінностей та цілей**

Політичний аспект пов'язується, з одного боку, з процесами отримання, утримання, передачі влади, боротьби за неї, а з другого – з розробленням і реалізацією державної політики. Фактори політичної і аналітичної доцільності та їх співвідношення при прийнятті управлінських рішень заслуговують на особливу увагу.

Політичні рішення приймаються політичним керівництвом із найбільш важливих суспільно значущих проблем, тобто вищими органами державної влади чи керівниками, які безпосередньо виконують повноваження державних органів (глава держави, голова уряду та ін.). Політичні рішення визначають стратегічний курс розвитку держави та суспільства, методи реалізації цілей і завдань, параметри діяльності державної адміністрації.

Таким чином, взаємодія політичної влади (державна еліта, сформована в результаті виборів і призначень вищих посадових осіб главою держави) та адміністративної (державний апарат, що складається з призначених на посади державних службовців) є предметом аналізу сучасної політичної науки.

З точки зору формування державної політики основна теоретична проблема в інтерпретації прийняття рішень переважно повинна зводитися до пошуку робочих моделей, здатних оптимізувати політико-адміністративні акції влади, запропонувавши більш ефективні варіанти вибору альтернатив та цілей. У цьому відношенні практично доцільною і реально застосовною є методологія розробки алгоритмів, покликаних надати цим схемам діяльності нормативно-впорядковану, кількісно прораховану форму. Показово, що такий дослідницький орієнтир розвивають найбільш авторитетні дослідники.

У руслі цього підходу видається можливим окреслити раціонально-цільовий підхід до інтерпретації процесу прийняття державних рішень, який передбачає:

- постійну орієнтацію всіх структур і органів влади на предметно сформульовані і кількісно визначені цілі (підцілі);
- попередній розрахунок ресурсів, необхідних для їх розробки і реалізації;
- наявність відповідним чином підготовлених кадрів;
- систематичне залучення незалежної зовнішньої експертизи;
- встановлення відповідних компетенцій і повноважень кадрових структур влади, залучених до формування та реалізації конкретних завдань із установленими показниками їх персональної відповідальності;
- підвищення рівня транспарентності, публічності, використання політико-управлінського потенціалу громадянського дискурсу;
- наявність відповідних організаційних механізмів для зниження витрат узгоджувального процесу та забезпечення пріоритету раціонально вивірених цілей;

- якісне зниження орієнтації державних службовців на управлінські практики, що містять множинні девіації, відхилення від норм службової діяльності;
- наявність відповідних фінансових можливостей у держави для підтримки нормативних форм політико-управлінської діяльності.

У практиці на рівні публічного управління аналітична доцільність, як правило, поступається політичній доцільності. Це пов'язується з певними політичною, економічною та соціальною платформами тих сил, що прийшли до влади. Безумовно, що управлінське рішення, яке йде у розріз із програмами та ціннісними установками таких сил, підтримуватися ними не буде.

Ціннісний аспект безпосередньо пов'язаний із культурою організації. Він є найбільш суттєвим її рівнем. За відомим висловом **Е.Шайна**, ...культура організації – це результат відповідної реакції на дві головні проблеми, з якими стикається кожна організація, а саме: на потребу адаптації та виживання в певному оточенні і на потребу у внутрішній інтеграції.

Оскільки можна розглядати європейський вибір України як реакцію держави на потребу адаптації та виживання у сучасному світі й на потребу у внутрішній інтеграції, то внаслідок такого вибору слід очікувати зближення національної культури з європейською. Такий результат скоріш за все сприятиме прискоренню соціально-економічного розвитку країни, оскільки відомо, що культура більшої спільноти впливає на культуру організацій, які діють у її межах. Найбільш суттєвим рівнем такої культури, безумовно, є європейські цінності.

Цінності, притаманні державним установам, можуть частково розглядатися як похідні від цінностей суспільства в цілому. У свій час **П'ятирим Сорокін** стверджував, що саме цінність служить основою та фундаментом кожної структури.

Щодо державної служби, то основу її культури становлять цінності, що склалися в суспільстві. Вони не зводяться до кількісних показників, а характеризують якісно, формують сутність діяльності державних службовців. Їх значення найвиразніше проявляється в критичні моменти, коли особливу роль відіграє моральний фактор.

Організаційні цінності – це предмети, явища та процеси, спрямовані на забезпечення діяльності державних службовців, що визнаються як такі більшістю членів організації: комунікабельність, професіоналізм, культура ділового спілкування, гласність, система прийнятих на державній службі уявлень, норм поведінки, ритуалів.

Вплив організаційної культури на прийняття рішень здійснюється через спільні вірування і цінності, що формують у членів організації стійкий набір базових положень, правил, яким вони віддають перевагу. Оскільки організаційна культура сприяє нівелюванню розбіжностей, то й процес прийняття рішень може стати ефективнішим. Водночас вплив ціннісних орієнтацій, які переважають у національній культурі, може набирати форми зобов'язань, які певним чином обмежують діяльність організації. На ній також може відчутно позначитися форма правління в державі.

Таким чином, у межах державної політики відбувається узгодження інтересів різних груп суспільства через парламентські механізми та інститути громадянського суспільства й на цій основі приймаються політичні рішення. Безпосередньо вони приймаються обраними або призначеними професіоналами високого рівня, які володіють інформацією та прийомами прийняття ефективних рішень. Тобто нація делегує еліті повноваження щодо прийняття стратегічних рішень.

Політичні рішення мають ґрунтуватися на системі культурних (духовних) цінностей, які склалися в суспільстві, що є похідними від його потреб, інтересів та цілей.

11.2. Методологічні аспекти прийняття управлінських рішень

Роль конкуренції в процесі прийняття рішень

У процесах державного управління систематично виникає потреба у прийнятті рішень з проблем розвитку: економічного, соціального, гуманітарного, екологічного, технологічного тощо. Від таких рішень залежить культурний, освітній, науковий, технологічний рівень країни (галузі, регіону, території), її місце та роль у процесах світового розвитку. При прийнятті таких рішень необхідно орієнтуватися на світовий рівень розвитку, забез-

печувати конкурентність результатів (політичних, економічних, технологічних та ін.), що отримані як їх наслідок.

Саме це зумовило вибір Україною політичного шляху європейської інтеграції та економічного шляху інноваційно-інвестиційного розвитку.

Як приклад ролі ринкової економіки, конкуренції та суттєвого обмеження фінансових ресурсів у процесі прийняття рішень можна навести докорінно змінену технологію розробки програмно-цільових управлінських рішень.

Одним із видів конкуренції в процесі прийняття рішень є лобізм. Одне з найбільш вдалих визначень лобізму в ХХ ст. належить британському політологу **С.Файнеру**, який позначив його як будь-яку діяльність організацій, що впливають на органи державної влади з метою сприяння власним інтересам, при цьому ці організації, на відміну від партій, не можуть самі взяти відповідальність за владу в країні.

Нині лобізм визначають як систему неформалізованого представництва інтересів у політичних рішеннях.

Лобізм – це вплив груп і організацій, що їх представляють, на органи державної влади з метою прийняття або відхилення рішень, що стосуються відповідних груп інтересів.

До лобіювання вдаються й державні органи, структури, що мають офіційні (адміністративні) канали впливу. При цьому лобістські відносини виникають лише між державними акторами. Система функціонального представництва передбачає, що взаємодія здійснюється між державою, з одного боку, та інститутами громадянського суспільства – з другого.

Результати, що їх отримали вітчизняні та зарубіжні вчені, підказують й інші шляхи конкуренції в прийнятті рішень.

По-перше, прийнято чітко визначати на вищих рівнях влади державні пріоритети щодо розв'язання найвагоміших соціально-економічних, політичних, гуманітарних, екологічних, оборонних, науково-технічних, міжнародних проблем. Важливо відокремити дійсно пріоритетні цілі, що мають особливо важливе стратегічне значення для розвитку України. Як відомо, пріоритетні рішення дають наочне уявлення про рівень управлінського передбачення та серйозності намірів. Заслуговує на увагу та всіляку підтримку розроблення виважених сценаріїв-прогнозів перебігу подій як у межах країни, так і на міжнародній арені, на основі яких будуватимуть свої практичні дії структури виконавчої влади.

По-друге, в межах пріоритетних напрямів шляхом ретельного аналізу виділяють так звані “точки зростання”. Наприклад, в економічній сфері – це виділення окремих галузей або підприємств, які мають найкращі світові економічні показники або перспективу швидко стати такими за умов певної інвестиційної підтримки їх діяльності, а також можливість міжнародної конкурентоспроможності.

По-третє, визначають та регулярно переглядають переліки та графіки впровадження програм і проектів, що спрямовані на підтримку таких “точок зростання”, та створення або підтримку відповідних “центрів зростання”, тобто структур, діяльність яких виявляється найефективнішою та які здатні взяти на себе лідерство в конкретних напрямках.

До виділених у такий спосіб напрямів та сформульованих програм запроваджується цілеспрямована політика пріоритетного розвитку із застосуванням в основному фінансових інструментів, які є найпоширенішими засобами здійснення економічної політики, сумісними з ринковою економікою.

Вважається доцільним наступний підхід до відбору державних програм. Здійснюється ґрунтовний аналіз сфер впливу держави у політичній та економічній діяльності з визначенням її перспективних видів і напрямів (“точок зростання”).

Саме для них насамперед доцільно застосовувати програмно-цільове управління в умовах обмежених економічних можливостей держави, оскільки успішна та швидка реалізація може сприяти створенню умов для розв'язання проблем і в інших напрямках діяльності держави, зокрема соціальному, гуманітарному, екологічному.

У межах цих програм на певний період доцільно максимально зосереджувати й розвиток різних видів загальної забезпечуючої діяльності (ресурсної, наукової, методологічної, технологічної, освітньої, інформаційної).

Таким чином, програмно-цільові рішення розраховані на реалізацію на певну перспективу. Тому, щоб не гальмувати розвиток, заходи, закладені в цих рішеннях, мають орієнтуватися на перспективні соціальні технології, широке впровадження суспільних інновацій.

Суспільні інновації завжди пов'язані з процесом пізнання та є його основним результатом виходячи з позиції ефективного суспільного розвитку. Сутність процесу пізнання – у переході від старого знання до нового, відкритті, розробці, формулюванні нового знання у науковій галузі та практиці суспільних відносин. Саме отримання новизни сприяє прискоренню суспільного розвитку шляхом переходу на нову джерельну базу, новий технологічний та культурний рівень.

Визначення цінностей та цілей – визначальна ланка прийняття рішень

Як зазначив відомий американський учений **Т.Парсонс**, рівновага соціальних систем забезпечується реалізацією чотирьох функціональних імперативів, а саме: функції досягнення цілей; адаптації системи до зовнішнього середовища; інтеграції всіх її компонентів; регулювання прихованих у ній напруг. Усі ці функції безпосередньо пов'язані з цінностями, що поділяються в суспільстві й мають бути враховані в процесі публічного адміністрування.

У ситуаційній інтерпретації це можна відобразити такою спрощеною моделлю: системна ситуація (стан публічного управління в певний момент часу) базові цінності → система основних цілей → сукупність проблем (розбіжностей між реальними і бажаними станами системи державного управління) → система управлінських рішень → система (вектор) управлінських впливів (регулюючих, організуючих та контролюючих) → суспільство (вирішення проблем, пов'язаних з різноманітними суспільними відносинами) нова системна ситуація.

Ця модель безпосередньо пов'язує систему управлінських впливів на суспільство з прийняттям відповідних управлінських рішень, які, безумовно, повинні бути ситуативно адекватними розв'язанню проблем, що постали перед публічним адмініструванням.

На свідомісному (ціннісному) рівні базовими цінностями держави і народу є наявність національних ідей, історичних коренів, традицій, уподобань, міжнаціональної, міжрелігійної, міжмовної терпимості, тобто державної свідомісної ідентичності. За таких умов будь-які процеси на політичному рівні не зможуть привести до серйозних збурень у суспільстві, оскільки немає принципових ідеологічних причин та спонук для цього, немає підтримки в населення збурюючих політичних сил.

На політичному рівні базові цінності проявляються у виважених, прозорих діях влади, що базуються на принципах незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави, а також наявності розвиненого громадянського суспільства, впливових партій та громадських організацій, конструктивної опозиції, незалежних і професійних засобів масової інформації тощо. Завдяки цьому будь-які процеси на економічному рівні теж набувають стабільності, оскільки політичні сили, принаймні їх більшість налаштовані на досягнення сталого економічного розвитку країни, запобігання економічним збуренням.

Одним із найважливіших завдань управлінської діяльності є планування цілей розвитку виходячи із вищезазначених базових цінностей шляхом пошуку оптимального набору траєкторій руху керованої системи (у просторі фазових станів розвитку суспільної діяльності), зорієнтованих на досягнення певних довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних обмежень. Таке планування має характер стратегічного. Водночас завжди слід пам'ятати, що стратегічне планування не розв'язує проблеми розриву між стратегією та можливостями. Ця обставина, наприклад, не дає змоги Україні за умов втрати нею значного економічного потенціалу в стислий строк вийти на рівень розвитку передових країн Європи. Серед відомих альтернатив стратегій організацій такі: обмежене зростання, зростання, скорочення, злиття. Для будь-якої організації її призначення, загальні цілі та обрана стратегія не повинні перешкоджати впровадженню нових ідей та розв'язанню складних проблем. В Україні як один із пріоритетів її стратегії обрано, як уже зазначалося, інноваційно-інвестиційний шлях економічного та соціального розвитку.

Стратегія нерозривно пов'язана з політикою як засобом її реалізації. Вона визначає курс на розподіл обмежених ресурсів для досягнення визначених цілей, а політика визначає загальні орієнтири для дій та прийняття рішень, які полегшують досягнення цілей.

Стратегічний план – це фактично управлінське рішення щодо реалізації стратегії та політики відповідних суб'єктів управління. Оперативне та тактичне (поточне) планування зосереджується на реалізації стратегічних планів та розподілі ресурсів, зокрема бюджету.

За визначенням відомих американських учених **Т.Саати** та **К.Кернса**, політика – це санкціоновані засоби досягнення цілей, які надаються шляхом загальноприйнятих процедур прийняття рішень. Канадському вченому **Л.Палу** належить визначення державної політики як напряму дій або утримання від них, обраних державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем. Коли проблема чітко окреслена, визначені основні завдання щодо її вирішення, а також необхідні для цього ресурси і засоби, тобто коли існує конкретний план дій, він стає політикою. Найголовнішим результатом оцінювання політики є її успіх у досягненні визначених цілей.

**Взаємовідносини
суб'єкта та об'єкта
прийняття рішень**

Таким чином, основні тенденції державного розвитку та формування відповідних управлінських рішень нерозривно пов'язані з актуальними проблемами світового розвитку. Серед останніх: проблеми глобалізації; зростання швидкості змін у суспільстві; значне зменшення ресурсів та пов'язані з цим проблеми зміни розподілу виробничих сил, загострення демографічних проблем, переходу на нові ресурсозберігаючі процеси та технології; утвердження екологічного мислення; перехід до постіндустріального інформаційного суспільства й стрімкий розвиток інформаційної інфраструктури, зокрема електронних комунікацій та інформаційних технологій; перехід від ієрархічних до адаптаційних організаційних структур; зміна акцентів в освіті із загальної на спеціалізовану; відповідна переорієнтація науки тощо.

У публічному управлінні використовується системний підхід, що виходить з розгляду органів державної влади та органів місцевого самоврядування як комплексних відкритих соціальних систем, які складаються із сукупності взаємозалежних підсистем, серед яких найважливішими є люди, структура, завдання та технології, що зорієнтовані на досягнення певних цілей. Він базується на загальній теорії систем, теорії багаторівневих (ієрархічних) систем та концепції структурно-функціонального аналізу.

Державне управління прийнято розглядати як систему в сукупності двох підсистем: **суб'єкта управління** та **об'єкта управління**.

Суб'єктом управління є система, наділена певною компетенцією та державно-владними повноваженнями, що дають їй змогу втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє об'єктами управління.

Об'єктом управління є система, що підпорядковується владній волі суб'єкта управління та виконує його рішення, тобто система, якою управляють.

Об'єктами державного управління є система, на яку спрямовується владний вплив суб'єктів управління. Безпосередніми об'єктами, на які справляє вплив той чи інший конкретний суб'єкт, є підпорядковані йому сектори (галузі).

Управлінські функції здійснюються будь-яким суб'єктом при управлінні будь-яким об'єктом, причому останні виконують головну функцію відтворення суспільного життя і з цієї причини є визначальними відносно органів публічної влади.

Здійснювані суб'єктом управлінські впливи **Г.Агаманчук** характеризує як суспільну потребу, інтерес і ціль в управлінні, що усвідомлені суб'єктом управління, юридично нормативно висловлені та практично втілені в його рішеннях і діях. Ці впливи дуже різноманітні за своєю природою, спрямованістю, термінами та ступенем впливу на системи, наприклад ідеї, концепції, технологічні послідовності дій, інші способи реалізації управлінських рішень.

Управлінське рішення – це акт цілеспрямованого впливу на об'єкт управління, що характеризує конкретну управлінську ситуацію, підготовлений на основі варіантного аналізу і прийнятої в установленому порядку оцінки, який має директивне значення, містить постановку цілей та обґрунтування засобів їх реалізації, організовуючи практичну діяльність суб'єктів і об'єктів управління, спрямовану на досягнення вказаних цілей.

Управлінське рішення – це результат системної діяльності людей і продукт когнітивної (опосередкованої пізнавальними факторами) емоційної, вольової, мотиваційної природи – синтезу психічних процесів, які мають вихідну регулятивну спрямованість.

Управлінське рішення – це вольовий акт особи, яка його приймає, оформлений у вигляді правового акта (нормативного чи індивідуального).

Загального визнання набув розгляд управління як неперервного циклічного процесу, управлінські цикли якого складаються із стандартного набору певних функцій управління, кожна з яких теж являє собою процес. З появою ґрунтовної роботи **М.Мескона, М.Альберта та Ф.Хедоурі** найбільшого визнання на сьогодні набуло виділення в процесі управління чотирьох узагальнених функцій управління, що виконуються у такій послідовності: планування → організація → мотивація → контроль, а також двох пов'язаних їх процесів (функцій), а саме: комунікації та прийняття рішень.

Управлінський цикл, незважаючи на його зовнішню простоту, має велике методологічне значення. По-перше, цикли управління виконуються на всіх рівнях управління в соціальних системах. Більш того, людина, яка становить основу всіх соціальних систем, у різних ситуаціях та на різних рівнях такого управління може бути як його суб'єктом, так і об'єктом. Тобто цикли управління виконуються як у суб'єкт-об'єктних, так і в суб'єкт-суб'єктних відносинах (однорівневих і міжрівневих). Тобто їх безліч. До того ж ці цикли в більшості своїй не синхронізовані між собою у часі та просторі.

По-друге, процес циклу управління є циклічним, тобто таким, що повторюється (цикли змінюються один за іншим), безперервним (завершується один і починається інший цикл), стійким (схема циклу управління не змінюється), необхідним (немає іншого способу цілеспрямованого управління в соціальних системах), тобто таким, що має всі ознаки закономірності. Назвемо останню закономірність циклічності управління в соціальних системах.

По-третє, саме ця закономірність зумовлює синергетику соціального управління. Велика кількість та несинхронізованість циклів управління утворює динамічний хаос і перетворює соціальну систему на дисипативну, яка за певних умов незбалансованого невдалого управління може перейти в стан так званого “дивного атратора”, з якого дуже важко виходити. Для певної стабілізації та впорядкування динамічного хаосу управління в соціальних системах необхідною є розробка та реалізація стратегій, політик, програм розвитку, в яких передбачено орієнтири довгострокових дій різних сфер, галузей, адміністративних територій, територіальних громад і суспільства в цілому. Введення в дію таких стратегій, політик, програм розвитку дає змогу на певний період синхронізувати динаміку циклів управління, спрямувати різні галузі, сфери, території на узгоджену роботу в напрямі досягнення загальних цілей держави.

По-четверте, цикл управління є базою для формування різних моделей соціального управління, зокрема моделей публічного управління. Такі моделі, зокрема, формуються шляхом розкриття та деталізації блоків циклу управління, насамперед суб'єкта управління та управлінських впливів.

По-п'яте, виходячи з циклу управління достатньо легко пояснити сутність дії закону необхідної різноманітності. А саме, для ефективного управління суб'єкт управління повинен мати різноманітність не менше об'єкта управління. Інакше кажучи, суб'єкт управління повинен досконало знати, що відбувається в об'єкті управління, щоб обґрунтовано управляти ним. Звідси виникає необхідність збалансування різноманітності суб'єкта та об'єкта управління. Це, як правило, досягається або підвищенням різноманітності суб'єкта управління, або зменшенням різноманітності об'єкта управління. У першому випадку потрібно підвищувати управлінські можливості суб'єкта управління, зокрема створенням відповідної управлінської структури під функціональні потреби об'єкта управління, а також шляхом систематичної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу, прогнозно-аналітичного з'ясування та врахування процесів розвитку (змінення) об'єкта управління. У другому випадку необхідно децентралізувати управління, зменшуючи різноманітність об'єкта управління. Завжди слід пам'ятати, розробляючи програми та плани, що об'єкт управління безперервно змінюється, як і все суспільство. Тому необхідно орієнтуватися в цих планах і програмах на перспективні технології, що, як мінімум, тотожні терміну дії цих планів і програм.

По-шосте, виходячи з циклу управління можна підійти до розгляду питання гуманітаризації (детехнократизму) публічного управління. Дійсно, цикл управління відображує філософську проблему, що первинне – буття чи свідомість. Якщо суб'єкт управління діє на матеріалістичних (прагматичних) засадах, то він завжди виходить із реальних завдань і можливостей об'єкта управління. Тобто планує та діє методом малих передбачуваних кроків виходячи “від досяг-

нутого”. На нижчих рівнях публічного управління, наприклад управління містом, районом, територіальними громадами важко уявити інше. Якщо суб’єкт управління діє на ідеалістичних (гуманітаристичних) засадах, то він виходить із власного бачення перспективи об’єкта управління, часто не враховуючи його реальні можливості.

Послідовність етапів прийняття рішень

Таким чином, можна підняти планку очікуваного горизонту суспільного розвитку. Для публічного управління, на нашу думку, це можливо лише в умовах стійкого розвитку та створення великих ресурсних можливостей, а також великого управлінського таланту державних діячів.

Вироблення соціально-управлінських норм закладено в основу кожного державного рішення, прийняття якого завжди є розпорядництвом, здатним регулювати питання щодо пріоритетної соціальної програми.

Вироблення рішення – це творчий процес вибору однієї або кількох альтернатив із множини можливих варіантів дій, спрямованих на досягнення цілей. Воно є процесом, який реалізується суб’єктом управління та визначає дії, спрямовані на досягнення наперед визначеної цілі в певній фактичній чи запланованій ситуації.

Прийняття політичних і адміністративних рішень – це момент вибору альтернативи з числа запропонованих, а також закріплення цього вибору в офіційному акті, оформленому з дотриманням установлених вимог.

Усталеним підходом до формування управлінських рішень є їх розгляд у складі єдиного управлінського процесу. Аналіз останнього дає змогу виділити так звану модель раціонального прийняття рішень. Остання складається з етапів: виявлення та діагностування проблеми → формулювання обмежень та критеріїв для прийняття рішень → виявлення альтернатив → оцінка альтернатив → вибір оптимальної альтернативи. У найбільш узагальненому вигляді остання модель містить блоки: підготовку до розробки управлінського рішення; розробку цього рішення та його прийняття (ухвалення).

Етап підготовки до розробки управлінського рішення виконується у наступній послідовності та складається з таких дій:

- отримання інформації про ситуацію (аналітичний матеріал);
- визначення цілей (побудова дерев цілей та визначення критеріїв, ранжування цілей за пріоритетами);
- розробка системи оцінювання (формування індексів та індикаторів, розрахунок рейтингів, розроблення умов тендерів, визначення порівняльних оцінок та пріоритетів);
- аналіз ситуації (виявлення факторів, що визначають розвиток організації, зокрема можливостей ресурсного забезпечення);
- діагностування ситуацій (виділення основних проблем та визначення їх впливу на досягнення бажаного стану організації);
- розробка прогнозу розвитку ситуації (застосування методів експертного прогнозування).

Етап розробки управлінського рішення виконується в наступній послідовності та складається з таких дій:

- розроблення і обґрунтування альтернатив рішень (безпосередньо або за допомогою спеціальних експертних процедур);
- відбір основних варіантів управлінських впливів;
- розробка сценаріїв розвитку ситуації (визначення альтернативних варіантів із використанням технологій ситуаційного аналізу та експертного оцінювання);
- експертна оцінка основних варіантів управлінських впливів (із використанням системи оцінювання).

Етап прийняття управлінського рішення виконується в наступній послідовності та складається з таких дій:

- колективна експертна оцінка (узгодження рішення);
- прийняття рішення відповідальною особою.

Етап реалізації управлінського рішення виконується у наступній послідовності та складається з таких дій:

- розробка плану дій (склад та послідовність дій, строки, ресурси, стимулювання виконання рішень);

- контроль реалізації плану (моніторинг, коригування планів);
- аналіз результатів розвитку ситуації після управлінських впливів (слабкі та сильні сторони, додаткові можливості й перспективи; додаткові ризики і цілі).

Модель раціонального прийняття рішень є добре продуманою і водночас ідеальною алгоритмічною моделлю. Безумовно, необхідно прагнути максимально можливо дотримуватися її.

Разом з тим на практиці, як правило, управлінці дотримуються концепції вимушеної раціональності (вперше досліджена **Г.Саймоном**), суть якої полягає в тому, що з багатьох можливих альтернатив люди в змозі бачити лише деякі з них, а тому здебільшого задовольняються не оптимальними, а досить хорошими рішеннями або такими, що дають змогу якось розв'язати проблему.

Найкраще цю концепцію охарактеризував сам автор, за висловом якого дійсна людська раціональність не є ні абсолютно раціональною, ні ірраціональною. Саме тому, на думку **Г.Саймона**, необхідне існування організацій, однією з основних функцій яких є компенсація “обмеженої раціональності індивідів”. Відповідає концепції вимушеної раціональності і гіпотеза, запропонована **Д.Пейном** і **М.Браунштейном**, згідно з якою особа, яка приймає рішення, виходить при цьому здебільшого не з алгоритмічного процесу, а з простих евристичних правил.

Незважаючи на зазначений фактор вимушеної раціональності, модель раціонального прийняття рішень залишається еталоном під час розв'язання проблемних ситуацій. За висновком **В.Дункана**, нераціональні теорії рішень не давали кращих результатів, ніж раціональні.

Існують й інші відомі спроби синтезу різних типів логічних моделей прийняття рішень, зокрема: правової (акцент на процесі прийняття рішень, їх відповідальності, правовому аспекті), політичної (акцент на політичних факторах впливу на прийняття рішень), соціально-психологічної (акцент на особистісних та групових факторах впливу, поведінці). Жодна з цих моделей не забезпечує повноту опису процесу прийняття рішень, тому вважається доцільним їх або комплексне, або ситуативне застосування з моделлю раціонального прийняття рішень.

У роботі відомого російського вченого **Р.Фатхутдінова** наведено визначення загальної технології прийняття рішень як відповіді на низку питань (що, кому, як, де робити; хто буде робити; в які терміни; в якій кількості; що це дасть) та їх пов'язування в просторі, часі, за ресурсами та виконавцями. Такий підхід передбачає наявність певної логічної моделі прийняття рішень, елементами якої є інформація, отримана внаслідок відповідей на вищезазначені питання. Серед останніх маємо: ситуацію прийняття рішення; час для прийняття рішення; ресурси, необхідні для реалізації рішення; ресурси, які є в розпорядженні організації (або особи, яка приймає рішення); систему управлінських параметрів; систему зв'язку між контрольованими і неконтрольованими параметрами; альтернативні варіанти рішень; систему критеріїв (оцінну систему) для оцінки очікуваних результатів рішень.

Таким чином, кожен із етапів прийняття рішень передбачає участь людей зі специфічними ролями (комунікантів, альтернативників, організаторів та ін.). Ці фахівці здійснюють мета-управління: організують управління та власне керують цим процесом.

Продуктом етапів прийняття рішень є їх зміст. Саме тому виникає необхідність представляти результати на кожному етапі у визначеній формі.

Виконання управлінського рішення є процесом перманентного вирішення типових повторюваних завдань, а також нових, що піддаються регулюванню прийнятими нормами.

Головним завданням організації виконання управлінського рішення є мобілізація зусиль виконавців, забезпечення творчої роботи, мотивація суворой відповідальності за досягнення цілей.

Так, динаміку виконання рішень можна визначити таким чином: прийняття рішень → формування управлінського впливу → реалізація управлінського впливу → контроль за виконанням управлінських рішень (визначення параметрів контролю, моніторинг результатів впливу, їх порівняння з очікуваними результатами) → коригування управлінського впливу (у разі суттєвих відмінностей отриманих результатів від очікуваних).

Формування управлінського впливу передбачає визначення суб'єктів та об'єктів впливу, його механізмів (політичного, економічного, соціального, гуманітарного, екологічного, право-

Динаміка виконання рішень

вого, організаційного, ресурсного), рівнів масштабності та інтенсивності, термінів та простору впливу (держава, галузь, регіон, територія тощо).

Реалізація управлінського впливу передбачає певні дії суб'єктів впливу щодо об'єктів впливу, які супроводжуються застосуванням визначених механізмів (політичного, економічного, соціального, гуманітарного, екологічного, правового, організаційного, ресурсного) в межах певних термінів та простору впливу.

На стадії оцінки ходу виконання рішення важливе значення мають моніторинг, контроль і регулювання системи управління.

Моніторинг – це систематичне відслідковування, вивчення стану керованого об'єкта, зіставлення результатів постійних спостережень для одержання обґрунтованого уявлення про його дійсний стан і тенденції розвитку.

Контроль за виконанням управлінських рішень завжди слід розглядати як обов'язкову функцію управління, елемент зворотного зв'язку, що дає змогу своєчасно відреагувати на будь-які відхилення від запланованого шляху досягнення поставлених цілей. Контроль, що спрямований на досягнення цілей організації, дотримання її планів, має бути одним з основних елементів сутності самої організації.

Класичний процес контролю складається із встановлення стандартів (цілей, що піддаються вимірюванню), оцінювання фактично досягнутих результатів та, у разі їх суттєвого відхилення від установлених стандартів, проведення коригування цілей та планів щодо їх досягнення.

Серед основних видів контролю можна виділити попередній (превентивний), проміжний (поточний) та заключний. Попередній контроль застосовують перед реалізацією управлінського рішення, тобто до здійснення управлінського впливу. Він, як правило, є дуже важливим, оскільки дає змогу попередити реалізацію неефективного управління. Водночас відомими недоліками такого контролю є уповільнення управлінських процедур та фактично колективний поділ відповідальності між ініціаторами такого управлінського рішення і суб'єктами попереднього контролю. Поточний контроль проводиться під час безпосереднього здійснення управлінських завдань з метою своєчасного запобігання відхиленню від планів досягнення певних цілей. Сутність поточного контролю передусім полягає в систематичній перевірці стану виконання завдань, обговоренні проблем, що виникають, запобіганні можливим ускладненням, зокрема з ресурсним забезпеченням, ініціації пропозицій з удосконалення роботи. Заключний контроль має характер узагальнюючого, підсумкового. Він надає дуже важливу інформацію, якщо передбачається розв'язання аналогічних проблем у майбутньому, і є необхідним з точки зору мотивації учасників процесу, що контролюється. Управлінська практика доводить недостатність проведення тільки заключного контролю. Необхідним є здійснення також попереднього та поточного видів контролю.

Контроль застосовують або до певного аспекту функціонування організації (адміністративний, фінансовий, функціональний), або до всього управління нею (контроль системи управління, аудит).

Для реалізації функції контролю необхідно відслідковувати та оцінювати результати управлінського впливу через впровадження відповідних моніторингів, організацію накопичення та обробку інформації в базах даних та знань, застосування різноманітних інформаційно-пошукових систем із використанням розподілених мереж, сучасних інформаційних та комп'ютерних технологій.

У практиці публічного адміністрування широко використовуються програмні комплекси та комп'ютерні системи, що накопичують та надають управлінцям оперативну інформацію про законодавчі та інші нормативно-правові акти, дають змогу отримувати прогностичні модельні оцінки з питань розвитку в різних сферах суспільного управління і спростити проектування.

Широко застосовуються системи інформаційної (Інтернет та інші засоби) підтримки прийняття рішень, зокрема системи їх прогностичної оцінки. При достатності інформації та відповідній її організації можливе впровадження систем аналізу та оцінювання процесів публічного адміністрування як з окремих напрямів, так і в цілому. Фактично вирішення цього питання на сьогодні переведено з теоретичної площини в економічну та технічну.

Для оцінювання результатів контролю існує безліч засобів та методів вимірювання. Для сфери публічного адміністрування характерні нормативно-правові та організаційно-розпорядчі

документи, наради, протоколи, доповіді, інформаційно-аналітичні, пояснювальні та службові записки, договори, угоди, регламенти, інструкції, акти прийому-передачі, плани, графіки, звіти тощо.

Забезпеченню високої динаміки виконання рішень значно сприяє вирішальна роль керівника як у процесі підготовки, так і під час остаточного прийняття рішень. За допомогою управлінських рішень керівник реалізує в системі управління низку специфічних функцій, зокрема спрямовуючу (визначає цілі та завдання), забезпечувальну (визначає механізми реалізації цілей та завдань), координуючу (координує досягнення цілей і виконання завдань) та стимулюючу (створює умови для ефективної праці персоналу). Успіх реалізації цих функцій значною мірою залежить від стилю керівництва, тобто від вибору різних підходів: з позицій особистих якостей, поведінкового або ситуативного. Сучасне ставлення до цього питання таке – повинні вибиратися різні стилі керівництва залежно від конкретної ситуації. Це ставить досить жорсткі вимоги до керівників, їх особистісних якостей, знань, досвіду, інтуїції та здорового глузду.

Основним критерієм оцінки авторитету керівника є сприйняття чи несприйняття підлеглими наказів, доручень, вказівок, що їм адресовані, а для цього останні повинні бути такими, що відповідають цілям організації, зрозумілими, здійсненними та сумісними в цілому з особистими інтересами підлеглих. Об'єктивно для кожного працівника існує так звана “зона індиферентності” – межі, в яких накази, доручення та вказівки приймаються до безумовного виконання, тобто діє авторитет керівника, причому цьому сприяє й загальне ставлення колективу до керівника (колективна думка).

Таким чином, значущість прийняття державних рішень для теорії та практики є настільки великою, що власне політична влада й адміністративне управління в політичній науці зводяться до реального контролю над прийняттям рішень. Осіб, які приймають стратегічні та інші рішення, відносять до владної еліти.

11.3. Основи стратегічного управління та його функції

Поняття “стратегічне управління”

Стратегічне управління полягає в умінні моделювати ситуацію; здатності виявляти необхідність змін; розробці самої стратегії; здатності втілювати стратегію в життя. Виходячи зі сказаного можна запропонувати кілька визначень стратегічного управління.

Наприклад, **О.С.Виханський** так трактує стратегічне управління: “Це таке управління організацією, що спирається на людський потенціал як основу організації, орієнтує виробничу діяльність на запити споживачів, здійснює гнучке регулювання і своєчасні зміни в організації, що відповідають виклику з боку оточення і дозволяють домагатися конкурентних переваг, що в сукупності в результаті дозволяє організації виживати і досягати своєї мети в довгостроковій перспективі”.

Патріарх стратегічного управління **І.Ансофф** визначає таке управління, як сукупність стратегічного планування, планування можливостей керівництва та управління процесом стратегічних змін.

Дещо відмінне визначення дає **Х.Віссем**. У його розумінні це “стиль управління (мотивований споживачами, орієнтований у майбутнє, спрямований на конкуренцію) та методи комунікації, передачі інформації, прийняття рішень і планування, за допомогою яких апарат управління й лінійні керівники своєчасно приймають і конкретизують рішення, що стосуються цілей діяльності. Стратегічне управління припускає стратегічну орієнтацію всіх працівників і синхронізацію планів підрозділів, які відповідають за реалізацію цілей компанії”.

Процес стратегічного управління потребує творчого, а точніше науково обгрунтованого підходу. За **Дж.Месоном**, “стратегічне управління не є механістичною та жорстко формалізованою діяльністю. Воно творчо неперервне та гнучке. Інакше кажучи, це мистецтво, що передбачає стратегічне мислення”.

Стратегічне управління – це управління, яке спирається на людський потенціал як основу організації, орієнтує виробничу діяльність на запити споживачів, гнучко реагує і проводить своєчасні зміни в організації, що відповідають виклику з боку оточення і дають змогу домагатися конкурентних переваг, що в сукупності дає можливість організації виживати в довгостроковій перспективі, досягаючи при цьому своїх цілей.

Стратегічне управління – це передусім безперервний процес, а не одноразовий акт з розробки стабільного стратегічного плану. Він починається з оцінки ситуації ззовні і усередині організації, вироблення можливих напрямів застосування сил організації, вибору найкращої з виявлених альтернатив і розробки докладного тактичного плану, направлено на поетапну реалізацію вибраної стратегії.

Здійснення вибраної стратегії вимагає постійного моніторингу змін навколишнього зовнішнього та внутрішнього середовища і коригування самої стратегії, що відповідає цим змінам. Як бачимо, йдеться про своєчасність рішень, прийнятих працівниками організації, орієнтованими в майбутнє, при задоволенні запитів зовнішнього середовища і згуртовано спрямованими до спільної мети. Таким чином, стратегічне управління являє собою систему дій, необхідних для досягнення поставлених цілей, найчастіше в умовах обмеженості ресурсів. Важливі обидві складові стратегічного управління: і розробка, і впровадження. Про це з часткою іронії американські фахівці в галузі стратегічного менеджменту зазначають, що деякі менеджери розробляють сильні стратегії, але не можуть втілити їх у життя. Інші створюють посередні стратегії, але блискуче здійснюють їх. В обох випадках є можливість удосконалення.

Існують ще два підходи. За першого підходу фахівці з управління припускають, що всі можливі зміни передбачувані, а процеси, що відбуваються, строго визначені і керовані. Тому стратегія зводиться лише до визначення мети і розробки стратегічного плану дій організації в досягненні намічених цілей. Але така ситуація можлива тільки в короткі інтервали часу. Тим більше, що швидкість зміни зовнішнього середовища на практиці постійно зростає. Тому ефективність управління значною мірою визначається здатністю отримати переваги від використання змін і виникаючих при цьому можливостей.

Другий підхід полягає у визначенні тільки напрямів розвитку організації, які приводять її до досягнення обраної мети. У цьому випадку в організації існує свобода вибору з урахуванням змін у зовнішньому середовищі; стратегія організації складається як із продуманих цілеспрямованих дій, так і з реакції на непередбачуваний розвиток подій.

Школи стратегічного управління

Якщо розглядати стратегічне управління як науку, то її предметом буде розробка методології розв'язання проблем стратегічного розвитку організацій, а також вивчення можливостей використання цієї методології в практичній діяльності організацій. Діяльність організації (поточна та перспективна) є об'єктом стратегічного управління і розглядається звичайно в трьох площинах: соціально-економічній, де встановлюються закономірності розвитку відповідних процесів; організаційній, в якій відбувається безпосередня розробка стратегії організації; методологічній, де формується інструмент вироблення нового знання про процеси.

Однак стратегічне управління не позбавлене деяких недоліків, які завжди присутні при моделюванні процесів реального світу:

- не дає детальної картини майбутнього, а є лише якісним описом бажаного стану організації;
- не дає можливості повністю формалізувати процес управління, оскільки являє собою органічне поєднання інтуїції і мистецтва керівників організації;
- вимагає коригувань стратегії у міру виникнення змін у зовнішньому і внутрішньому середовищі організації;
- велика ціна можливих помилок у разі вибору неправильної стратегії;
- розробка якісного стратегічного плану не гарантує позитивного результату, оскільки багато що залежить від впровадження необхідних змін у самій організації.

Проте бажання створити еталонні стратегії не покидає фахівців цієї галузі. Стратегія зачіпає організацію та її оточення. Вона не буває простою. Це зміст і процес. Її неможливо продумати до кінця. Вона передбачає різноманітні розумові процеси. Від стратегії залежить благополуччя організації. Тому доцільно розглянути переваги та недоліки стратегії як явища.

Теоретиків, які займаються управлінням, більшою мірою цікавлять процеси і етапи стратегічного розвитку організацій, у той час як для практиків важливі процедури стратегічних змін, а також макропідхід школи влади (вивчення спілок, колективної стратегії) та вишукування когнітивної школи. В останні роки зростає популярність підходів школи навчання в частині так званих самонавчаємих організацій та ключових факторів успіху (стрижневих компетенцій).

Характеристика функцій стратегічного управління

Характеристика	Переваги	Недоліки
Функція задає напрям	Вказує на курс розвитку	В умовах невизначеності призводить до стикання з невизначеними перепонами. Інколи вигідніше рухатися "на дотик"
Функція координує зусилля	Ліквідує хаос	Координація призводить до втрати "периферійного зору" (периферійного контролю), втрати нових можливостей, що відкрилися
Функція характеризує організацію	Демонструє особливості організації	Спрощене визначення організації через її стратегію може призвести до недооцінювання організації
Функція забезпечує логіку	Акцентування на діях, а не дискусіях	Творчість не терпить послідовності. Стратегія спрощує, а тому викривляє реальність

Школи стратегічного управління

Автори	Школа	Девіз	Стадія розвитку організації	Основна діюча особа	Керівництво (процес)	Особливості стратегії	Зміст стратегії
Г. Саймон (1947), Дж. Марч (1958)	Когнітивна	Уява	Переосмислення	Розум	Пасивне і творче	Стратегія як пізнання	Інтелектуальний погляд, індивідуальний погляд
Ф. Селзнік (1957), У. Ньюман (1951)	Дизайну	Роздуми	Переосмислення діяльності	Керівник	Домінування, оцінювання	Потреба в новому курсі	Унікальні перспективи
І. Ансофф (1965)	Планування	Програмування	Стратегічне планування	Планувальник	Чутливе сприйняття процесу	Зовнішнє та внутрішнє середовище стабільні	Стратегічний план
Й. Шумпетер (1950), А. Коул (1959)	Підприємництва	Централізація	Зародження, реструктуризація	Лідер	Інтуїтивне	Бачення образу майбутнього	Унікальний погляд
Ч. Ліндблом (1959), Дж. Марч (1963)	Навчання	Гра	Розвиток, великі зміни	Той, хто вчиться	Чутливе до навчання	Немає чіткої стратегії	Чітка схема дій, унікальна перспектива
Е. Ренмар, Р. Норман (1960)	Культури	Збереження	Укріплення, інертність	Колектив	Символічне	Збереження традицій	Колективна перспектива, унікальна перспектива
А. Чандлер (1962)	Конфігурації	Класифікація	Опір на трансформації	Всі варіанти	Провідник змін	Процес трансформації	Будь-яка
Д. Шендел, К. Хаттен (1970), М. Портер (1980)	Позиційна	Розрахунки	Оцінка	Аналітики	Чутливе сприйняття аналізу	Одна з типових стратегій	Заплановані позиції, хитрі прийоми
Г. Аллісон (1971)	Влади	Таємне володіння	Політичні проблеми, блокування	Наділені владою	Слабке, точно не встановлене	Маневр, а не перспектива	Політичні приклади, таємні методи
М. Ханнан, Дж. Фріман (1977)	Зовнішнього середовища	"Руки вгору"	Зрілість, смерть	"Оточення"	Безсиле	Визначається зовнішнім середовищем	Особливі позиції, ніші

Принципи стратегічного управління

Для органів державної влади та місцевого самоврядування можна запропонувати такі етапи запровадження методології стратегічного управління, що ґрунтуються на наведених далі принципах.

1. Визначення призначення (місії) органу.
2. Оцінка умов і факторів зовнішнього середовища.
3. Цільовий, функціональний, організаційний та ресурсний аналіз діяльності органу.
4. Формулювання цілей діяльності органу.
5. Формування стратегії.
6. Реалізація стратегії з одночасним моніторингом.
7. Оцінка досягнення результатів.

Розглянемо ці етапи.

Визначення призначення (місії) органу. Розробка призначення органу влади чи органу місцевого самоврядування є першим етапом стратегічного управління. Як уже зазначалося, призначення органу (його місія) визначається положеннями Конституції держави та відповідними зако-

нодавчими актами. Виокремлення цих положень дасть змогу конкретизувати сферу діяльності, визначити певні конституційні та законодавчі принципи, форми та методи функціонування.

Зміст призначення органу влади базується на таких складових:

- призначення має бути сформульоване на підставі конституційних і законодавчих положень у достатньо простій і сприйнятній формі;
- основою призначення є задоволення певних інтересів і потреб споживачів управлінських послуг на рівні держави або відповідної громади;
- призначення має базуватися на цінностях суспільства і держави, враховувати напрями розвитку цивілізації;
- призначення має віддзеркалювати довгострокову перспективу розвитку надання зазначених послуг;
- призначення має дати відповідь, чому саме ці послуги мають надаватися органами державної влади або органами місцевого самоврядування і не можуть бути делеговані недержавним організаціям.

Роль призначення полягає в тому, що воно:

- орієнтує в одному напрямі інтереси та очікування споживачів послуг і їх виробників;
- визначає цілеспрямованість діяльності органу, що віддзеркалює, для реалізації яких конституційних або законодавчих положень він був створений;
- встановлює філософію органу, що проявляється у цінностях, принципах, методах діяльності органу;
- підпорядковує “внутрішні” інтереси потребам споживачів послуг;
- встановлює відповідність між очікуваннями споживачів, які сприймають орган ззовні, та очікуваннями співробітників органу.

Не менш важливим є факт, що працівники органу усвідомлюють не тільки те, що їм необхідно робити, а й для чого.

Необхідною передумовою вироблення проекту програми діяльності органу виконавчої влади є врахування інтересів усіх основних економічних суб’єктів, діяльність яких або певна складова майна перебуває у сфері впливу цього органу, та можливих реакцій на неї. Дієвим засобом такого врахування є формування корпоративних інтересів інституціалізованими об’єднаннями економічних суб’єктів – створеними об’єднаннями суб’єктів господарювання на рівні галузі чи економіки в цілому.

Розуміння призначення полягає у визначенні філософії та змісту існування органу. Філософія органу визначає цінності, принципи та методи діяльності, а також організаційно-правовий статус органу. Зміст існування – це сформульоване положення про те, для чого та чому існує орган, у чому відмінність цього органу від інших. Філософія та зміст існування практично не змінюються в часі. Чітке розуміння призначення органу та законодавче його закріплення забезпечуватиме стабільність державного апарату та державної служби.

Оцінка умов і факторів зовнішнього середовища. Аналіз зовнішнього середовища складається з двох етапів: аналізу цільового середовища (task environment) та аналізу макросередовища (macro-environment). Перший ґрунтується на результатах розробки призначення органу. Це означає, що цілі діяльності органу визначаються у формалізованому вигляді без конкретизації діагностичності критеріїв їх досягнення. Він передбачає аналіз цілей на пріоритетність і доцільність, тобто необхідність задоволення відповідних інтересів і потреб юридичних та фізичних осіб на відповідному організаційно-правовому рівні державного управління.

Аналіз макросередовища охоплює політичні, економічні, соціальні, культурні, технологічні, екологічні та інші фактори, що можуть сприяти або загрожувати розвитку відповідної сфери управління, цільовий, функціональний, організаційний та ресурсний аналізи діяльності органу. Ці аналізи проводяться на підставі реальних даних функціонування органу. Цільовий аналіз має засвідчити наявність і правильність визначення діагностованих (тобто мають чітко виражений критерій оцінки діяльності), науково обґрунтованих (перспективні напрями діяльності органу влади визначені на підставі прийнятих результатів наукових досліджень) і підтриманих громадськістю (наявність, зокрема, результатів незалежних соціологічних досліджень або інших методів вивчення громадської думки) цілей

функціонування органу, що мають визначатися відповідними (програмою діяльності Кабінету Міністрів України, національними, державними, галузевими, регіональними, місцевими тощо) програмами (планами) діяльності.

Функціональний аналіз передбачає нормативно-правову конкретизацію завдань і функцій органу та їх зіставлення з реальною діяльністю органу. Цільовий та функціональний аналізи надають можливість проведення організаційного, в тому числі структурного, аналізу діяльності. При цьому проводиться не тільки аналіз організаційної структури органу, а й аналіз технологічних і регламентних процесів прийняття управлінських рішень та надання відповідних послуг юридичним і фізичним особам.

Формулювання цілей діяльності органу. Спираючись на результати аналізу, можна перейти до формування пропозицій щодо цілей функціонування органу. Цілі – це конкретний стан окремих показників діяльності органу в певний момент часу, досягнення яких є бажаним і на досягнення яких спрямована діяльність органу. Цілі мають максимально повно віддзеркалювати призначення та охоплювати всі аспекти діяльності органу.

Формування стратегії. Існує два протилежних підходи до розуміння процесу вироблення та реалізації стратегії.

Перший базується на чіткому визначенні кінцевого стану сфери управління, що має бути досягнутий через певний проміжок часу. Далі визначаються всі заходи, що мають бути реалізовані для досягнення зазначених цілей, створюється план дій із зазначенням термінів. Такий підхід до розуміння стратегії притаманний централізованій плановій економіці. За такого розуміння стратегія це конкретний довгостроковий план досягнення конкретної довгострокової мети, а вироблення стратегії – це визначення цілі та створення довгострокового плану. Стратегія функціонування органу в ринкових умовах має нести в собі можливість отримання переваг від змін. Це визначальна парадигма другого підходу до розуміння категорії стратегія.

Реалізація стратегії з одночасним моніторингом. Ця стадія являє собою процес трансформації стратегії в конкретні дії органу шляхом розробки цільових програм, формування відповідних функціональних і організаційних структур, відповідного ресурсного забезпечення. Цей процес може передбачати зміни в структурі, навіть у системі управління органом.

Важливою особливістю реалізації стратегії є те, що в цей період можуть виникнути не тільки складнощі внаслідок поганого виконання добре розробленої стратегії, а й проблеми, що викликані негативними зовнішніми впливами. Це потребує спрямування (навіть коригування) реалізації стратегії в межах визначеного призначення органу.

Оцінка досягнення результатів. Оцінка досягнення результатів передбачає застосування наперед визначених критеріїв результативності, порівняння фактичної результативності з цільовою. За наявності відхилень (коли цільова перевищує фактичну) результативності передбачається запровадження заходів щодо усунення цих відхилень. Оцінка досягнення результатів передбачає проведення моніторингу заходів реалізації стратегії. Тим самим можуть бути виявлені слабкі місця або неефективні заходи в процесі реалізації стратегії на попередніх етапах. Це надає змогу своєчасного усунення або вжиття заходів щодо мінімізації впливу негативних факторів на досягнення цілей діяльності органу.

Принципи стратегічного менеджменту – основні правила діяльності організації для досягнення поставлених цілей. До них належать:

1. *Єдність напрямку.* Організація, що діє в динамічних умовах зовнішнього середовища, повинна володіти єдністю цілей інтересів і принципів управління.

2. *Науковість.* Застосування досягнень системного, ситуативного підходів, науки про людську поведінку до керування і формування організації для досягнення її цілей. Визначення на базі наукового аналізу кращих способів виконання завдань.

3. *Виділення домінанти розвитку.* Визначення перспективи, яка відкривається перед організацією з точки зору зростання норми прибутку, стабільності і технології; виділення на цій основі стратегічних зон господарювання і стратегічних господарських центрів. Стратегічна зона господарювання (СЗГ) – окремий сегмент оточення, на який організація має (або хоче одержати) вихід. Стратегічний господарський центр (СХЦ) – внутрішньоорганізаційна одиниця, що відповідає за вироблення стратегічних позицій організації в одній або кількох зонах господарювання.

4. *Економічність та ефективність*. Розробка і реалізація стратегії організації будується виходячи з наявних ресурсів і націлена на перевищення результатів над витратами в певному плановому періоді.

5. *Підпорядкованість особистих інтересів загальним*. Інтереси одного працівника або групи працівників не повинні переважати над інтересами організації.

6. *Оптимальні пропорції між централізацією і децентралізацією* залежно від конкретних умов, що забезпечують реалізацію цілей організації, раціональне використання існуючого потенціалу та сприйнятливість до вимог зовнішнього середовища.

7. *Мотивація персоналу*. Прекрасно складені плани і найдосконаліша структура організації не мають ніякого сенсу, якщо хтось не виконає конкретну роботу. Тому члени організації мають виконувати цю роботу відповідно до делегованих їм обов'язків і узгоджуючи з планом. У стародавні часи "мотивацією" до праці служили батіг та погрози, для нечисленних обраних – нагороди. З кінця XIX ст. і до недавнього часу була досить поширена думка, що люди будуть працювати більше, якщо в них є можливість більше заробити. Таким чином, мотивація зводилася до пропозиції відповідних грошових винагород в обмін на докладені зусилля. Ця думка лежала в основі мотивації школи наукового управління. Дослідження в галузі поведінкових наук продемонстрували неспроможність суто економічного підходу. Було встановлено, що мотивація, тобто створення внутрішнього спонукання до дій, є результатом складної сукупності потреб, які постійно змінюються. Для того щоб правильно мотивувати працівників, необхідно визначити потреби цих працівників і знайти спосіб їх задоволення через хорошу роботу.

8. *Поділ праці націлений на виконання роботи більшої за обсягом і кращої за якістю за тих самих умов*. Це досягається за рахунок скорочення кількості завдань, на вирішення яких мають бути спрямовані увага і зусилля. Стратегічний менеджмент ставить перед організацією дві групи завдань: короткострокові, розраховані на поточне виконання, і стратегічні. Поточні програми і бюджети орієнтують оперативні підрозділи організації в їх повсякденній роботі, направленій на забезпечення поточної рентабельності, а стратегічні програми й бюджети закладають основи майбутньої рентабельності.

9. *Корпоративність забезпечує гармонізацію інтересів усього персоналу*, а гармонія інтересів, у свою чергу, сприяє досягненню намічених організацією цілей.

Функції стратегічного управління

Будь-яка організація для підтримки свого існування, реалізації корпоративних цілей виконує різні види діяльності (функції). Діяльність з виконання функцій є процесом, що вимагає певних витрат ресурсів і часу. Саме процесний підхід до управління дав змогу побачити взаємозв'язок і взаємозалежність функцій управління. Процес управління відображає рекомендовану послідовність виконання функцій, точніше послідовність початку дій з виконання функцій, оскільки здійснення багатоконтурного зворотного зв'язку приводить до одночасного здійснення функцій. Цей цикл управління є універсальним щодо об'єкта управління, яким є не тільки організація в цілому, а й окремі підрозділи, функції, методи і т. ін.

Так, *функція організації діяльності*, наприклад виробничої, включає в себе побудову структури, розподіл завдань, функцій, повноважень і відповідальності серед підрозділів (положення про підрозділи) і виконавців (посадові інструкції). Ця діяльність повинна мати чіткий цільовий орієнтир, наприклад підвищення гнучкості та адаптивності організаційної структури. Після чого розробляється план організаційних змін, розподіляються обов'язки, при цьому повинна бути продумана система мотивації і контролю, що дасть змогу мінімізувати опір персоналу процесові змін і, в підсумку, досягти поставлених цілей, тобто створити організаційну структуру, що дає можливість гнучко й адекватно реагувати на зміну потреб ринку.

Якість виконання попереднього етапу – необхідна умова забезпечення якості виконання наступного етапу (функції). У цьому виражається взаємозалежність функцій.

Сполучними процесами є процеси комунікацій і прийняття рішень. Останнім часом до складу сполучних процесів усе частіше вчені відносять і процес цілеспрямовання, оскільки встановлення цілей функціонування є необхідною умовою початку будь-якої діяльності.

Процес комунікацій – це процес обміну інформацією між двома і більше людьми. Завдяки комунікаціям керівник (апарат управління) отримує інформацію, необхідну для прийняття

рішень, і доводить прийняті рішення до працівників організації. Якщо комунікації в організації налагоджені погано, рішення можуть бути помилковими.

Процес прийняття рішень – це вибір альтернативи. У процесі виконання функцій управління державним службовцям доводиться приймати велику кількість рішень.

При стратегічному плануванні це постановка цілей, визначення необхідних ресурсів, вибір способів досягнення цілей і завдань. Під час здійснення функції організації – визначення структури державного органу, структури управління, організації процесу діяльності, допоміжних служб та обслуговуючих процесів, організація праці робітників і фахівців. Традиційно процес мотивації включає встановлення й оцінку незадоволених потреб, формування цілей задоволення потреб, визначення стимулюючих впливів (заходів). *Функція координації* передбачає прийняття рішень щодо способів узгодження діяльності різних структурних ланок, застосування технічних засобів зв'язку і т. ін.

Функція контролю пов'язана з прийняттям рішень про те, коли і як контролювати, які види і форми контролю використовувати, як аналізувати отриману інформацію, а також рішення щодо здійснення коригувальних дій.

Динамізм функцій виражається в необхідності їх підлаштування до зростаючих змін у зовнішньому середовищі, які сьогодні набули характеру турбулентності. Для цього потрібно освоєння існуючих методів і способів виконання функцій, використання нестандартних рішень, творчого підходу до розв'язання проблем. Згідно з кібернетичним принципом **Ешбі**, відповідно до якого тільки різноманітність може знищити різноманітність, можна стверджувати, що тільки застосування різноманітних методів функціонування системи може зробити її поведінку передбачуваною, тобто можна стверджувати, що для підтримки інтересу, почуття задоволеності співробітників процесом і результатом праці, які є основою мотивації, при застосуванні методів впливу на поведінку співробітників необхідні новизна (для того, на кого спрямовано вплив) з елементами приємної несподіванки. Чим більшим діапазоном інструментів управління володіє управлінець, чим вище його розуміння середовища, тим вище ефективність функціонування організації.

На сьогодні виділяють ще кілька функцій стратегічного управління:

Розробка стратегії:

- 1) створення місії;
- 2) встановлення цілі місії організації;
- 3) вибір методології розробки місії;
- 4) формулювання місії;
- 5) підготовка проекту до реалізації місії;
- 6) здійснення місії організації;
- 7) формулювання правил, що визначають положення політичних, правових, економічних, соціальних, технологічних, природних середовищ відносно організації;
- 8) визначення причин для існування в умовах зовнішнього середовища;
- 9) спостереження і аналіз мінливості навколишнього середовища;
- 10) прогнози зміни в навколишньому середовищі;
- 11) виявлення можливостей і загроз;
- 12) визначення цілей організації і її зміни;
- 13) спрощення політики організації;
- 14) здійснення політики організації;
- 15) визначення мети організації;
- 16) розробка стратегії організації в цілому;
- 17) визначення варіантів політики;
- 18) аналіз варіантів політики;
- 19) опис критеріїв відбору та вибору варіантів політики;
- 20) проект стратегії функціональних напрямів організації.

Стратегічна сегментація:

- 1) визначення стратегічних сегментів;
- 2) розробка єдиної стратегії сегментів сфери діяльності;

- 3) створення політики децентралізації;
- 4) розробка і реалізація політики та стратегії у вибраних сегментах.

Створення і використання моделей стратегічного управління:

- 1) визначення моделі допущення;
- 2) вибір критеріїв для оцінки;
- 3) розширення функцій управління;
- 4) поліпшення стратегічної моделі управління.

Проблеми стратегічного управління найчастіше виникають у результаті дії численних зовнішніх чинників. Тому, щоб не помилитися з вибором стратегії, важливо визначити, які економічні, політичні, науково-технічні, соціальні та інші фактори впливають на майбутнє організації.

Як уже зазначалося, стратегічне управління ділиться на стратегічне планування, тобто періодичну, заплановану реакцію організації на зміни всередині і в навколишньому середовищі (управління на основі передбачення змін) та на управління на основі гнучких екстрених рішень, яке застосовується в тих ситуаціях, коли управлінські рішення необхідно приймати терміново і очікування нового періоду планування неможливе.

Таким чином, стратегічне управління полягає в умінні моделювати ситуацію; здатності виявляти необхідність змін; розробці самої стратегії; здатності втілювати стратегію в життя. Це безперервний процес, а не одноразовий акт з розробки стабільного стратегічного плану. Стратегічне управління являє собою систему дій, необхідних для досягнення поставлених цілей.

Для стратегічного управління динамізм функцій виражається в необхідності їх підлаштування до всіх зростаючих змін у зовнішньому середовищі, які сьогодні набули характеру турбулентності. Для цього потрібно освоєння існуючих методів і способів виконання функцій, використання нестандартних рішень, творчого підходу до розв'язання проблем.

11.4. Методологічний та методичний базис стратегічного управління

Методи стратегічного управління

Управління стратегічними завданнями (стратегічне управління на основі гнучких екстрених рішень) полягає в тому, щоб заповнити пробіл у регулярно здійснюваному плануванні, а не в тому, щоб підмінити це планування. Завдання цих двох систем доповнювати один одного: періодичне планування призначене для того щоб визначати нові напрями діяльності організації і забезпечувати погодженість дій різних підрозділів. Управління стратегічними завданнями призначене для випадків відхилень від цих напрямів, які можуть виникнути в результаті появи нових можливостей і впливу сильних (слабких) сторін діяльності організації.

Управління стратегічними завданнями відбувається в циклі річного планування, де їх включають у всеосяжне внутрішньоорганізаційне планування. Результатами планування є:

- а) комплекс оперативних програм і кошторисів з поточної діяльності організації, спрямований на виконання найближчих завдань;
- б) низка стратегічних завдань, представлених у вигляді програм змін.

Стратегічне управління являє собою циклічний процес, що складається з процедур формування, впровадження і контролю. Стратегічні невдачі сучасних організацій багато в чому зумовлені поверхневими знаннями їх керівників у галузі стратегічного менеджменту та відсутністю досвіду проведення стратегічних змін в організації. Однак, як зауважує **Г.Мінцберг**, останні відомості про успішність функціонування організацій в сучасних умовах не вкладаються в рамки якоїсь однієї школи стратегічного управління.

Більш того, деякою мірою відсутність стратегії може розглядатися як якесь благо внаслідок кількох причин: по-перше, підвищенню стратегічної гнучкості організації сприяють (і без розробки стратегії) продумані дії керівника; по-друге, жорстке дотримання стратегічного курсу веде до втрати здатності до інновацій (стратегія "як догма" вбиває здатність до навчання та адаптації); по-третє, відсутність формальних елементів стратегії забезпечує свободу від бюрократії.

У стратегічному управлінні діяльністю організацій, як показує вітчизняний і зарубіжний досвід, використовуються найрізноманітніші методи і моделі. У формальному підході до стратегічного управління методи і моделі являють собою певною мірою синоніми.

Розрізняють такі **методи стратегічного управління**:

- *розрахунково-аналітичні*, до числа яких можна віднести балансовий, нормативний, інженерно-економічний та ін.;
- *графо-аналітичні*, наприклад екстраполяційні (трендові), мережеві, регресійно-аналітичні, методи кореляції трендів і т. ін.;
- *економіко-аналітичні*, в тому числі методи лінійного, нелінійного і динамічного програмування, моделі теорії ігор і теорії масового обслуговування та ін.;
- *евристичні*, до яких належать методи експертної оцінки (індивідуальної, колективної, систематичної колективної, колективної спільної, масової та ін.), метод сценаріїв тощо.

На першому етапі визначається стратегія, яка роз'яснює, на чому компанія має концентрувати свої зусилля та знання і які узгоджені дії потрібно провести, щоб досягти суттєвих конкурентних переваг.

На другому етапі розглядаються сильні сторони організації, а також навички, які треба розвинути або набути, щоб стратегія втілилася в життя. Навички треба розвивати так, щоб вони забезпечили успіх, а це ставить перед організацією настільки жорсткі вимоги, що вона виявляється в змозі розвивати не більше трьох навичок. Ці навички формують новий вигляд компанії і визначають зміни в інших чинниках.

На третьому етапі слід з'ясувати, що потрібно змінити в решті п'яти факторах, щоб усі зміни дали позитивний результат:

- структурі – взаємозв'язках, які складаються між різними сферами діяльності, відділами та підрозділами організації;
- системі – заведеному порядку, процесах, виконанні різних видів робіт;
- кадрах – людях із певними здібностями і кваліфікацією;
- стилі – особистій сигнальній системі керівників і виконавців при здійсненні дій;
- загально визнаних цінностях – головних обставинах, які, за загальним визнанням, мають вирішальне значення для виживання та успіху організації.

Складові стратегічного управління. Стратегічне управління організацією включає п'ять основних компонентів, що утворюють такий ланцюг перспективно-цільових рішень.

1. Бачення – це образ можливого та бажаного майбутнього стану організації.
2. Сфера інтересів – вид діяльності, пов'язаний із конкретною, організаційною одиницею, програмою і т.ін.
3. Місія, або суспільно значима роль, організації являє собою якісно виражену сукупність основних цілей.
4. Стратегія – інтегрована модель дій, призначених для досягнення цілей організації. Змістом стратегії служить набір правил прийняття рішень, що використовується для визначення основних напрямів діяльності.
5. Програми та плани – це система заходів щодо реалізації прийнятої організацією стратегії, покликана вирішувати завдання розподілу ресурсів, повноважень і відповідальності серед підрозділів (співробітників), що беруть участь у реалізації стратегії; розробки оперативних планів і програм.

Етапи стратегічного управління

Основні етапи стратегічного управління: аналіз середовища; визначення місії і цілей організації; формування і вибір стратегії; реалізація стратегії; оцінка і контроль виконання стратегії.

Аналіз середовища є початковим процесом у стратегічному управлінні, оскільки він створює базу для визначення місії цілей організації, вироблення стратегії її розвитку. Внутрішнє середовище організації аналізується за наступними напрямками: маркетинг, фінанси та облік, виробництво, персонал, організація управління. У процесі аналізу зовнішнього оточення досліджуються економічні, політичні, соціальні, міжнародні чинники, а також фактори конкуренції. При цьому зовнішнє оточення ділять на два компоненти: безпосереднє оточення (середовище прямого впливу) і макрооточення (середовище непрямого впливу). Метою стратегічного аналізу є виявлення загроз і можливостей зовнішнього середовища, а також сильних і слабких сторін організації.

Процес визначення місії і цілей складається з трьох підпроцесів:

- формулювання місії організації, яка в конкретній формі виражає зміст її існування;

- визначення довгострокових цілей;
- визначення середньострокових цілей.

Формування і вибір стратегії передбачають формування альтернативних напрямів розвитку організації, їх оцінку і вибір кращої стратегічної альтернативи для реалізації. При цьому використовується спеціальний інструментарій, що включає кількісні методи прогнозування, розробку сценаріїв майбутнього розвитку, портфельний аналіз.

Реалізація стратегії є критичним процесом, оскільки саме він у разі успішного здійснення приводить організацію до досягнення поставлених цілей. Реалізація стратегії здійснюється через розробку програм, бюджетних процедур, які можна розглядати як середньострокові і короткострокові плани реалізації стратегії. Основні складові успішного виконання стратегії:

- цілі стратегії і плани доводяться до працівників з тим, щоб досягти з їх боку розуміння того, до чого прагне організація, і залучити в процес реалізації стратегії;
- керівництво своєчасно забезпечує надходження всіх необхідних для реалізації стратегії ресурсів, формує план здійснення стратегії у вигляді цільових установок;
- у процесі реалізації стратегії кожен рівень керівництва вирішує свої завдання і здійснює закріплені за ним функції.

Результати реалізації стратегії оцінюються, і за допомогою системи зворотного зв'язку здійснюється контроль діяльності організації, в процесі якого може відбуватися коригування попередніх етапів.

Послідовність взаємопов'язаних робіт зі стратегічного аналізу, вибору та реалізації стратегії складає процес стратегічного управління.

Таким чином, процес розробки стратегії є ітеративним (циклічним). Так, визначення та відбір стратегії може відбуватися на етапі аналізу зовнішнього середовища, а оцінка стратегії потребуватиме додаткового зовнішнього аналізу. Крім того, зміна стратегії призводить до необхідності моніторингу та щорічного коригування стратегічних рішень і планів.

11.5. Процес реалізації стратегії управління

Етапи реалізації стратегії

Реалізація стратегії передбачає переведення обраної стратегії в організаційні дії з метою досягнення стратегічних цілей і завдань.

Реалізація стратегії також визначається як спосіб, яким організація повинна розробити, використовувати й об'єднати організаційні структури, системи управління, культури і слідувати стратегії, яка приводить до конкурентної переваги та кращої продуктивності.

Нижче перераховані основні кроки в реалізації стратегії:

1. Розробка стратегії – обнадійливої політики.
2. Створення організації, що має потенціал для успішної реалізації стратегії.
3. Використання кращих політик та програм для постійного вдосконалення.
4. Зв'язок структури винагороди з досягненими результатами.
5. Дієва керуюча стратегія.

Реалізація стратегії становить загрозу для багатьох керівників і співробітників організації. Виникають нові відносини влади, нові групи (формальні і неформальні), чий цінності, погляди, переконання і проблеми не можуть бути відомі. Зі зміною влади і статусу ролей керівники і співробітники можуть використовувати конфронтацію поведінки.

Наскрізний процес стратегічного управління спрощено можна розділити на два етапи: розробка стратегії і її реалізація.

На етапі розробки стратегії організації в останні роки використовували велику кількість різноманітних допоміжних інструментів. Багато з цих інструментів, наприклад портфельна техніка (використання різноманітних матриць), уже входять у стандартний набір. Незрозумілий поки зв'язок між процесом розробки стратегії і процесом її реалізації, тобто як саме стратегія реалізується в оперативній діяльності. Це центральний аспект у процесі впровадження збалансованої системи показників.

Здатність організації швидко й ефективно реалізовувати свою стратегію в умовах частих змін особливо важлива.

Здатність компанії реалізовувати свою стратегію низька у випадках, коли:

- менеджмент середнього рівня після оголошення стратегії не розуміє, який конкретно внесок він може зробити в реалізацію стратегії та за які аспекти реалізації стратегії він несе відповідальність;

- співробітники організації не мають уявлення, які фактори стануть ключовими для успіху;

- у процесі модифікації стратегії не відбувається такого перерозподілу ресурсів і оперативних планів, яке мало б чітку прив'язку до стратегії організації.

Проблеми, пов'язані з реалізацією стратегії, часто криються в самій стратегії. При цьому неважливо, правильна чи неправильна сама стратегія, – організації, що володіють здатністю реалізовувати свою стратегію, можуть чудово реалізувати і неправильну стратегію.

Проблема реалізації стратегії існує тоді, коли стратегію сформульовано так, що залишається незрозумілим, що саме потрібно реалізувати. Чітко сформульована стратегія, яка не роз'яснена тим, хто буде брати участь у її реалізації, не дасть змогу досягти необхідних стратегічних змін.

Кожна організація принципово вільна в тому, яку стратегію вона вибере і як саме її оформить. На цей рахунок не існує яких-небудь правил або рекомендацій, а в спеціалізованій літературі є тільки невелика кількість вказівок щодо способів документування або конкретного формулювання стратегій. Як правило, в стратегічних документах організацій трапляються такі аспекти, як бачення, перелік конкретних стратегічних заходів, специфічні цільові значення і т. ін. Що стосується тимчасового горизонту, то, як правило, йдеться про 2-3 роки (наприклад конкретні цілі з підвищення кваліфікації персоналу), усе інше належить до категорії принципів напрямів дії (наприклад значимість співробітників для компанії). Інформація про зацікавлених осіб (акціонерів, працівників) наводиться тільки в тому випадку, якщо ці особи відіграють у стратегії важливу роль.

Такі стратегічні документи являють собою, по суті, вербальне узагальнення основних напрямів розвитку, базових пунктів, цінностей, культури та управлінських засад діяльності організації. Подібні стратегічні документи служать своєрідним сховищем ідей і уявлень про стратегію компанії. Крім того, вони можуть сприяти досягненню більш високої мотивації персоналу і виникненню у співробітників почуття причетності до чогось загального, об'єднуючого. Корисність цих стратегічних документів, безумовно, має свої межі.

Здатність організації на практиці реалізувати сформульовані в стратегії основні завдання лише в дуже невеликій кількості випадків можна об'єктивно оцінити.

Якщо цілі сформульовані недостатньо конкретно і незрозумілі співробітникам, вони не можуть послідовно направляти поведінку в потрібне русло. Крім того, найчастіше сформульована стратегія містить у собі дуже велику кількість цілей. При цьому взаємозв'язки між окремими цілями залишаються незрозумілими, як і зв'язок між сформульованими цілями і розробленими стратегічними заходами. Крім цих причин, пріоритетів окремим цілям порівняно з іншими приділяється недостатня увага.

Ще один можливий фактор – нечітко виражено фокусування на найважливіших стратегічних цілях і заходах. Конкретність сформульованих цілей – необхідна умова їх досягнення – також залишає бажати кращого. У разі наявності цих аспектів можна говорити про відсутність підстав для стратегічного управління компанією. У разі зміни стратегії зміст систем планування і звітності, так само як і систем мотивації, часто залишається незмінним.

Стратегія – якщо її розуміти правильно – вимагає значного перерозподілу ресурсів. Однак система щорічного планування (процес, що протікає за принципом знизу вгору і заснований на даних минулих періодів) найчастіше обмежується тільки послідовним поліпшенням досягнутих у минулому результатів, можливим у рамках виділеного обсягу ресурсів. Одночасно функції окремих організаційних одиниць, як правило, залишаються незмінними.

Організація повинна сформулювати індивідуальні цілі так, щоб ступінь їх досягнення був об'єктивно вимірюваним. Більшість експертів вважають, що фінансові індикатори, розраховані на базі даних системи внутрішнього обліку, забезпечують виконання цієї умови найкраще.

Отже, індивідуальні цілі окремих підрозділів пов'язуються з досягненням певних значень. Однак ці індикатори лише відображають глибинні проблеми, розв'язати які покликаний процес реалізації стратегії.

По-перше, це встановлення пріоритетності серед адміністративних завдань, з тим щоб їх відносна значимість відповідала тій стратегії, яку буде реалізовувати організація.

По-друге, це оцінка відповідності обраної стратегії і внутрішньоорганізаційних процесів з метою орієнтації діяльності організації на здійснення прийнятих стратегічних рішень. Відповідність повинна бути досягнута за такими характеристиками організації, як її структура, система мотивації, норми і правила поведінки, кваліфікація працівників і т.ін.

По-третє, це вибір і приведення у відповідність із здійснюваною стратегією стилю лідерства і підходу до управління організацією.

Стратегічні зміни

Усі відзначені завдання вирішуються за допомогою змін, які фактично складають зміст процесу виконання стратегії.

Проведення необхідних змін сприяє тому, що в організації створюються умови, необхідні для здійснення вибраної стратегії. Зміни не є самоціллю. Необхідність і ступінь змін залежать від того, наскільки організація готова до ефективного здійснення стратегії. Можна виділити кілька досить стійких і таких, що відрізняються певною завершеністю, типів стратегічних змін.

1. Перебудова організації передбачає фундаментальні зміни, що зачіпають місію та організаційну культуру організації. У разі перебудови організації виникають найбільші труднощі з виконанням стратегії, оскільки вони відбуваються і в технологічній галузі, і у сфері трудових ресурсів.

2. Радикальне перетворення організації проводиться на стадії виконання стратегії в тому випадку, якщо організація не змінює галузі, але при цьому в ній відбуваються зміни, викликані, наприклад, її злиттям із аналогічною організацією. У цьому разі злиття різних культур, поява нових продуктів і вихід на нові ринки вимагають сильних внутрішньоорганізаційних змін, що стосуються організаційної структури.

3. Звичайні зміни пов'язані з проведенням перетворень у маркетинговій сфері з метою підтримки інтересу до організації. Ці зміни не є істотними, і їх проведення мало торкається діяльності організації в цілому.

Стратегічні зміни мають системний характер і з огляду на це вони зачіпають усі сторони організації. Разом з тим можна виділити два зрізи організації, які є основними при проведенні стратегічних змін. Перший зріз – це організаційна структура, другий – організаційна культура.

Організаційна структура кожної організації має свої характерні особливості і відображає думку керівництва про найкращу систему супідрядності, політику призначення на посаду та підвищення по службі, розподілу завдань між підрозділами і т.ін. Зміни корпоративної стратегії ведуть до змін в організаційній структурі організації. Якщо структура не відповідає розглянутій стратегії, то необхідно вирішити, чи здійсненна стратегія і які зміни в організаційній структурі, які кадрові переміщення необхідно зробити для успішного здійснення стратегії.

Чи слід об'єднати окремі види діяльності в групі? Чи повинні рішення прийматися централізовано керівництвом або децентралізовано (керуючими на місцях)? Чи повинна організація мати жорстке управління (з безліччю правил і перевірок)? Чи доцільна побудова багаторівневої організаційної структури з вузьким інтервалом управління або "плоскої" структури з меншим числом рівнів управління, кожен з яких має широку сферу контролю?

Вибір тієї чи іншої організаційної структури залежить від низки факторів, найбільш значущими з яких є:

- 1) розмір і ступінь різноманітності діяльності, властиві організації;
- 2) географічне розміщення організації;
- 3) технологія;
- 4) динамізм зовнішнього середовища;
- 5) стратегія, реалізована організацією.

Організаційна культура – це сформована впродовж усієї історії організації сукупність прийомів і правил адаптації організації до вимог зовнішнього середовища та формування внутрішніх відносин між групами працюючих. Культура визначає норми, що встановлюють правила поведінки персоналу на всіх рівнях управління, і справляє вплив на здатність організації до зміни стратегічного курсу.

Загальноприйняті в даній організації цінності, або “домінуючі переконання”, визначають пріоритети розвитку, встановлюють, що має вирішальне значення для виживання та успіху організації. Виділяють п’ять факторів, що визначають формування та застосування організаційної культури:

- 1) цінності та переконання вищого керівництва;
- 2) реакція керівництва на критичні ситуації;
- 3) ставлення до роботи і стиль поведінки керівників;
- 4) критеріальна база заохочення співробітників;
- 5) критерії відбору, призначення, просування і звільнення з організації.

Кожен із факторів формування організаційної культури потребує використання певних прийомів, що допомагають домагатися успіху за свідомої зміни культури організації. На стадії виконання стратегії основні зусилля спрямовуються на те, щоб привести організаційну культуру у відповідність з обраною стратегією.

Таким чином, можна стверджувати, що в процесі реалізації стратегії необхідно враховувати набір альтернативних шляхів розвитку, але одночасно зменшувати ризики провалів завдяки якісному аналізу та дослідженню всіх об’єктів організаційних змін.

11.6. Сучасні моделі стратегічного управління

Загальна модель стратегічного управління

Стратегічна модель управління визначає поняття стратегії і елементи, необхідні для її розробки, дає змогу організації реалізувати свою місію. Історично склалося, що були висунуті структури та моделі, які пропонують різні підходи до стратегії нормативного визначення.

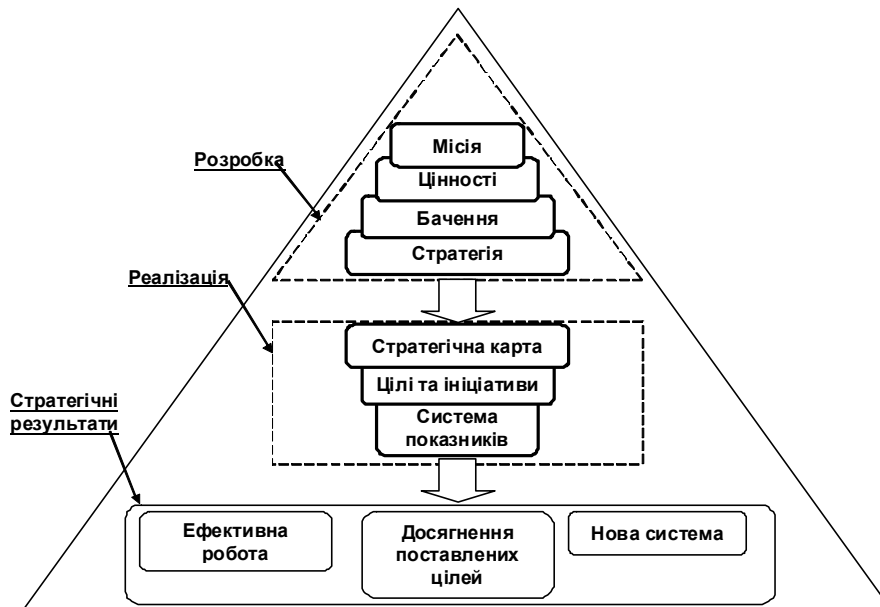


Рис. 11.1. Загальна модель стратегічного управління

Характеристика моделей стратегічного управління

Однак огляд основних моделей стратегічного управління показує, що всі вони включають в себе такі елементи:

- Виконання соціального та екологічного аналізу (якщо організація підтримує програму сталого розвитку та Глобальний

Договір ООН).

- Створення організаційних напрямів.
- Розробка організаційної стратегії.
- Реалізація організаційної стратегії.
- Оцінка і контроль стратегії.

Моделі стратегічного управління

Модель	Основне значення
Матриця життєвого циклу	Допомагає визначити стадію стратегії на кожному етапі її існування
Аналіз "GAP"	Розробка стратегії на основі ліквідації розриву між бажаною та прогнозованою діяльністю
Лоцман	Дев'ять етапів обговорення проблем стратегічного управління для побудови правильних відносин із зовнішнім світом
Модель Мак-Кінсі "7S"	Спосіб осмислення проблем, пов'язаних з розвитком організації (розглядаються 7 факторів, що впливають на розвиток організації)
П'ять структур Мінцберга	Формування контурів організації під впливом п'яти сил
Модель навчання на досвіді	Стратегія формування змін під впливом зовнішніх імпульсів, отриманих в процесі реалізації стратегії
Модель маркетингу	Споживча оцінка якості послуги, заснована на споживчих очікуваннях та досвіді зв'язку між ними
П'ять сил конкуренції Портера	Забезпечення конкурентних переваг
Метод "PDS"	Метод направлений на краще розуміння потреби споживачів
Модель "PIMS"	Передбачає визначення кількісних закономірностей впливу чинників виробництва на кінцеві результати діяльності організації
Система обслуговування менеджменту	Розробка системи обслуговування, що складається зі взаємопов'язаних елементів
Модель розробки стратегії	Графічне представлення образів розробки стратегії
Ланцюг цінностей	Визначення конкурентоспроможності в кожній ланці технологічного ланцюга діяльності організації
Метод "5x5"	П'ять питань про п'ять факторів зовнішнього середовища для виявлення найбільш значних факторів
Метод "SWOT-аналізу"	Аналіз зовнішнього середовища та внутрішнього середовища організації
Матриця "Єврокіп"	Визначення взаємозалежності між зовнішніми проблемами й слабкими (сильними) сторонами діяльності організації

Слабкість формальних моделей у тому, що вони не враховують специфічних особливостей організацій, для яких розробляється стратегія. Однак вони зберегли свою цінність для розуміння окремих аспектів стратегічного управління організацією.

Матриця життєвого циклу. Цілі та стратегії організації залежать від стадії її життєвого циклу. Стадії життєвого циклу фактично формують матрицю для розвитку організації. У процесі розвитку організація проходить кілька стадій. Кожній стадії притаманні відповідні стратегічні цілі та стратегії їх досягнення.

Перша стадія це створення. На цьому етапі залежно від соціально-політичних умов важливим є саме процес виживання, формування передумов подальшого розвитку організації, обрання перспективних напрямів діяльності, забезпечення позитивного соціально-економічного ефекту від діяльності.

Наступна стадія – зростання. Вона характеризується прискореним зростанням обсягів діяльності, послуг, що надаються, можливістю самофінансування, диверсифікацією діяльності, формуванням іміджу тощо.

Потім організація вступає в “стійку” зрілість. Під час функціонування на цьому етапі може бути збалансоване зростання, диверсифікація діяльності, формування портфеля основних соціально-економічних функцій для задоволення потреб суспільства. Далі йде “пасивна” зрілість, збереження позицій, забезпечення рівня задоволення суспільства діяльністю, розвиток напрямів діяльності, що переслідують додаткові цілі.

І насамкінець – занепад. Унаслідок реформ або прогресу соціуму чи зміни соціально-економічних умов зовнішнього середовища доцільна ліквідація організації або пошук додаткових імпульсів у її діяльності шляхом реорганізації, переорієнтації або реформування.

Методи аналізу "GAP" розроблені в Стенфордському дослідницькому інституті в Каліфорнії. Вони дають змогу за допомогою формування стратегії привести справи компанії у відповідність із найбільш високим рівнем очікувань.

Кроки (етапи) аналізу, представлені нижче, характерні для корпорацій, що складаються з підрозділів (залежних організацій) і створюють портфель – набір певних видів діяльності і послуг:

- 1) попереднє формулювання цілей діяльності на один рік, три роки, п'ять років;
- 2) прогноз динаміки норми ефективності у взаємозв'язку із встановленими цілями для існуючих підрозділів;
- 3) встановлення розриву між цілями й прогнозами;

- 4) визначення альтернатив здійснення інвестицій для кожного підрозділу і прогноз результатів;
- 5) визначення загальних альтернативних конкурентних позицій для кожного підрозділу і прогноз результатів;
- 6) розгляд інвестицій та альтернатив ділової стратегії для кожного підрозділу;
- 7) узгодження цілей стратегії кожного підрозділу з перспективами портфеля в цілому;
- 8) встановлення розриву між попередніми цілями діяльності й прогнозом для кожного підрозділу;
- 9) уточнення профілю можливих придбань нових підрозділів;
- 10) визначення ресурсів, необхідних для таких придбань, і характеру їх можливого впливу на інші підрозділи;
- 11) перегляд цілей і стратегії існуючих підрозділів для створення цих ресурсів.

Таким чином, аналіз “GAP” можна назвати організованою атакою на розрив між бажаною і прогнозованою діяльністю.

За *методом “PDS”* (Problem Detection Study) здійснюється дослідження ряду поглиблених опитувань, проведених для того щоб сформулювати проблеми, пов’язані з використанням певної продукції або послуг. Отриманий таким чином приблизний перелік проблем використовується як основа для розгорнутих опитувань великого числа респондентів.

Процес постановки та розв’язання проблем складається з двох ступенів і восьми послідовних кроків.

I ступінь:

- розробка плану дослідження;
- опитування головних виконавців у компанії;
- опитування замовників, виконавців і радників;
- складання переліку проблем та розробка анкет.

II ступінь:

- поширення переліку проблем серед постійних користувачів, випадкових і колишніх замовників;
- обробка відповідей на комп’ютері;
- аналіз відповідей;
- звіт.

Хоча цей метод не дає змоги розкрити сутність структури потреб, він допомагає добре зрозуміти проблеми, з якими стикаються споживачі, використовуючи той чи інший продукт. Результати досліджень, проведених за методом “PDS”, можна використовувати для підвищення конкурентоспроможності.

Модель Мак-Кінсі “7S” являє собою спосіб осмислення проблем, пов’язаних із розвитком або перебудовою організації. Її назва утворена від семи факторів, які, на думку експертів Мак-Кінсі, є важливими для розвитку організації: стратегії (strategy), навичок (skill), загально-визнаних цінностей (shared values), структури (structure), систем (system), кадрів (staff) і стилю (style). Коли компанія збирається змінити свою організацію, сім складових змінюються саме в такій послідовності.

Крім того, на практиці застосовуються й інші моделі стратегічного управління.

Ден Шендел і Чарльз Хофер розробили *модель стратегічного управління*, включаючи планування, а також функції управління.

Їх модель складається з кількох основних етапів:

- (1) мета розробки;
- (2) аналіз навколишнього середовища;
- (3) формулювання стратегії;
- (4) стратегії оцінки;
- (5) реалізація стратегії;
- (6) стратегічне управління.

За **Шенделом і Хофером**, формулювання частини стратегічного управління складається як мінімум із трьох підпроцесів:

- аналізу навколишнього середовища;

- аналізу ресурсів;
- вартісного аналізу.

Модель Томпсона і Стрікланда вважає стратегічне управління безперервним процесом: “ніщо не є остаточним і всі попередні дії і рішення можуть мати майбутні модифікації”.

Цей процес складається з п’яти основних завдань:

1. Розробка концепції організації та формування її бачення.
2. Перетворення місії в конкретні показники.
3. Розробка стратегії для досягнення цільової продуктивності.
4. Впровадження та виконання обраної стратегії.
5. Оцінка діяльності, аналіз ситуації і початок коригувальних змін місії, цілей, стратегії або реалізації в аспекті фактичного досвіду мінливих обставин, нових ідей і нових можливостей.

Загалом ця модель висуває на перший план відносини між місією організації, її довгостроковими і короткостроковими цілями стратегії.

Сучасний теоретик і письменник **Єжи Корі-Кржешовський**, засновник і президент Канадської школи управління, запропонував комплексну модель стратегічного управління.

Модель Корі складається з трьох дискретних основних етапів:

- (1) попереднього аналізу;
- (2) стратегічного планування фази;
- (3) стратегічного управління.

Крім того, Корі стверджує, що систематичне планування складається як мінімум з таких безперервних підпроцесів:

- (1) планування дослідження;
- (2) огляд та контроль;
- (3) техніко-економічне обґрунтування.

Планування є безперервним процесом. Таким чином, усі ці підпроцеси інтегровані, і вони взаємодіяли один з одним, створивши повністю динамічну модель. Модель Корі містить у собі планування і контроль функцій. Крім того, модель описує не тільки довгострокове стратегічне планування, а й включає в себе елементи середньо- і короткострокового планування.

Модель Корі заснована на існуючих моделях, але вона відрізняється за змістом та процесом. Ця модель додає кілька аспектів у процес планування, що було відсутнім в інших моделях. Деякі з них це: розвиток філософії освіти, аналіз системи цінностей, огляд орієнтації суспільства і соціальної відповідальності, визначення параметрів планування, планування досліджень і техніко-економічних обґрунтувань. Використання моделі Корі для стратегічного планування забезпечує новий напрям і нову енергію в організації.

Класичним підходом до питань стратегічного менеджменту є раціональна модель, заснована на ретельному аналізі і детальному опрацюванні стратегічного плану. У цьому випадку процес стратегічного управління включає три укрупнені стадії: стратегічний аналіз, стратегічний вибір і реалізація стратегії.

На стадії стратегічного аналізу здійснюється усвідомлення місії організації і бачення її розвитку, на основі яких відбувається формування стратегічних цілей. Процес визначення стратегічних цілей заснований на аналізі зовнішнього і внутрішнього середовища і зведеному аналізі організації.

На стадії стратегічного вибору формуються стратегічні альтернативи, виробляються їх оцінка та вибір. На стадії реалізації стратегії проводиться декомпозиція стратегічних цілей і показників на нижчі рівні управління. На цій основі визначаються ключові показники діяльності організації, які згодом приймаються за основу для розробки операційних планів та бюджетів, а потім поточних планів, на підставі яких ведеться діяльність організації.

Важливо відзначити, що раціональна модель не є догматичною, передбачаючи ітеративний характер управлінських процесів і наявність зворотних зв’язків. Зокрема, стратегічні цілі час від часу аналізуються і в разі необхідності переглядаються, це може статися на підставі результатів стратегічного аналізу, оцінки альтернатив або контролю реалізації стратегії.

До безперечних достоїнств раціональної моделі стратегічного управління відносять її орієнтацію на корпоративні пріоритети (система цілей розробляється за принципом “згори до низу”), прозорість і об’єктивність стратегічного планування, залученість у процес формування і реалізації стратегій усіх рівнів менеджменту.

Однак багато дослідників відзначають і недоліки цієї моделі, які так чи інакше пов'язані з її недостатньою гнучкістю: для розробки ретельно продуманих, обгрунтованих і узгоджених на всіх рівнях управління стратегій потрібні істотні зусилля, а головне – час, якого може виявитися недостатньо для своєчасного прийняття рішень. Усвідомлення цих недоліків привело до появи низки альтернативних підходів, що передбачають можливість більш гнучкого реагування на мінливі умови як зовнішнього середовища, так і ситуації всередині організації.

Альтернативні моделі засновані на ідеї про те, що стратегічне управління організацією будується не тільки виходячи з ретельно опрацьованих стратегічних планів. Так, **Г.Мінцберг** і **Дж.Уотерс** у своїй статті, що одержала широку популярність, вказують на наявність стратегій двох типів.

До першого типу відносять продумані стратегії (*deliberate strategies*) – стратегії, засновані на результатах стратегічного аналізу і планування, тобто що є результатом застосування раціональної моделі. З урахуванням цього формуються передбачувані стратегії (*intended strategies*), але згодом одні з них реалізуються на практиці, а інші з різних причин так і залишаються нереалізованими.

До другого типу належать невідкладні стратегії (*emergent strategies*) – незаплановані стратегії, що виникають у результаті реагування на зміни, що відбуваються, і непередбачувані обставини. Часто такі стратегії виникають не з директив вищого керівництва, а з моделей поведінки, що склалися на нижчих рівнях управління, в тих чи інших елементах організаційної структури компанії.

У підсумку реалізовані стратегії (*realised strategies*), тобто стратегії, які реально втілюються в життя, складаються під впливом продуманих і невідкладних стратегій.

При цьому реалізована стратегія практично ніколи не буває повністю продуманою або повністю невідкладною. Кожна реалізована стратегія містить “продуманий” і “невідкладний” елементи, співвідношення яких визначається як зовнішніми обставинами, так і внутрішніми факторами, включаючи структуру компанії і корпоративну культуру.

Слід також зазначити, що далеко не завжди стратегії набувають характеру формальних документів, що дає змогу говорити про явні і неявні стратегії. Явні стратегії (*explicit strategies*) – це стратегії, належним чином оформлені і задокументовані. Вони стають доступними певному колу менеджерів ще на стадії їх оцінки та узгодження, а після затвердження набувають статусу “керівництва до дії”. Водночас є і неявні стратегії (*implicit strategies*): вони існують у свідомості керівників, відомі обмеженому колу осіб і не описуються у формальних документах.

Аналіз можливих поєднань продуманих і невідкладних стратегій, а також їх вираження в явній чи неявній формі дав змогу **Г.Мінцбергу** виділити вісім стилів стратегічного менеджменту:

1. Заплановані стратегії (*planned strategies*) – система стратегій будується згори донизу, стратегії ретельно документуються, відображаються у відповідних планах і контролюються.

2. Підприємницькі стратегії (*entrepreneurial strategies*) – стратегії, які відображають бачення лідера організації, але не завжди явно виражені.

3. Ідеологічні стратегії (*ideological strategies*) – стратегії, що відображають колективне бачення співробітників організації та засновані на загальних цінностях, що ними поділяються.

4. Парасолькові стратегії (*umbrella strategies*) – глобальні цілі чітко визначені та задокументовані, але способи їх досягнення не сплановані і засновані на оперативному реагуванні на виникаючі ситуації.

5. Процесні стратегії (*process strategies*) – процеси діяльності організації формалізовані, проте глобальні цілі не є чітко визначеними.

6. Ізольовані стратегії (*disconnected strategies*) – підрозділи мають ясні цілі, діяльність співробітників сконцентрована на вирішенні чітко поставлених завдань, однак стратегія організації в цілому має “невідкладний” характер.

7. Узгоджені стратегії (*consensus strategies*) – стратегії, засновані на моделях діяльності організації, які схвалені і прийняті всіма групами співробітників.

8. Нав'язані стратегії (*imposed strategies*) – стратегії, що визначаються зовнішніми обставинами.

Як підходи до стратегічного управління, які тією чи іншою мірою можуть вважатися альтернативними по відношенню до раціональної моделі, розглянемо моделі обмеженої раціональності, інкременталізму і стратегічного опортунізму.

Підхід, названий обмеженою раціональністю (*bounded rationality*), можна застосовувати у випадках, коли повноцінне використання раціональної моделі виявляється неможливим через брак часу, недостатність вихідної інформації або відсутності можливості ефективної обробки та аналізу цієї інформації (методів, моделей, компетенцій персоналу). У цьому випадку для визначення стратегії розглядаються не всі можливі альтернативи, а тільки деяка (як правило, відносно невелика) їх частина. При цьому менеджери не прагнуть побудувати оптимальну стратегію (тобто прийняти найкраще з можливих рішень), а намагаються знайти певний прийнятний варіант – не обов'язково оптимальний, але такий, що влаштовує всіх стейкхолдерів.

Засновником іншого підходу – інкременталізму (*incrementalism*) – є **Ч.Ліндблом**, який образно охарактеризував цей напрям як “науку доводити справу до кінця”.

Порівняно з раціональним підходом інкременталізм передбачає перегляд і коригування стратегій через відносно невеликі проміжки часу на основі накопиченого досвіду. При цьому замість глобальних цілей компанія ставить перед собою завдання меншого масштабу, а її розвиток відбувається шляхом невеликих змін і кроків з орієнтацією на поточні проблеми та примірні способи їх розв'язання.

Ч.Ліндблом виділяє такі *характеристики інкременталізму*:

- обмеженість – менеджери намагаються максимально спростити процес стратегічного управління і тому розглядають лише обмежену кількість альтернатив, а для кожної з них – обмежене число можливих наслідків. Віддалені перспективи не беруться до уваги, оскільки їх аналіз видається досить складним;

- орієнтація на наявні ресурси – за інкрементального підходу цілі не визначають засоби їх досягнення, а самі визначаються наявними ресурсами і можливостями;

- реконструктивізм – в організаціях спостерігаються безперервні зміни (“реконструкції”) факторів, що впливають на прийняття управлінських рішень. Ніщо не є незмінним: інформація постійно переосмислюється, оцінки і судження переглядаються, а плани діяльності регулярно коригуються. В результаті управлінські рішення адаптуються до мінливого середовища;

- серійність – розвиток організації виглядає як нескінченна серія невеликих поліпшень, спрямованих на виявлення та виконання безлічі більш-менш постійних локальних завдань. При цьому управлінці не прагнуть забезпечити планомірний рух до деякої перспективної мети або розв'язання глобальних проблем, їх діяльність зводиться до пошуку чергового кроку в нескінченному ланцюгу кроків, які в сукупності сприяють розвитку організації;

- фрагментарність – поточні проблеми розв'язуються різними менеджерами і підрозділами організації, ці зусилля не узгоджені і не координуються вищим керівництвом або загальнокорпоративними службами. Часто одна і та ж сама проблема розв'язується паралельно різними людьми незалежно один від одного.

До переваг інкременталізму як моделі стратегічного управління насамперед слід віднести те, що він може застосовуватися в умовах слабкої передбачуваності поведінки зовнішнього середовища і навіть в умовах невизначеності. Розвиток шляхом невеликих змін дає змогу уникнути значних ризиків, а самі зміни спрямовані на вирішення очевидних проблем, вони відносно прості в реалізації і зрозумілі виконавцям. Підвищується можливість апробації та самонавчання, на кожному наступному кроці використовується досвід попереднього кроку.

Ініціатором чергової зміни може стати будь-який підрозділ організації (не обов'язково чекаючи команди згори), що сприяє розвитку ініціативи і відповідальності низових ланок управління.

Водночас необхідно відзначити і недоліки інкременталізму, головний з яких – відсутність системності та орієнтації на деякий бажаний стан організації в майбутньому. Процес невеликих змін може перетворюватися в пересічне “латання дірок”, що веде до полегшення, а не до вирішення глобальних проблем. Відсутність системності також проявляється в локальності змін, які за певних обставин можуть навіть суперечити один одному.

Нарешті, потрібно згадати ще один підхід до стратегічного управління – стратегічний опортунізм (*freewheeling opportunism*). Тут основна увага приділяється використанню виникаючих можливостей, при цьому стратегічні цілі і довгострокові плани розглядаються як стриму-

ючі чинники, що знижують гнучкість поведінки організації. Такий підхід є вкрай ризикованим, але все ж (за умови достатнього контролю ситуації менеджерами) має право на існування.

Таким чином, у сучасному світі існує безліч практичних методів та прийомів для проведення процесу стратегічного управління на відповідному рівні. Всі вони мають певні позитивні та негативні риси. Застосування того чи іншого методу або їх міксування доцільне виключно на принципах ситуативної, але стратегічної доцільності.

11.7. Сутність управління проектами

Поняття управління проектами

Управління проектами є однією з найбільш актуальних та прогресивних управлінських технологій, що продовжує швидко розвиватись. Напрямім його застосування концепції проектного менеджменту надзвичайно багато, і вони можуть охоплювати практично всі сфери людського життя, у тому числі й державне управління.

Необхідність реалізації великомасштабних проектів зумовила формування нових проектно-орієнтованих інноваційних технологій та механізмів реалізації складних, розрахованих на великий проміжок часу цілей, пов'язаних з використанням значних ресурсів, а часто міжвідомчої та міжгалузевої кооперації.

Базовим інструментом управління змінами є програми й проекти. Кожна програма являє собою комплекс взаємопов'язаних (по ресурсах, термінах і виконавцях) проектів, які забезпечують досягнення масштабної мети. Основу проектного підходу в управлінні становить погляд на проект як на керовану зміну початкового стану будь-якої системи (наприклад держави, організації чи підприємства), пов'язану з витратами ресурсів, у тому числі коштів, часу тощо. Дослідження процесу й регулювання змін, здійснюваних за заздалегідь розробленими правилами в рамках бюджету і тимчасових обмежень, становлять *суть управління проектами*.

Управління проектами (проектний менеджмент):

- являє собою міждисциплінарну, синтетичну наукову, навчальну і практичну дисципліну;
- відображає у своїх методах і засобах загальні тенденції світового, національного, культурного й науково-технічного розвитку.

Об'єктивні передумови появи, існування і безперервного розвитку управління проектами визначаються тим, що він переважно спрямований на забезпечення ефективності формування, використання і розвитку кадрів управління, а також на методологічне і організаційно-інструментальне забезпечення розвитку як визначальної категорії буття і підтримки життєдіяльності.

Управління проектами є одним з *ефективних інструментів розв'язання проблемних ситуацій* у проектах, коли з початку їх виникнення і аналізу можливих шляхів їх розв'язання розглядаються і аналізуються ключові категорії проекту: цілі; кінцеві продукти; суттєві параметри і характер впливу навколишнього середовища; необхідні ресурси; критерії позитивності результатів, ефективності їх досягнення і оцінки; можливі механізми та інструменти діяльності й управління.

Головним завданням управління проектами є досягнення всіх цілей та виконання завдань проекту з одночасним виконанням зобов'язань щодо наперед визначених обмежень проекту (зміст, час, бюджет).

Філософія та методологія управління проектами

Філософія управління проектами базується на розумінні проекту як окремого об'єкта управління. Його характерні особливості (унікальність, тимчасовість, невизначеність) формують специфіку методів управління. В основному ця специфіка полягає ось у чому.

1. Це управління в умовах невизначеності результатів. Новизна проектних рішень та унікальність робіт, які виконуються, не можуть гарантувати з достатньою ймовірністю точне дотримання плану. Тому управління має зосереджуватися на зниженні невизначеності в процесі виконання проекту. Це дає змогу своєчасно усувати недоробки плану та помилки його розробників, які неминучі в умовах невизначеності.

2. Управління проектом має здійснюватися відносно окремо від поточної діяльності. Це необхідно для того, щоб повністю зосередитися на досягненні мети проекту, а також щоб забезпечити оперативність у прийнятті управлінських рішень.

3. На відміну від поточної діяльності, де доводиться шукати компроміс між різними факторами та ресурсами, в управлінні проектами діє правило: “час важливіший над усе”. Заради своєчасного виконання проектних робіт можна жертвувати бюджетом, витратами ресурсів і багато чим, виключаючи, звичайно, якість проектних рішень.

4. Серед рішень, які доводиться приймати під час виконання проектів, пріоритет мають ті, які характеризуються більшою надійністю в досягненні результату, навіть якщо вони за іншими параметрами можуть бути визнані неефективними. Ризик в управлінні проектами неприйнятний, навіть якщо він оцінюється позитивно порівняно з очікуваними результатами.

5. Необхідність узгодження інтересів зацікавлених сторін проекту визначає обов’язкову наявність у менеджера проекту рис політика. Він повинен постійно підтримувати у них зацікавленість у результатах проекту, запобігати можливим конфліктам, усувати упередженість щодо можливих наслідків упровадження нововведення в поточну діяльність.

6. З погляду застосування найбільш доцільних методів, які дають змогу досягти кінцевих результатів відповідно до ідеї проекту, методологічною основою проектного менеджменту слід вважати теорію сітьового моделювання. Аналіз сітьового моделювання дає змогу уникнути таких проблем завдяки розбивці загального комплексу робіт на окремі роботи, визначити їх тривалість та потрібні ресурси. Це можна зробити кількома методами, найбільш популярними з яких є діаграма Ганта та сітьовий графік виконання робіт.

Методологія управління проектами передбачає розробку, реалізацію та розвиток проекту як складної системи, що відтворюється та функціонує в динамічному зовнішньому середовищі. Головними елементами проекту є задум, ідея (проблема, завдання), засоби їх реалізації (вирішення проблеми) та результати, отримані в процесі реалізації проекту.

Проектно-орієнтоване управління застосовують тоді, коли чітко визначені: завдання проекту та кінцевий результат; виділені чи наявні ресурси; часові рамки та обмеження. *Проектно-орієнтоване управління* характеризується чіткою орієнтацією на досягнення мети – *створення “продукту проекту”*.

На сьогодні існує багато програмних продуктів з управління проектами, які дають змогу автоматично будувати оптимальні календарні плани та оптимізувати їх на основі методу критичного шляху. Тому актуальним для підвищення результативності професійної діяльності державних службовців доцільно розглянути не методичну складову управління проектами, а практичні питання застосування методології управління проектами в управлінні державними програмами та проектами.

11.8. Базові поняття та визначення проектного менеджменту

Поняття та ознаки проекту

Проект – унікальний набір скоординованих робіт заданого змісту з визначеними початковою та кінцевою датами, обмеженою вартістю та часом реалізації, які спрямовані на досягнення запланованих цілей за характеристиками тривалості, вартості та задоволення учасників.

Проект має три основні властивості: унікальність місії проекту; тимчасовий характер, позначений певним часом початку і закінчення; невизначеність, така як зміни в оточенні проекту і ризику.

Унікальність. Навіть якщо проекти схожі, вони ніколи не виконуються в одному і тому самому оточенні та контексті. Проекти є неповторними та унікальними; головна думка, пов’язана з місією проекту, часто визначає вирішення конкретної проблеми. А проект представляє різні типи унікальності, відмінні риси, а також можливості інновації. Хоча існують різні типи та рівні унікальності, вона вимагає змін у поглядах, створення підходів, а також багатого досвіду з огляду на абсолютно нові елементи.

Тимчасовий характер. Тимчасовий характер визначається певним початком і закінченням кожного проекту. Час початку можна встановити, оскільки проект починається не тільки

виходячи з визначених дат, продиктованих його графіком, а і з того, на який термін організується тимчасова команда проекту і призначається команда ключових осіб. Необхідно чітко визначити умови завершення проекту. Проектний менеджер може взяти на себе відповідальність за здачу проекту тільки в тому разі, якщо дата закінчення проекту встановлена.

Невизначеність. Оскільки проекти не повторюються, виконуються для продукту з унікальним змістом і передбачають певні умови, виконання їх місій є не завжди простим завданням і супроводжується деякою невизначеністю. Ця невизначеність призводить до ризиків, зумовлених невизначеною інформацією, незрілою або невиконаною технологією і непередбачуваними чинниками. У проектах ці ризики долаються за допомогою проектного менеджера та об'єднаних знань, суджень і творчого потенціалу членів команди.

Команда проекту – це тимчасове організаційне утворення, що створюється й функціонує впродовж періоду реалізації проекту й забезпечує ефективне досягнення його цілей. Склад і функції команди проекту залежать від масштабу, складності й інших характеристик проекту, що визначають його унікальність.

Життєвий цикл проекту (рис. 11.2) – період від моменту появи концепції майбутнього продукту* проекту або вимог до нього (інформація) до моменту передання цього продукту в експлуатацію (закриття). Життєвий цикл проекту складається з кількох фаз, кожна з яких передбачає виконання певних дій, що приводять до одержання проміжного результату. Загальноприйнятого розподілу на фази не існує, але всі фази виконуються в хронологічній послідовності. Важливо, що наприкінці кожної фази необхідно оцінити заново обґрунтованість подальшого виконання проекту.

**Основні поняття
проектного менеджменту**



Рис. 11.2. Фази життєвого циклу проекту

Робота – неподільна частина проекту, що забезпечує виконання запланованих дій у встановлені терміни на основі обумовленої технології та вимог до якості, що використовує матері-

* Продукт – результат виробничого процесу, проекту або програми, який має певні споживчі якості з погляду ринку або замовника.

ально-технічні та фінансові ресурси. Структура робіт проекту (WBS) – ієрархічна структура, що розділяє роботи проекту на групи, підгрупи, категорії тощо. За природою структура робіт проекту є ієрархічною і в основному призначена для забезпечення повноти опису проекту і відстеження змін складу і змісту робіт, які виконуються в його межах.

Управління змінами (Change Management) – це збалансована система управління ресурсами (людськими і технічними), пов'язана зі змінами. Управління змінами – це сукупність робіт, зокрема:

- визначення і впровадження нових цінностей, стосунків, норм, стилю поведінки в межах організації, які підтримують нові способи виконання роботи і переборюють протистояння змінам;

- досягнення консенсусу між споживачами і зацікавленими сторонами щодо певних змін, реалізованих для більшого задоволення їхніх потреб;

- планування, тестування і впровадження всіх аспектів переходу від однієї організаційної структури (бізнес-процесу) до іншої.

Управління проектами, або Project Management (PM) – це мистецтво керівництва та координації людських і матеріальних ресурсів протягом життєвого циклу проекту шляхом застосування сучасних методів і техніки управління для досягнення визначених у проекті результатів за складом та обсягом робіт, вартістю, часом, якістю та задоволеністю учасників проекту.

Управління проектами – це використання знань, навичок, методів і засобів у процесі управління виконанням робіт проекту для задоволення або перевищення потреб і бажань зацікавлених осіб у процесі досягнення мети проекту.

Зацікавлені учасники, або зацікавлені сторони проекту – всі, хто в процесі реалізації проекту щось придбає або, навпаки, втратить. Зацікавлених сторін у проекті досить багато. Часто деякі з них можуть фізично бути об'єднані в одній особі.

Технологія управління проектами – набір моделей, методів, механізмів і засобів, включаючи комп'ютерні системи, що забезпечують процеси управління проектами.

Процес – численність взаємопов'язаних операцій, що перетворюють ресурси входу в продукти на виході. *Процес управління проектом* – комплекс управляючих впливів для усунення відхилень від цільової моделі проекту (наприклад затримка за часом, перевитрати ресурсів, вартості тощо).

Логічна матриця проекту – це інструмент у вигляді матриці, що дає змогу системно представити проект на стадії розробки й використовувати його для моніторингу на стадії виконання й закриття проекту. Матриця дає уявлення про взаємозв'язок результату й мети проекту, продукту проекту й діяльності з виконання проекту. Зазвичай матриця займає 2-3 сторінки і містить конкретну й реалістичну інформацію про проект. Це живий документ, у який вносяться зміни в процесі реалізації проекту.

Реалізація проекту (див. рис. 11.3) – комплекс дій, що передбачає планування, організацію, моніторинг, контроль і виконання всіх складових проекту, а також стимулювання учасників проекту для досягнення його цілей в установлений час з погодженою вартістю і якістю виконання робіт.

Цінність проекту – властивість проекту, що визначається вигодою, яку надає продукт проекту, за умови виконання вимог, охоплених місією проекту. Існує дві необхідні умови, які гарантують отримання цінності проекту. Перша – практична здатність проектного менеджера виконати проект згідно з планом, і друга – спосіб, за якого через продукт проекту гармонійно досягається його цінність для всіх зацікавлених сторін. Якщо перша умова є обов'язковою, то друга – достатньою для досягнення цінності проекту.

Проект, який задовольняє ці дві умови, може створити цінність активу, включаючи його інтелектуальну цінність як прямий результат від його використання; цінність інновації завдяки тому, що її продукт створює нову соціальну цінність для суспільства і цінність власника, також відому як цінність балансування інтересів зацікавлених сторін, яка включає цінність володіння проектом для кожної зацікавленої сторони і продукує синергію для майбутнього вигідного співробітництва або нової моделі кросіндустріального бізнесу, де виконання проекту передбачає збалансування інтересів стейкхолдерів.

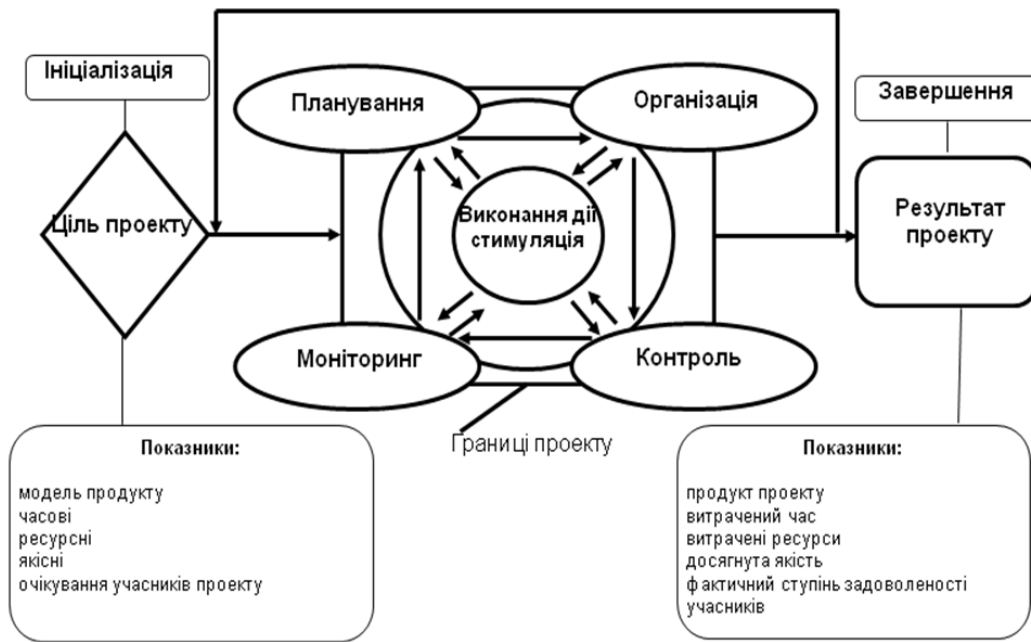


Рис. 11.3. Системна модель процесу реалізації проекту

Програма – численність взаємопов’язаних проектів, що забезпечують досягнення поставленої мети в обумовлені терміни з установленим бюджетом і необхідними ресурсами. *Програма* – це складна група проектів, життєві цикли яких вписані в життєвий цикл програми [1].

Основними характеристиками програми є: різноманітність, масштабність, складність, невизначеність. Зокрема:

- програма характеризується *різноманітністю контексту*, який визначається взаємопов’язаністю різних галузей знань, у сукупності спрямованих на вирішення завдань програми;
- у програмі елементи різних типів: політичні, економічні, соціальні – синтезуються і формують її *масштабність*, предметну сферу і структуру;
- програма характеризується *складністю*, яка визначається наявністю і нечіткістю меж між проектами, взаємопов’язаністю проектів та інтеграцією проектних життєвих циклів;
- програма стикається з більш високим ступенем *невизначеності*, зумовленим змінами в оточенні, ніж проект, оскільки вона потребує більше часу для реалізації.

Управління програмою – це додаткові (понад управління проектами) дії, метою яких є створення цінностей. Ключовою підсистемою в управлінні програмою є управління інтеграцією проектів у межах програми, а основою практики управління програмою – управління проектним товариством.

11.9. Функції управління проектами в реалізації державних проектів і програм

Характеристика функцій управління проектами

Управління проектами на сьогодні є загальновизнаною методологією здійснення управлінської діяльності і містить дві основні частини проектного менеджменту.

Перша частина вивчає предметну галузь проекту, яка включає визначення ключових термінів, середовище, в якому функціонують проекти, та процеси управління проектами (процеси ініціалізації, планування, виконання, контролю та закриття проекту).

Друга частина – це функції (інколи їх називають функціональними підсистемами) управління проектами, які поділяють на три групи:

- основні: управління інтеграцією, змістом, часом, ресурсами, вартістю;

- інтегруючі: управління якістю, персоналом, інформацією, закупівлями;
- підтримувальні: управління ризиком, змінами (конфігурацією).

Окремо виділяють управління ефективністю та проектний аналіз. Функціональні підсистеми управління проектами наведені на рис. 11.4.



Рис. 11.4. Функціональні підсистеми управління проектами

чітко визначених завдань та робіт, спрощення управління реалізацією проекту, розподіл відповідальності за виконання робіт, забезпечення зв'язку робіт із структурою організації, створення єдиної бази для планування і контролю за витратами, точну оцінку часу та матеріальних ресурсів, моніторинг виконання робіт, аналіз результатів.

Структуризація проекту полягає в поєднанні структури робіт (WBS – Work Breakdown Structure), структури організації (OBS – Organization Breakdown Structure) та структури ресурсів (RBS – Resource Breakdown Structure). Основна увага при структуризації проекту зосереджується на формулюванні мети та цілей проекту, які мають бути реалістичними, вимірними, взаємопов'язаними, несуперечливими, зорієнтованими в просторі і часі. Лише тоді можна забезпечити процес моніторингу та оцінювання рівня їх досягнення.

Більшість цілей органів публічної влади, як правило, є лише загальними побажаннями, які не підкріплені попереднім аналізом та ресурсами. Вони не відповідають критеріям їх формулювання, є декларативними. Насамперед очевидною є фактична неможливість проведення моніторингу та оцінювання. Виходячи з цього порушується один з базових принципів управлінської діяльності – принцип цілеспрямованості. З метою усунення зазначених недоліків в органах публічної влади необхідно уточнити та переглянути стратегічні, операційні цілі та завдання, визначити перелік робіт, ресурси для кожної роботи, а також установити відповідальних.

Управління змістом (обсягами робіт) у проекті (scope management). Зміст проекту – це впорядкований перелік усіх робіт, які слід виконати для досягнення мети (цілей) або виконання завдань проекту.

Зміст проекту ототожнюють з ієрархічною структурою робіт проекту (WBS). Формування WBS починається з розподілу цілей проекту на підцілі аж до досягнення найдрібніших позицій – робіт, що підлягають контролю. В загальному вигляді WBS складається із таких рівнів: проект – підпроект – пакети робіт (група робіт, об'єднаних за спільною ознакою) – окремі роботи. Для окремих робіт проекту призначаються виконавці, ресурси, бюджет, часові рамки та коди. Ієрархічну структуру робіт доцільно використовувати, розробляючи заходи обласних цільових програм.

Управління часом (тривалістю) в проекті (time management). Ця функція означає планування і контроль термінів виконання проекту та забезпечує своєчасне завершення всіх робіт, передбачених проектом. Функція управління часом у проекті передбачає: визначення діяльності (переліку робіт), а також послідовності робіт; оцінку тривалості робіт; розробку календарного плану (відповідно до вказаного переліку робіт, їх тривалості та послідовності). Календарний план як перелік тільки планових параметрів робіт проекту втрачає сенс без порівняння з фак-

Розглянемо детально **функції проектного менеджменту** з метою їх подальшого використання в організації управління державними (публічними) проектами і програмами.

Управління інтеграцією проекту (integration management).

Інтеграція проекту передбачає координацію елементів, виконавців, функцій, процесів проекту для забезпечення його цілісності. Це досягається шляхом розробки структури проекту, яка передбачає розбивання проекту на окремі блоки з метою переходу від загальних цілей до

тичними термінами їх виконання, тому надзвичайно важливим є контроль за виконанням робіт, передбачених проектом.

Управління ресурсами в проекті (*resource management*). Ця функція охоплює планування ресурсів; розподіл їх за роботами проекту; оптимізацію на основі ресурсної гістограми; облік і контроль за їх використанням.

Управління вартістю (витратами) проекту (*cost management*). Ця функція проектного менеджменту включає процеси планування і контролю витрат з проекту для забезпечення його реалізації в рамках прийнятого бюджету і складається з таких етапів: оцінки вартості ресурсів, формування кошторису та бюджету, фінансового контролю за зміною вартості. Останній етап – контроль за зміною вартості проекту – проводиться на основі методу освоєного обсягу робіт.

Управління якістю проекту (*quality management*). Функція охоплює діяльність із забезпечення якості виконання робіт та якості продукції і послуг проекту на всіх етапах життєвого циклу проекту.

Управління людськими ресурсами (*human resource management*). Управління персоналом проекту забезпечує найефективніше використання людських ресурсів на всіх фазах життєвого циклу проекту. Управління людськими ресурсами передбачає побудову матриці відповідальних за виконання робіт, яка містить список пакетів робіт WBS на одній осі та список підрозділів організації і виконавців робіт OBS на іншій.

Реалізація проекту відбувається в межах організаційної форми, структура якої значною мірою впливає на сам проект. Розрізняють: функціональну, проектну та матричну організаційну структуру. Остання є проміжною формою, що об'єднує переваги проектної та функціональної структур. Існує три різновиди матричної структури управління: слабка матриця, збалансована матриця та жорстка матриця.

Управління інформацією та комунікаціями в проекті (*information and communication management*). Ця функція забезпечує своєчасне отримання, збирання, поширення, зберігання та розміщення інформації про проект. Основна мета управління комунікацією проекту – це забезпечення учасників проекту інформацією.

Управління закупівлями в проекті (*procurement management*). Дана функція включає процеси придбання товарів, продукції і послуг від зовнішніх організацій-постачальників за межами організації-виконавця.

Виокремлюють закупівлі робіт, матеріалів, обладнання, послуг та використання послуг консультантів проекту. Інтегруючим елементом цих ресурсів є переважний спосіб їх закупівель – через конкурсні торги (тендери), які можуть проводитися за допомогою процедур відкритих, закритих, двоступеневих торгів, процедури запиту цінових пропозицій та закупівлі в одного виконавця.

Управління ризиками проекту (*risk management*). Ризик – це невизначеність, пов'язана з можливістю виникнення збитків або зниження ефективності проекту. Існують такі типи реакції на ризик: ухилення від ризику, пом'якшення ризику (страхування ризику), прийняття ризику (резервування).

Проектний аналіз. Розрізняють такі види проектного аналізу: маркетинговий, технічний, екологічний, організаційний (інституційний), соціальний, економічний, бюджетний, фінансовий.

Оцінка ефективності проекту здійснюється на основі розрахунку грошових потоків, які утворюються від інвестиційної, операційної та фінансової діяльності. Далі проводять аналіз показників: чистої теперішньої вартості, внутрішньої норми рентабельності та терміну окупності проекту.

Розрізняють *три види ефективності проекту*: комерційну, бюджетну та економічну. Комерційна ефективність розраховується з метою визначення прибутковості проектів приватних фірм. Бюджетна ефективність визначається для державного бюджету чи місцевих бюджетів різних рівнів. Економічна ефективність обчислюється з позиції інтересів держави загалом у випадках, коли оцінка комерційної та бюджетної ефективності неможлива або недостатня.

Викладене становить особливий інтерес щодо можливостей застосування інструментів проектного менеджменту в публічній сфері. Визначимо основні управлінські функції та засоби проектного менеджменту, за допомогою яких можна реалізувати ці функції (див. табл. 11.4).

Управлінські функції та їх реалізація засобами проектного менеджменту

Основні функції управління	Засоби проектного менеджменту
Планування	– Ієрархічна структура робіт; – сітьове моделювання; – діаграма Ганта; – ресурсні профілі
Організація	– Матрична організаційна структура
Мотивація	– Матриця відповідальності
Контроль	– Контроль фактичного виконання робіт; – контроль за зміною вартості проекту

Базовим інструментом реалізації реформ у публічній сфері є програми і проекти. Кожна програма являє собою комплекс взаємопов'язаних (за ресурсами, термінами й виконавцями) проектів. Зазначене зумовлює доцільність використання в публічній сфері засобів проектного менеджменту для планування та управління реалізацією програм соціально-економічного розвитку областей, регіональних цільових програм та стратегій розвитку регіонів.

У період так званої “третьої хвилі”, багатьох адміністративних реформ за моделлю “New public management” значно підвищилася важливість успіху державних програм і політик, що дало поштовх для переходу на новий рівень ведення державних проектів – *перенесення акценту з контролю за дотриманням державними службовцями правил на контроль за результатами їх діяльності і встановлення зв'язку між результатами та заходами щодо стимулювання чи обмеження.*

Відмінності управління проектами від програм в публічній сфері

Для ефективної реалізації складних, розрахованих на великий проміжок часу і пов'язаних з використанням значних ресурсів державних проектів і програм доцільним є використання найкращої практики управління проектами та її адаптація до специфіки та вимог публічної сфери.

Управління проектами в публічній сфері – це управління проектами і програмами, що спрямовані на забезпечення результативного і ефективного управління в публічній сфері та в її складових. У таких програмах суб'єктами виступають органи влади і державні організації, яким за результатами впровадження програми встановлюються нові правила та норми діяльності, внаслідок чого очікується покращення становища громадян як кінцевих бенефіціарів програми. Цілі державної програми формулюються саме в термінах покращення становища громадян.

Розглянемо кілька принципових відмінностей управління проектами та програмами в публічній сфері.

1. У державних програмах і проектах мета (найчастіше) – це створення нових інститутів та інфраструктури, що, насамперед, припускає створення системи управління *нормами* (нормативними актами, що регулюють конфлікт інтересів та контрактні вимоги), крім управління процесами і роботами.

2. В процесі управління проектами та програмами в публічній сфері важлива цінність громадської участі у формуванні вимог до виконавчої влади (participation).

3. Одним із дієвих методів управління проектами в публічній сфері є державно-приватне партнерство (ДПП) – юридично обов'язковий для сторін контракт між особою приватного сектору та державним органом (чи органом місцевого самоврядування), за яким приватний партнер зобов'язаний надавати публічні послуги, для чого приватний сектор повинен інвестувати певні власні ресурси (фінансові, технологічні, час і репутацію корпорації тощо), а також взяти на себе відповідальність за певні ризики надання таких послуг, при цьому оплата приватному партнеру здійснюється тільки в обмін на фактично надані послуги.

4. Світовий досвід проектного управління сконцентрований у загальноновизнаних стандартах управління. У більшості держав є власні стандарти управління проектами: PMBOK→, NASA Project Management (США); PRINCE2, BSI BS 6079, OSCEng (Велика Британія), DIN 69901, V-Modell (Німеччина); Hermes method (Швейцарія); ANCSPM (Австралія); CAN/CSA-ISO 10006-98 (Канада); P2M (Японія); C-PMBOK (Китай); South African NQF4 (ПАР) тощо. Також існують

стандарти з розширеною географією застосування: IPMA (Євросоюз); MSA EN 9200:2004 (Європа); ISO 10006:2003 і GAPPs (міжнародні стандарти).

Складність та унікальні характеристики державних проєктів зумовили випуск нового додатка до PMBOK Guide 2004 для державних органів, що здійснюють організацію управління національними проєктами та програмами – *The Government Extension to the PMBOK → Guide*. Це видання деталізує та розширює ключові питання і процеси управління проєктами; включає визначення термінів, опис основних середовищ, у яких функціонують державні проєкти; дає докладну картину життєвого циклу державної програми. У додатку описуються основні принципи ефективного управління державними програмами, управління ефективністю та контролюваністю проєкту.

5. Запроваджуючи інструменти управління проєктами в публічну сферу, необхідно врахувати специфіку публічного управління:

- у публічній сфері управлінська діяльність має за мету забезпечення умов функціонування суспільства в цілому, задоволення найрізноманітніших потреб, які нерідко є суперечливими;
- управлінська діяльність у публічній сфері характеризується значно вищим, ніж у приватній, рівнем відповідальності її суб'єктів перед суспільством та перед громадською думкою за свої дії чи бездіяльність. Крім того, вона й обмежується в набагато більших обсягах;

- органи публічного управління можуть забезпечити необхідну за законом поведінку інших суб'єктів за допомогою примусу, використовуючи притаманні адміністративному праву методи.

У державі під назвою “проєкт” реалізується значна кількість конкретних справ – оригінальних, епізодичних, самодостатніх. Часто вони не сприймаються як фрагменти певної стратегії чи програми, не утворюють системи, стосуються різноманітних сфер і напрямів діяльності, формуються і реалізуються незалежно одна від одної, від загальносуспільних інтересів, перспектив розвитку. Тому роль публічного управління має зводитися до ефективного управління проєктами, з'ясування спільних тенденцій різновекторних проєктів; узагальнення безсистемних та хаотичних проєктів; виявлення реальної потреби у запровадженні проєктів.

На основі концепції управління проєктами можна розробляти проєкти для будь-яких сфер державного управління. У політичній сфері – це проєкти законодавства та правового регулювання, вдосконалення інститутів влади, доктрини оборони та безпеки тощо; в економічній – проєкти приватизації, реформування та створення нових підприємств; проєкти розвитку паливно-енергетичних систем; створення екологічних систем регіонів та галузей; проєкти демонополізації, розвитку приватного сектору; проєкти оздоровлення фінансової системи тощо; у соціальній сфері – проєкти страхування та соціального забезпечення, проєкти забезпечення житлом, пенсійні. Не менш важливими є освітні проєкти, проєкти охорони здоров'я та медичного обслуговування, проєкти подолання технологічної відсталості та багато інших. Кожний із названих проєктів є щонайменше мультипроєктом, а то й мегапроєктом і потребує застосування інструментів управління проєктами.

Аргументи щодо доцільності управління проєктами

Наведемо головні аргументи щодо доцільності застосування концепції управління проєктами для розробки та здійснення державних програм і проєктів:

- управління проєктами є універсальною концепцією, що може застосовуватися для здійснення будь-яких проєктів у всіх складових публічної сфери, починаючи з освіти, науки та медицини і закінчуючи важкою промисловістю, збройними силами та оборонним комплексом;

- методи та інструменти управління проєктами у професійному управлінні є на сьогодні одними з найбільш досконалих, апробованих та відпрацьованих у світовій практиці, що створює сприятливі умови для запозичення передового досвіду, швидкої адаптації до національних умов та ефективного застосування;

- на основі управління проєктами можна ефективно вирішити проблему контролю (причому з боку як державних органів, так і громадськості) термінів, і особливо витрат;

- результати робіт у контексті управління проєктами мають бути конкретними і не просто продуктом, а системою цілей, яких необхідно досягти у процесі виконання проєкту, що значно підвищує можливості практичного використання методології та методів управління проєктами;

- у процесі реалізації програм у публічній сфері досить часто задіяно багато структур та органів; неможливість нормальної координації між ними може повністю паралізувати роботи; механізми управління проектами дають змогу вирішити цю проблему;
- існує коло проблем, які або майже неможливо, або вкрай непродуктивно вирішувати в рамках стандартних структур та управлінських технологій; у цих випадках управління проектами може виявитися незамінним;
- методи управління проектами є гнучкими, їх можна застосовувати у будь-яких організаціях і при цьому гармонійно коригувати зі стратегічним управлінням та організаційною стратегією;
- на основі управління проектами можна досить чітко здійснювати контроль та управління ефективністю діяльності, що за інших умов найчастіше є значно утрудненим;
- проектний підхід дає змогу сформувати більш гнучку організаційну структуру управління, що здатна своєчасно реагувати на зміни внутрішнього та зовнішнього середовища;
- проектний підхід передбачає чіткий розподіл керівництвом цілей, завдань, функцій та обов'язків щодо реалізації проекту, що полегшує оцінку та підвищує контроль за виконанням завдань підлеглими;
- на основі проектного підходу визначають склад завдань проекту, ієрархічну структуру за принципом “дерева робіт”, що дає змогу включити у структуру проекту необхідні та достатні завдання;
- проектний підхід дає можливість здійснити інтегральну оцінку соціально-економічної корисності проекту за єдиним основним критерієм для отримання узагальненої оцінки ефективності діяльності органу державної влади в певній проблемній сфері;
- управління проектами веде до отримання “готового продукту” – кінцевого результату, за яким визначається ступінь задоволення потреб громадян;
- управління проектами використовує стратегію цільового раціонального розподілу та використання проектних ресурсів за критерієм максимізації з метою ефективного управління ними;
- за допомогою проектного підходу здійснюється зворотний зв'язок з населенням країни, що дає змогу оцінити діяльність органу державного управління безпосередньо громадянами держави.

Підсумовуючи, слід зазначити, що публічна сфера є однією з пріоритетних щодо використання методів та прийомів управління проектами. На жаль, розуміння цього та потенціалу методології управління проектами у відповідних колах недостатнє. І це, безперечно, один із головних чинників, що перешкоджає використанню та поширенню технологій управління проектами в нашій країні. Водночас багато проблем, що стоять перед державою та суспільством, за допомогою таких технологій можна було б швидко та ефективно вирішити вже сьогодні. Адже ключ до успіху в реалізації публічних реформ полягає в регулярних та успішних інноваціях. Управління проектами – це найзручніший інструмент для швидкого та ефективного виведення інновацій на ринок.

11.10. Методологія управління проектами в публічній сфері

Програмно-цільовий метод управління державними проектами і програмами

Суспільство розвивається революційним або еволюційним шляхом. Абсолютна більшість політиків, учених та практиків на сучасному етапі віддає перевагу еволюційним напрямкам розвитку. Найбільш поширеним його засобом є реформи, що розробляються і поетапно впроваджуються в різні сфери суспільного життя. Проте реформи в загальному вигляді – не що інше, як взаємопов'язана сукупність різноманітних за масштабами та складністю проектів: соціальних, організаційних, технічних, інноваційних та інвестиційних. Управління вказаними проектами в такому розумінні є невід'ємною функцією держави та її органів, а подекуди і головним їх завданням.

Програмно-цільовий метод – спосіб формування системи планових рішень значних народногосподарських проблем, суть якого полягає у визначенні основних цілей соціального, економічного і науково-технічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів щодо їх досяг-

нення в намічені терміни при збалансованому забезпеченні ресурсами і ефективному розвитку суспільного виробництва.

Сполучним елементом між метою і засобами виступають комплексні програми, які розробляються на весь період, необхідний для реалізації поставлених цілей.

Цільова комплексна програма (ЦКП) – це документ, у якому відображається мета і комплекс виробничих, науково-дослідних, організаційно-господарських, соціальних та інших завдань і заходів, спрямованих на реалізацію народногосподарських проблем і пов'язаних ресурсами, виконавцями і термінами виконання.

Цільові комплексні програми за змістом поділяються на соціально-економічні, науково-технічні, виробничо-економічні, територіальні, екологічні та організаційно-господарські.

Виділяють також такі ЦКП:

- народногосподарські (загальнодержавні), спрямовані на вирішення проблем, які впливають на стан національної економіки;
- міжгалузеві, які охоплюють групу однорідних, технологічно пов'язаних між собою галузей;
- загальногалузеві, реалізація яких має принципове значення для технічного розвитку окремої галузі;
- в рамках первинних складових економіки (підприємств).

Сутність програмно-цільового управління полягає в тому, що конкретні результати досягаються шляхом реалізації цільових комплексних програм – директивного адресного документа, що являє собою пов'язаний за часом, ресурсами і виконавцями комплекс економічних, виробничих, організаційних та інших завдань, спрямованих на досягнення поставлених цілей найбільш ефективними способами. У широкому розумінні під програмою мається на увазі встановлення етапів, порядку і механізму управління процесом послідовного досягнення цілей. При цьому програма не може бути тільки сумою заходів, а являє собою систему взаємопов'язаних заходів, яка, орієнтуючись на особливі закономірності розвитку зовнішнього середовища, викликає синергетичний ефект.

Програмно-цільове управління реалізується послідовно: виявляються і аналізуються проблеми, формується дерево цілей, розробляється адекватна програма дій, створюються механізми її реалізації, проектується система моніторингу виконання програми, здійснюється її оцінка і коригування.

Особливістю програмно-цільового підходу є акцентування уваги на кінцевому результаті, за яким можна оцінювати результативність реалізації програми.

У загальному вигляді програма складається з цільової, структурної, ресурсної, організаційної, результативної частин.

Цільова частина охоплює генеральну мету, основні і проміжні цілі. Останні програми впорядковуються в дерево цілей за значущістю та рівнями на основі принципів повноти та відповідності генеральній меті.

Структурна частина програми формується на основі дерева цілей шляхом послідовного переходу від цілей до конкретних заходів щодо їх досягнення.

Ресурсна частина програми передбачає визначення витрат. Фінансування програми здійснюється в межах коштів, які щорічно виділяються в місцевому (обласному) бюджеті для виконання програм і вжиття заходів щодо розвитку галузі, для якої розроблена програма.

Організаційна частина програми має на меті створення необхідних організаційних передумов для роботи за програмою: видання обласними органами державного управління відповідних наказів, розпоряджень та ухвалення рішень; створення на громадських засадах спеціалізованих структурних підрозділів для керівництва програмою.

Результативна частина програми містить перелік показників для оцінки програми з погляду соціальних результатів її реалізації: поліпшення якості управлінських рішень; удосконалення методів роботи; підвищення кваліфікації кадрів; поліпшення умов роботи тощо.

Основною ознакою програмно-цільового управління є створення спеціального документа, що пов'язує воедино цілі і ресурси – **цільової комплексної програми**.

Особливості реалізації програмно-цільового управління

Особливості реалізації програмно-цільового управління проілюструємо на прикладі здійснення таких етапів:

1. *Виявлення проблем і обґрунтування їх актуальності.* На цьому етапі з'ясовується сутність проблемної ситуації, в загальному вигляді формулюються проблеми, на вирішення яких спрямована відповідна програма. Основна мета – по-перше, обґрунтувати стійкий характер проблеми не тільки в момент дослідження, а й у перспективі; по-друге, оцінити ступінь її впливу на виробництво, соціальну сферу, екологічну ситуацію тощо. Отримані на цьому етапі кількісні характеристики можуть бути основою для оцінки ефективності програми через зіставлення витрат на її розробку і реалізацію з тим ефектом (позитивним або негативним), який може бути досягнутий у процесі її здійснення.

Особливості: 1) застосування сучасних методів аналізу: SWOT-аналізу, GAP-аналізу, аналізу ресурсів і механізму управління, комплексного аналізу зовнішнього та внутрішнього середовища тощо; 2) ранжування проблем за пріоритетністю, ресурсозабезпеченістю, труднощами, пов'язаними з виконанням, часовими затратами тощо; 3) визначення специфіки стратегічних проблем та пошук оптимальних шляхів і витрат для їх вирішення.

2. *Визначення мети програми.* За результатами попереднього етапу має бути сформульована генеральна мета програми. Під метою програми розуміється кількісний або якісний результат, який необхідно досягнути до певного моменту часу. Ця вимога необхідна для контролю за реалізацією програми, оцінки досягнення мети.

Особливості. Цілі повинні: 1) бути сформульовані таким чином, щоб можна було контролювати їх реалізацію; 2) мати конкретну результативність, що виражена в індикаторах, які повинні бути зрозумілими і досяжними; 3) бути збалансованими і пов'язуватися з поточними цілями організації; 4) бути орієнтованими і адаптованими (не суперечити) розвитку (змінам) зовнішнього середовища.

3. *Декомпозиція цілей програми.* На цьому етапі будується дерево цілей. Принципи системного аналізу дають змогу розгорнути кінцеву мету програми в ієрархічну систему цілей.

Особливості: 1) врахування системного характеру генеральної мети програми; 2) послідовність декомпозиції мети; 3) перехід від загального опису до конкретизації; 4) супідрядність цілей.

4. *Розробка варіантів програми.* Імовірний характер економічних і соціальних процесів, науково-технічного прогресу, а також альтернативний характер визначення об'єкта програми зумовлює необхідність багатоваріантного підходу до розробки системи заходів будь-якої програми. При цьому варіанти мають розрізнятися не тільки за кількісними показниками за окремими параметрами, а й концептуально.

Особливість цього етапу полягає в тому, що програма повинна мати широкий набір властивостей:

– *цілісність* – сприяє підвищенню ефективності планової управлінської діяльності в організації, забезпечує повноту складу дій, необхідну для досягнення встановлених цілей та узгодженості зв'язків між ними;

– *актуальність* – орієнтація програми на вирішення найзначніших проблем;

– *прогнозованість* – здатність програми відображати у своїх цілях і запланованих діях не тільки найближчі, а й перспективні вимоги розвитку;

– *раціональність* – визначеність у програмі таких цілей і засобів досягнення, які для певного комплексу проблем і наявних ресурсів дасть змогу отримати максимально корисний результат;

– *реалістичність* – забезпечення відповідності між бажаним і можливим за наявності обмежень у ресурсах на реалізацію програмних заходів;

– *контрольованість* – визначення кінцевих і проміжних цілей, очікуваних результатів, що забезпечать доступний спосіб перевірки реально отриманих результатів на їх відповідність цілям;

– *чутливість до змін* – виявлення можливих загроз досягнення поставлених цілей, відхилення реального становища від запланованого.

5. *Вибір варіанта реалізації програми і формування комплексу заходів щодо її здійснення.* Багатоваріантний підхід до розроблення системи заходів програми зумовлює необхідність вибору найкращого, найефективнішого шляху досягнення цілей програми. Це дає змогу підвищити ступінь обґрунтованості програми, повніше реалізувати можливості програмно-цільового методу планування і управління.

Особливості: 1) обов'язкова персональна відповідальність за виконання заходів; 2) своєчасність проведення заходів; 3) недостатність ресурсного забезпечення заходів; 4) оптимальність структури заходів за напрямками реалізації програми; 5) векторна спрямованість процесу вжиття заходів на досягнення індикаторів цілей; 6) проміжні етапи результативності та індикатори заходів для моніторингу і контролінгу вжиття заходів і в цілому програми.

6. *Контроль за реалізацією програми.* На цьому етапі здійснюються збирання, облік і аналіз всієї інформації, що стосується результатів виконання програмних заходів. При цьому контролюються не тільки часові характеристики заходів, їх вжиття у встановлений термін, а й інші показники – якісні та кількісні.

Особливості: 1) створення системи моніторингу і контролінгу; 2) розробка механізму оцінки окремих заходів і програми в цілому; 3) впровадження вхідного контролю на перших етапах формування цілей, проблем, розробки заходів; 4) необхідність вбудованої системи стратегічного контролінгу в процесі поточного управлінського контролю.

7. *Коригування дій для досягнення запланованих результатів.* Цей етап необхідний, якщо відбувається відхилення фактичних результатів ужитих заходів програми від запланованих.

Особливості: 1) моніторинг інформації, отриманої на попередніх етапах; 2) багатосторонній пошук і дослідження причин виникнення відхилень; 3) розробка комплексу заходів для усунення причин та ліквідації наслідків таких відхилень; 4) пошук можливих варіантів додаткового ресурсного забезпечення програмних заходів; 5) принциповість остаточних висновків з оцінки цілей, завдань і програмних заходів, іноді з прийняттям рішень про скасування або заміну їх іншими.

Проте поряд з перевагами застосування проаналізованого методу *програмно-цільове управління* має низку складностей.

По-перше, це стосується визначення цілей і завдань. Тут можливі помилки через те, що кінцеві цілі видаються ззовні очевидними, і тому найчастіше основна увага приділяється пошуку “формулювань”, причому досить загальних.

По-друге, досить складна проблем збалансування і пропорційності заходів програми. Програми найчастіше охоплюють не всі аспекти розвитку об'єкта, а його окремі складові. Саме тому при програмно-цільовому управлінні особливо важливо збалансувати розвиток об'єкта програми в цілому.

По-третє, ускладнюється система управління – збільшується кількість ланцюгів, що зумовлює розвиток бюрократичних тенденцій. До того ж під час реалізації програмно-цільового управління створюється велика кількість документів. Іноді під час роботи втрачається межа міри і сама система цільового управління та його інформаційного обслуговування втрачає очевидні переваги через перенавантаження.

Але, незважаючи на зазначені складності, метод програмно-цільового управління є досить ефективним і на сьогодні поширюється й при реалізації державних цільових проектів і програм.

Так, процес розробки державних (регіональних) цільових програм базується на таких принципах програмно-цільового управління, як:

- *цільова спрямованість* – цільова орієнтація на досягнення кінцевих результатів;
- *системність* – розробка всієї сукупності заходів, необхідних для реалізації мети;
- *комплексність* – відповідність приватних цілей (підцілей) генеральній (стратегічній) меті;
- *забезпеченість* фінансовими, інформаційними, матеріальними і трудовими ресурсами;
- *пріоритетність* – ранжування проектів і програм за терміновістю виконання і забезпеченістю ресурсами;
- *економічна безпека проектів програми*;
- *узгодженість програм різних рівнів*;
- *своєчасність досягнення необхідного кінцевого результату*.

Управління проектним циклом державних політик і програм

Функціональне призначення програмно-цільового управління під час реалізації комплексних цільових програм визначено в ст. 119 Конституції України. В ній зазначається, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують “виконання державних і регіональних програм соціально-економічно-

го та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – і програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і регіональних бюджетів”. *Цільова комплексна програма* – це основа державної бюджетної політики, що зорієнтована на реалізацію найважливіших завдань розвитку держави та її регіонів.

Методика, що отримала назву “*Управління проектним циклом*” (УПЦ) (англ. Project Cycle Management), була прийнята Європейською Комісією на початку 90-х рр. ХХ ст. з метою покращення якості розробки та управління державними проектами.

Проекти і програми іноді важко відокремити один від одного.

Наприклад, структура заходів може бути розглянута як маленький проект на локальному рівні, а в масштабі всієї держави є соціальною програмою. Однак в основу програми завжди покладено кілька проектних кластерів, програма впроваджується як серія проектів. Політика, у свою чергу, являє собою низку взаємопов’язаних програм. Таким чином, у цілому можна зазначити, що методика управління проектним циклом може застосовуватися як до програм, так і до політик.

Система управління проектним циклом (УПЦ) використовується, передусім, для покращення якості результатів тієї чи іншої програми, політики, проекту, підвищення ступеня задоволеності бенефіціаріїв. Також методика УПЦ дає змогу створювати низку переваг для адресатів програм.

Уперше про метод проектного циклу було оголошено в середині 80-х років ХХ ст. Головним управлінням Європейської Комісії по країнах, що розвиваються, у вигляді документа “Інтегрований підхід до управління проектним циклом” (Integrated Approach to Project Cycle Management).

Цей документ визначив *три фундаментальні принципи нового підходу до управління проектами* на відміну від попереднього:

- урахування інтересів бенефіціаріїв – будь-яка мета проекту (програми, політики) має бути представлена в термінах переваг для потенційних бенефіціаріїв, стейкхолдерів;
- важливість етапів підготовки проекту, впровадження та оцінювання – встановлення критеріїв значимості тих чи інших переваг;
- значимість процесу прийняття рішень всередині проектного циклу – від якісного рівня рішень, що приймаються, залежить успішність усіх етапів циклу.

На сьогодні основна методологія УПЦ структурована в “Керівництві управління проектним циклом” Європейської комісії (Project Cycle Management Guidelines, Volume 1, March, 2004).

Проектний цикл – це послідовний процес, у межах якого плануються, виконуються та оцінюються проекти. Цикл включає кілька етапів.

Проектний цикл, прийнятий Європейською Комісією, складається з *п’яти етапів* (рис. 11.5).

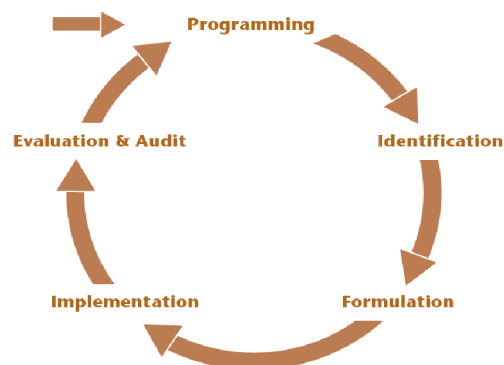


Рис. 11.5. Проектний цикл, прийнятий Європейською Комісією

1. *Програмування* (programming) – аналіз ситуації з метою визначення проблеми, перешкод і можливостей для розвитку, огляд соціально-економічних показників, національних пріоритетів.

2. *Визначення* (identification) – ретельний відбір ідей проектів для подальшого дослідження, консультації з потенційним отримувачем, аналіз проблем і окреслення можливих варіантів їх вирішення, прийняття рішення про доцільність і значимість проектних ідей.

3. *Формулювання* (formulation) – розвиток проектних ідей у практичні плани дій, ретельна деталізація ідей проекту, прийняття рішення про складання офіційної фінансової пропозиції.

4. *Здійснення* (implementation) – мобілізація ресурсів для виконання проекту, виконання проекту, в разі необхідності робота проекту коригується.

5. *Оцінка* (evaluation and audit) – виявлення досягнутого; результати оцінки використовуються для покращення якості майбутніх проектів. Заключний етап циклу – оцінювання – один

5. *Оцінка* (evaluation and audit) – виявлення досягнутого; результати оцінки використовуються для покращення якості майбутніх проектів. Заключний етап циклу – оцінювання – один

із головних у проектному процесі. На цьому етапі вивчається вся виконана робота на різних фазах, робляться заключні висновки для імплементації отриманого досвіду в інших проектах.

Завдяки застосуванню методики проектного циклу забезпечується інформованість та логічність прийняття рішень на всіх стадіях життєвого циклу проекту. УПЦ передбачає перехід до стратегічного планування, що дає змогу забезпечити відповідність проектів реальним потребам, їх стійкість та дієвість.

Наведемо основні інструменти методики управління проектним циклом.

1. “*Основний формат (шаблон)*” – інструкція на одну сторінку, що має супроводжувати весь проект на всіх його етапах. Він вміщує перелік найважливіших критеріїв для опису проекту, які базуються на багаторічному міжнародному професійному досвіді підготовки, впровадження та оцінювання проектів/програм.

2. “*Опис фаз проекту і рішень*” – оперативне і наочне подання різних етапів проекту. У таблиці з двох колонок кожній фазі (проектна ідея, попереднє економічне обґрунтування проекту, формулювання змістової частини проекту, документ про фінансування проекту, власне реалізація, підготовка доповіді за результатами оцінювання) відповідає конкретне рішення, керівництво до дії. Причому негативний висновок лише на одній фазі “попереднє економічне обґрунтування” може поставити під сумнів доцільність проектних ідей і призупинити процес підготовки.

3. “*Логічне обґрунтування*” – особлива матриця, що дає змогу поетапно структурувати весь проектний цикл, перевірити ступінь раціональності проекту; зацікавлені сторони таким чином можуть виявляти та аналізувати проблеми, а також визначати цілі, які мають бути досягнуті, та дії, які повинні бути виконані для вирішення цих проблем. Використовуючи логічну структуру, розробники піддають перевірці всю ідею проекту, щоб довести його доцільність.

Специфіка УПЦ полягає в тому, що ключову роль відіграють бенефіціарії – вони в повному обсязі включені в процес прийняття рішень. УПЦ також дає змогу усунути надмірне використання бюджетних коштів унаслідок деталізації та систематизації проектного процесу. До того ж, щоб якось пов’язати теорію та практику, в методології УПЦ існує інструмент “міст” – ToR (Terms of Reference) – теоретико-практична відповідність. Кожний проект – окремий та винятковий кейс, що не має аналогів. Створення ToR для кожного індивідуального проекту – оперативна необхідність для забезпечення відповідності реальної ситуації теоретичним основам УПЦ.

Однією з переваг УПЦ є те, що всі етапи об’єднуються в цикл таким чином, що проектні цілі та питання стійкості залишаються в центрі уваги протягом усього життєвого циклу проекту.

Згідно з технологією УПЦ розроблення проекту складається з таких етапів:

- аналізу зацікавлених сторін (стейкхолдерів);
- аналізу проблем;
- логічної матриці;
- аналізу ризиків;
- планування заходів;
- складання бюджету.

Організаційний розвиток у широкому розумінні – процес цілеспрямованих змін і підвищення ефективності організації за рахунок розвитку системи і методів управління.

Процесна модель управління проектами організаційного розвитку державних органів та організацій

Базуючись на філософських засадах визначення розвитку як процесу незворотних, спрямованих, закономірних змін матеріальних та ідеальних об’єктів, **розвиток органу публічної влади** як відкритої системи варто розглядати як синергічний резуль-

тат прогресивних та регресивних, керованих та некерованих процесів, які є унікальними для кожного органу влади і реалізуються через закономірні, якісні, незворотні зміни всієї системи. У такому контексті розвиток органу влади як процес якісних перетворень може відбуватися у двох формах:

- а) як процес безперервних у часі та просторі змін;
- б) у вигляді проектів.

На думку окремих дослідників, проекти організаційного розвитку можуть бути найефективнішим, а іноді єдиним способом успішного впровадження якісних незворотних змін в організації.

Проект організаційного розвитку державних органів та організацій – це унікальний комплекс заходів, спрямованих на досягнення цілей розвитку через реалізацію в інституції якісних, незворотних змін протягом певного періоду, що приводять до реорганізації структури, формування нових стандартів діяльності, підвищення організаційної ефективності тощо.

Серед організаційних проектів, які найбільш поширені у практиці публічної служби, виокремлюються проекти:

- реформування системи управління (впровадження процесної системи управління, зокрема Системи управління якістю за стандартом ISO 9001:2008; впровадження корпоративної системи управління проектами, створення проектних офісів);

- розробки або вдосконалення організаційної структури (комплекс заходів з реалізації адміністративної реформи);

- навчання персоналу (впровадження системи управління знаннями, компетентнісний підхід).

Так, у процесі реформування державної служби України реалізується один із найважливіших проектів організаційного розвитку – запровадження компетентнісного підходу до управління персоналом державної служби. Реалізація цього комплексу заходів потребує застосування проектної методології, що базується на процесному підході.

Обґрунтуємо це. У новому Законі України “Про державну службу” поняття державної служби розглядається як “професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг”.

Сучасна професійна діяльність держслужбовців має відмінні особливості, які полягають ось у чому:

- *по-перше*, вона здійснюється ніби в двох автономних, але взаємодіючих процесах: інноваційного розвитку та бюрократичного функціонування держави. Аналіз профілів професійної компетенції посад державних службовців дає змогу виокремити два типи структури професійної діяльності: “трансформаційну, інноваційну” – проведення змін, модернізація професійних норм діяльності відповідно до вимог процесу розвитку державної служби; “стабільну, консервативну” – одноманітну послідовність виконання дій, технологічних функцій (рутинна діяльність);

- *по-друге*, діяльність державних службовців відбувається в соціальному середовищі, де фіксуються не тільки показники професіоналізму, а й соціально значимі результати праці, якість надання адміністративних послуг. При цьому суб’єкти суспільного життя визначають і оцінюють якість не тільки індивідуальної, а й колективної діяльності держслужбовців у процесі надання послуг, що формує відповідне ставлення суспільства до влади, як до компетентної, легітимної;

- *по-третьє*, передумовою успішної професійної діяльності є чітке розуміння змісту роботи на посаді в контексті цілісної системи функціонування органу влади, оскільки посада інтегрована в цю систему через низку взаємопов’язаних трудових процесів, визначення яких є окремим напрямом професіоналізації державної служби;

- *по-четверте*, в основу ідеології впровадження компетенції та компетентності в державній службі покладено процесний підхід до управління персоналом, що передбачає його відбір, призначення, розвиток та службове просування на основі демократичних принципів, а також постійний контроль, побудований на об’єктивному вимірюванні результатів діяльності державних службовців.

Саме тут доречно звернути увагу на загальновідому умову якості управлінського рішення – компетентність керівника, його ділові та особисті якості. Але і найвища компетентність не гарантує знання абсолютно всіх нюансів діяльності організації, особливо якщо ця організація – орган публічної влади. Основне завдання керівника – уміти так організувати процес розробки і прийняття управлінських рішень, щоб з високим ступенем вірогідності ухвалювалися ефективні управлінські рішення.

Управлінська компетентність – це вміння організовувати виконання функцій і отримувати результати через реконфігурацію людських ресурсів і створення їх унікальної сукупності, що забезпечує здатність органу публічної влади існувати і досягати поставлених цілей з найвищим співвідношенням результатів і витрат. З огляду на це слід зазначити, що далеко не всі знання, навички та вміння працівники використовують у роботі. Існують також компетенції, непомітні для співробітників та керівників. Вони є, між іншим, потужним резервом, усвідом-

люючи який, організація могла б спиратися на значно більший людський потенціал, ніж той, про який вона знає фактично. Крім того, існують компетенції, невідомі навіть самому працівникові доти, поки він не залучається до специфічних видів діяльності, у яких ці компетенції знадобляться для ефективного виконання. Умовно кажучи, ці компетенції породжуються самим процесом і можуть бути виявлені тільки в практичній діяльності. З цього стає зрозумілою важливість ротації працівників між посадами і навіть між структурними підрозділами.

Процесний підхід до управління персоналом дає змогу диференційовано встановлювати необхідні вимоги до рівня професійної компетентності посадової особи, оскільки саме діяльність у межах окремих процесів розкриває не тільки професійні навички та здібності спеціаліста у вирішенні стратегічних чи тактичних завдань, а й корпоративні компетенції, особливо в соціальному аспекті.

Таким чином, формування структурно-логічних зв'язків між функціями органу влади, його організаційною і професійно-посадовою структурою, відповідними трудовими процесами та діяльністю службовців на посадах неможливе без ідентифікації базового комплексу процесів організаційного управління та процесів життєвого циклу послуги.

Визначення процесів, з яких складається діяльність органів влади, включає:

- чітку регламентацію участі (повноважень) кожного з державних службовців у кожному процесі;

- чітке встановлення послідовності дій і порядку взаємодії учасників у процесі виконання завдання;

- розроблення та нормативне закріплення стандартів усіх документів.

Усі процеси в органах публічної влади поділяються на 4 види:

- 1) управління;
- 2) функціональні (процеси життєвого циклу послуги);
- 3) забезпечення ресурсами;
- 4) вимірювання, аналізу, поліпшення.

Процеси включають конкретні роботи і дії, виконання яких вимагає певного рівня підготовки (знань, умінь, особистих якостей, здібностей, цінностей та мотивації) персоналу. *Процес управління проектами організаційного розвитку*, як і будь-який інший процес управління, являє собою низку взаємопов'язаних дій, спрямованих на отримання певних результатів з конкретно визначеними характеристиками. Процеси управління проектами організаційного розвитку реалізуються за допомогою двостороннього, тобто прямого та зворотного зв'язку між суб'єктами і об'єктами управління. Вхід процесу – це певна вхідна інформація, необхідна для його реалізації, певна документація, навички, знання, технології, без яких неможлива реалізація цього процесу або його реалізація не буде ефективною. Інструментарій процесу являє собою стандартні методи, інструменти, технології, за допомогою яких можна перетворити вхід процесу в його вихід. Вихід процесу є вихідною інформацією, даними, документами, результатами, для яких реалізовано процес. Вихід процесу є або одним з результатів проекту, для якого його розпочато і отримання якого є вимогою замовника процесу, або входом іншого процесу, або знаннями, шаблонами, які можуть бути використані в майбутніх процесах. Вхід процесу, процес, інструментарій процесу, вихід процесу становлять систему стандартизованого процесу управління проектами.

Кожний процес управління проектами належить до певної групи процесів і відповідає за реалізацію конкретної функції управління проектами. Виділяють 5 груп процесів управління проектами (рис. 11.6):

1. Процеси ініціації. Визначають і авторизують проект або фазу проекту.

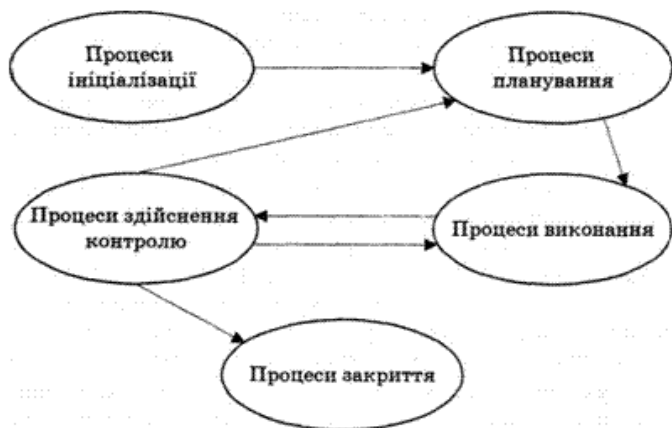


Рис. 11.6. Групи процесів управління проектами

2. Процеси планування. Визначають і уточнюють цілі і планують дії, необхідні для досягнення цілей і змісту, заради якого був розроблений проект.

3. Процеси виконання. Об'єднують людські та інші ресурси для реалізації плану управління проектом.

4. Процеси контролінгу. Здійснюють оцінку виконання проекту, зіставлення фактичних показників із запланованими, виявлення відхилень і оцінка необхідності проведення коригуючих дій.

5. Процеси завершення. Формалізують процес приймання продукту, послуги або результату і підводять проект або фазу проекту до правильного завершення.

Успішність процесного підходу до управління проектами організаційного розвитку зумовлений, передусім, тим, що дає змогу органу публічної влади врахувати такий важливий аспект діяльності, як орієнтація на кінцевий продукт, тобто надання клієнту якісної послуги в стислі терміни і з мінімальними витратами. Крім того, сама модель системи, за одиницю управління якої береться процес, характеризується динамічною поведінкою і більш гнучким реагуванням на зовнішні і внутрішні зміни. Перевагою процесного підходу є також безперервність управління, яку він забезпечує на стиках окремих підпроцесів з урахуванням їх взаємодії.

Насамкінець зазначимо, що діяльність в органі публічної влади неоднорідна. Залежно від типу діяльності потрібно обирати й інструменти управління нею (ефективні з практичного погляду в певний момент часу засоби). Для цього необхідно чітко розуміти, яким видом діяльності ми зараз керуємо:

– *завдання* – робота, що виконується одноразово за короткий період часу одним виконавцем, але щоразу за новим або модифікованим правилом;

– *функція* – регулярна робота одного працівника, що виконується за відомими йому правилами;

– *проект* – робота багатьох виконавців, що виконується одноразово за значний період часу;

– *процес* – робота багатьох працівників, що виконується регулярно за чітко встановленими правилами і алгоритмами.

Упровадження процесного підходу в управління проектами організаційного розвитку дасть змогу підвищити продуктивність та ефективність робіт за проектами. Для розробки стандартизованих процесів управління проектами організаційного розвитку в органах публічної влади доцільно спиратися на 5 груп процесів управління проектами, визначених у РМВОК, але слід також адаптувати їх до потреб органу влади, а потім – і до кожного проекту.

В аспекті організаційного розвитку державних органів звернемо увагу на методологію управління проектами PRINCE 2, що є стандартом з управління проектами у Великій Британії та застосування якої обов'язкове під час реалізації державних проектів. Основними особливостями PRINCE 2 є:

Управління проектним офісом в органах публічної влади

– планування на основі структури продукту проекту (в аспекті вітчизняного досвіду – стандарт адміністративної послуги);

– поділ проекту на стадії, що управляються, та стадії, що контролюються (розподіл дій на проектні процеси та операційні процеси – створення продукту);

– гнучкість застосування до проектів різного масштабу;

– особливий вид організаційної структури для команди управління проектами.

Як видно з попередніх пунктів, у процесі реалізації державно-управлінських реформ персонал органів публічної влади задіяний в одночасній реалізації різноманітних проектів, ефективно управління якими потребує створення окремої організаційної структури – проектного офісу.

Широке впровадження в практику публічного управління програмно-цільових методів і процесного підходу зумовлює необхідність засвоєння принципів і технологій проектного управління структурами, що забезпечують роботу органів публічної влади, через створення спеціалізованих підрозділів для управління проектами і програмами – офісів управління проектами і програмами (далі проектних офісів).

На сьогодні функції проектного офісу в органах публічної влади здебільшого виконуються різними підрозділами аналітичного напрямку, що не мають методичної і технічної підтримки та потребують професійних кадрів. Подібні рішення слід вважати вимушеними і такими, що не

відповідають повною мірою сучасним вимогам до проектних офісів. Адже офіс управління проектами є постійною структурною частиною організації і має забезпечувати єдність проектів зі стратегією інституції. Проте під час створення нового елемента організаційної структури під назвою “проектний офіс” виникають принципові запитання: а наскільки це доцільно? *Як обґрунтувати додаткові витрати на створення та утримання нової організаційної одиниці?* Необхідність створення проектного офісу в структурі організації виникає за умов, коли через велику кількість проектів та їх масштаб починають виникати проблеми з керованістю, зникає прозорість, виникає різнорідна звітність, що не дає змоги проаналізувати стан реалізації всіх проектів.

Ефективне використання проектного офісу на практиці може забезпечити такі переваги: стандартизацію проектної управлінської документації і методів управління проектами; прозорий розподіл відповідальності за результати проекту (проектів); розповсюдження знань і вдосконалення навичок персоналу; контроль за виконанням і прогнозування результатів проектів; облік та ефективне призначення ресурсів на проекти; узгодженість цілей і завдань окремих проектів зі стратегічними планами організації.

Система управління проектами в органі публічної влади – це набір інструментів, методів, ресурсів і процедур, які використовуються для управління проектами, що реалізуються органом влади. Система управління проектами виявляється в низці процесів і пов’язаних з ними функцій контролю, об’єднаних у єдину структуру.

Проектний офіс в органі публічної влади – це структурний підрозділ, який виконує функції координації та централізації управління проектами, що входять до сфери компетенції певного органу влади, та комплексна інфраструктура, що забезпечує реалізацію проекту (програми, портфеля проектів) у межах системи інформаційних технологій і стандартів організації проектної діяльності.

Основною метою проектного офісу є забезпечення якості та досягнення запланованих результатів державної програми, що реалізується відповідним органом влади, за рахунок створення оптимальних умов і прийняття відповідних організаційних рішень у сфері управління проектами. **Основним завданням проектного офісу** є підвищення ефективності реалізації державної програми за рахунок створення і використання єдиної методології і технології управління проектами органом публічної влади.

Завдання проектного офісу:

- навчання персоналу методам ведення проектів, що входять у сферу компетенції певного органу влади;
- розробка, впровадження, моніторинг виконання і розвиток методологій, практик і стандартів управління проектами, адаптованих до цілей і завдань органу влади;
- упровадження та адміністрування системи управління проектами та інших систем, необхідних для ведення проектної діяльності;
- накопичення і збереження інформації про виконані проекти з метою використання цих даних для вдосконалення методів роботи органу влади;
- управління портфелем* проектів;
- управління ресурсами всіх проектів, що адмініструються офісом управління проектами;
- управління комунікаціями між проектами.

Проектні офіси органів публічної влади можуть створюватися у формі:

- 1) тимчасової робочої групи з тимчасовим дорученням додаткових обов’язків для спеціалістів органу влади з відповідною зміною їх посадового регламенту і додатковою оплатою праці;
- 2) покладання на працівників органу влади обов’язків адміністраторів проектів для виконання окремих функцій проектного офісу з повним або частковим звільненням від виконання ними власних обов’язків за посадою з відповідною зміною їх посадового регламенту;
- 3) відповідного підрозділу з функціями проектного офісу в результаті проведення внутрішньої реорганізації в структурі органу влади;
- 4) державної установи (підприємства) з відповідними функціями управління проектами. Наприклад, для реалізації Національних проектів створюються державні підприємства;

* Портфель проектів – численність проектів, запланованих до реалізації в певній організації, з урахуванням обмежених ресурсів, часу надходження і пріоритетів проектів.

5) залучення за договором спеціалістів на роботу в орган влади (аутстафінг);

б) передачі за договором функцій проектного менеджменту організаціям, що спеціалізуються на наданні послуг з управління проектами (аутсорсинг).

Обираючи модель проектного офісу для органу публічної влади, необхідно звертати увагу на цілі й завдання його створення. Залежно від рівня розвитку проектного менеджменту (управління проектом, програмами, портфелем проектів) розрізняють кілька видів проектних офісів.

1. “Сховище інформації” слугує для збирання інформації про реалізовані проекти, накопичення досвіду і формування бази знань по проектах для подальшого застосування. За суттю такий проектний офіс є архівом проектів.

2. “Швидка допомога” являє собою сервісний центр відповідей на запитання, що виникають у керівників проектів, адміністраторів та інших учасників проектної діяльності. Головне його завдання – знайти необхідну інформацію.

3. “Наставник” призначений для поширення попереднього досвіду реалізації проектів компанії на інші проекти, доведення методології до співробітників, організації навчання персоналу методам та інструментам проектного менеджменту.

4. “Керуючий” – центр управління проектами. До його завдань входять: визначення змісту кожного проекту; планування і розподіл ресурсів; контроль графіків виконання проектів; контроль виконання бюджетів проектів; оцінка допущень, передумов і ризиків.

5. “Інтегрований”. Його основними завданнями є: застосування єдиної методології для визначення пріоритетів проектів, а також єдиних принципів об’єднання проектів у програми; координація і управління на рівні програм; постійне вдосконалення і розвиток корпоративної методології управління проектами; навчання і підвищення кваліфікації персоналу, що бере участь у проектній діяльності.

З’ясуємо, як правильно організувати проектний офіс в органі публічної влади.

Проектний офіс виконує такі функції (рис. 11.7):

– методологічну: розробка і визначення методології управління проектами; навчання і консалтинг: створення бібліотеки шаблонів, фрагментів робіт, довідників.

Насамперед необхідно дати відповіді на такі запитання:

– наскільки значна підтримка з боку вищого керівництва проектного менеджменту в цілому і створення офісу управління проектами зокрема;

– який тип проектного офісу потрібний на певному етапі;

– наскільки чітко налагоджено взаємодію між керівниками різних підрозділів в органі влади;

– що є найбільш проблемним полем в органі влади;

– хто буде користувачем послуг проектного офісу.

У будь-якому разі при створенні системи управління проектами в органі публічної влади для ефективної проектної діяльності необхідний проектний офіс. Для його створення потрібно:

– сформулювати цілі й завдання, вибрати відповідний його тип;

– установити його місце в організаційній структурі, зокрема підпорядкування;

– визначити взаємодію з користувачами послуг проектного офісу – підрозділами органу влади та зовнішніми замовниками;

– розробити організаційну структуру (ключові учасники проектного офісу);

– аналітичну: створення моделі проекту; планування і аналіз даних;

– ведення архіву;

– управління портфелем проектів.

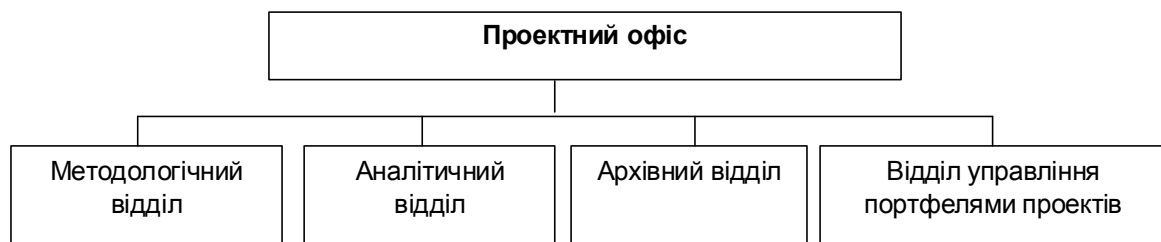


Рис. 11.7. Структура типового проектного офісу

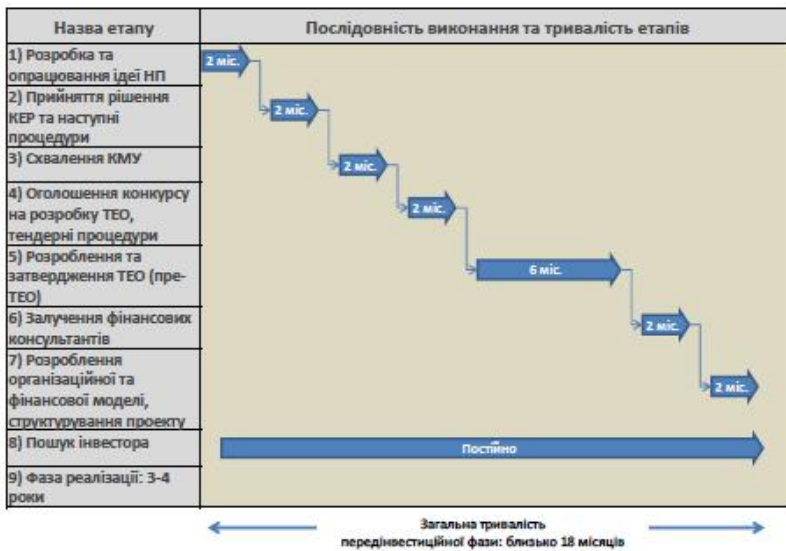


Рис. 11.8. Схема реалізації національних проектів, побудована за принципами проектного управління

підтримку (Указ Президента України від 8 вересня 2010 р. № 895 “Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку”; Указ Президента України від 12 травня 2011 р. № 583 “Про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами”; Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2011 р. № 847 “Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання державної підтримки з метою реалізації національних проектів на умовах співфінансування”; Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1255

Проектне фінансування державних проектів і програм

“Про затвердження Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)”; Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1256 “Про затвердження переліку проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)”).

Першим етапом організації проектних офісів з управління НП стало створення Робочої групи “Національні проекти” Комітету економічних реформ та Науково-експертної ради для аналізу проектних пропозицій, а також розроблення Положення про діяльність державних підприємств, що будуть здійснювати координацію проектних дій з реалізації Національних проектів.

Проектне фінансування – це фінансування інвестиційних проектів, за якого сам проект є способом обслуговування боргових зобов’язань. Кредитори оцінюють об’єкт інвестицій з погляду прибутковості, яка забезпечить виплату наданих позик. Основними засобами забезпеченням за такими угодами є сам проект і активи, які беруть участь у ньому.

Оскільки проектне фінансування є видом інвестицій, уточнимо насамперед поняття “інвестиції”. Законодавством України визначено, що “інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об’єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект”.

Основною особливістю проектного фінансування є те, що об’єктом кредиту є конкретний задум, тобто бізнес-ідея, проект (інвестиційний, інноваційний, лізинговий, концесійний тощо), на відміну від комерційного чи інвестиційного кредитування, де об’єктом кредиту виступає фінансово-господарська діяльність позичальника. Сторони, які надають необхідний капітал, передусім оцінюють здатність проекту стабільно генерувати грошові потоки. Саме ці кошти стають джерелом для обслуговування й повернення боргу та виплати доходу на капітал, інвестований у проект. Таким чином, у проектному фінансуванні гарантією для інвестора виступає економічний ефект від реалізації проекту, а оцінка фінансового стану позичальника стає другою, що розширює можливості одержання фінансування рентабельними підприємствами, які не мають достатнього забезпечення.

Слід зазначити, що у вітчизняній практиці існують прецеденти впровадження проектних принципів управління програмами, а також створення проектних офісів.

Проектний підхід до реалізації стратегічних пріоритетів суспільного розвитку проявився в розробці та запровадженні “національних проектів” як комплексу стратегічно орієнтованих заходів, спрямованих на комплексне вирішення найбільш актуальних завдань системної модернізації суспільства. Схема реалізації національних проектів (НП) наведена на рис. 11.8.

Реалізація проектного підходу дістала нормативно-правову

Світова практика вирізняє низку принципів, згідно з якими здійснюється проектне фінансування:

– **принцип підвищеної ризикованості** спонукає до розподілу ризиків між максимальною кількістю учасників проекту, а ризики за проектом, у свою чергу, потребують ретельного відстеження та попереднього аналізу з метою укладання контрактів зі споживачами продукції та страхувальниками на період до повного погашення кредиту;

– **принцип покриття боргу**. Урахування цього принципу установою, що фінансує, ґрунтується на показнику обслуговування боргу (як на співвідношенні очікуваних чистих надходжень від реалізації проекту до загальної суми заборгованості та процентів). Отримані результати порівнюються з базовим варіантом інвестиційного проекту, що підготував незалежний консультант;

– **ринковий принцип** вимагає від фінансово-кредитної установи детального аналізу кон'юнктури ринку майбутньої продукції, що обумовлюється під час підписання кредитної угоди. Такий аналіз проводиться з метою визначення динаміки цін на період експлуатації об'єкта;

– **принцип обмеженої відповідальності клієнта** базується на визначенні проектного фінансування, згідно з яким заборгованість погашується за рахунок доходів від реалізації проекту, а відповідальність клієнта – ініціатора проекту – визначається розміром власних коштів, спрямованих у проект;

– **принцип забезпечення джерелами фінансування** проекту ґрунтується на підтриманні досить великого співвідношення між власними та запозиченими коштами, що коливається залежно від галузі на рівні 20:80, 30:70, 40:60, проте прийнятним для сторін вважається співвідношення 30:70;

– **принцип гарантування інвестицій** означає гарантію як безумовне зобов'язання у разі настання гарантійного випадку перерахувати установі, що фінансує, певну суму коштів; гарантію під час завершення фінансування, пов'язану з відповідальністю інвесторів за повну реалізацію інвестиційного проекту; додаткову гарантію щодо депозитів суб'єктів, які беруть участь у фінансуванні проекту. Метою таких гарантій є страхування боргових зобов'язань інвестиційного проекту на весь період його життєвого циклу.

Якщо інвестиційний проект реалізується в державному секторі економіки та має стратегічне значення, то застосовується метод прямої бюджетної підтримки інвестицій: бюджетних асигнувань на безповоротній основі (у вигляді субсидій та грантів); бюджетних інвестицій (через участь держави в капіталі підприємства чи організації, що отримує бюджетні кошти) та бюджетних кредитів як універсального інструменту державного стимулювання проектів;

– **принцип повернення та платності** забезпечує послідовну ліквідацію заборгованості, графік якої відповідає життєвому циклу інвестиційного проекту таким чином, що повернення боргу починається після досягнення певного рівня виробничої потужності, а темпи погашення заборгованості прямо пропорційні до темпів зростання виробництва продукції. Принцип забезпечення повернення вкладених коштів під час проектного фінансування відіграє другорядну роль через те, що, по-перше, чинником надійності виступає якість розробки, яка оцінюється після реалізації проекту; по-друге, під час фінансування великих інвестиційних проектів неможливо зібрати достатній пакет забезпечення у вигляді застави, гарантій тощо. При цьому інфляційні очікування, дії конкурентів, форс-мажорні обставини завжди залишають можливий ризик зменшення доходів від реалізації проекту, що вважається об'єктивною закономірністю.

Переваги проектного фінансування порівняно з іншими формами фінансування полягають у тому, що воно дає змогу:

– більш достовірно оцінити платоспроможність позичальника;

– розглянути весь інвестиційний проект з погляду його життєздатності, ефективності, можливостей реалізації, забезпеченості ресурсами, ризиків;

– прогнозувати результат реалізації інвестиційного проекту.

Як уже зазначалося, інструменти проектного фінансування доступні для використання в державному секторі, зокрема при фінансуванні стратегічних інвестиційних проектів. Практичні аспекти застосування цього інструменту розглянемо на прикладі проектного фінансування енергозбереження в Україні. Реалізація таких проектів є одним із пріоритетних напрямів державної політики України, що відображено в Законі України “Про енергозбереження” та Державній комплексній програмі енергозбереження. Особливістю фінансування таких проектів є використання

механізму проектного фінансування через оптимальні схеми поєднання різних джерел фінансування проекту: державні субсидії, позички міжнародних фінансово-кредитних організацій, кошты муніципального бюджету, кошты державних екологічних фондів, національних енергетичних агентств, іноземних фондів, фінансово-кредитних установ та інших інвесторів.

Зважаючи на особливості проектного фінансування у сфері енергоефективних технологій, можна виділити його окремий напрям – проектне фінансування енергозбереження, який являє собою форму реалізації фінансово-кредитних відносин учасників з приводу організації та здійснення фінансування інвестиційного проекту у сфері енергозберігаючих технологій за умови, що джерелами погашення заборгованості виступають: грошові потоки, генеровані проектом, та грошовий вираз доходу у формі економії, отриманої в результаті впровадження технології енергозбереження.

Об'єктами такого проектного фінансування виступають проекти енергозбереження, в основу яких покладено енергосервісний контракт. Основна ідея такого контракту полягає в тому, що підприємство (енергосервісна компанія) за умови його кредитної підтримки встановлює у замовника обладнання з метою енергозбереження, гарантує незмінність щомісячного платежу за енергоресурси до встановлення обладнання, при цьому платіж за енергосервіс включатиме як поточний понижений платіж за електроенергію, так і щомісячний платіж за встановлене обладнання за період досягнення окупності, а після настання цього періоду обладнання переходить у власність замовника і він отримує економічний ефект протягом наступних періодів.

Особливостями проектів енергозбереження є:

1) можливість реалізації бізнес-ідеї з упровадження енергозберігаючої технології “під ключ” без початкових вкладень замовника;

2) компенсація всіх витрат на проект за рахунок економії, отриманої в результаті впровадження технології енергозбереження;

3) організація здійснення таких проектів через спеціальну енергосервісну компанію (ЕСКО) або банк, які несуть основні проектні ризики. ЕСКО фінансує виконання проекту і гарантує щорічну економію коштів від реалізації проектів, яка перевищує поточні річні платежі;

4) термін реалізації проекту в межах від 5 до 15 років;

5) сфера реалізації таких проектів (наприклад проекти зменшення енерговитрат, заміна опалювальних приладів, ергономічного освітлення, вентиляції, зменшення викидів вуглекислого газу тощо).

Головними об'єктами оцінки ефективності проекту енергозбереження є витрати на проект та вартість енергоресурсозбережень. І навпаки, величина витрат у грошовому еквіваленті, які можна ліквідувати, виступає головним фінансовим пріоритетом.

Джерелами фінансування енергозберігаючих проектів можуть бути: власні кошты; бюджетні кошты (цільове виділення коштів із державного бюджету з використанням механізму повернення цих коштів); приватні інвестиції та фінансування третьою стороною (з поверненням коштів повністю чи частково за рахунок отриманої економії).

Відмінною рисою організації проектного фінансування енергозбереження є створення посередника між замовником та інвесторами, економічно самостійної юридичної особи у формі енергосервісної компанії (ЕСКО), яка вживає весь комплекс необхідних заходів та бере на себе ризики, що виникають протягом періоду реалізації проекту (див. рис. 11.9).

Проблеми й розвиток проектного фінансування державних програм пов'язані з динамікою інвестиційних процесів і роллю банківських інститутів. Для розвитку механізмів проектного фінансування потрібні: забезпечення політичної стабільності і визначеності політики державного регулювання економіки; створення державної системи підтримки механізмів проектного фінансування, а також створення державної системи інформування потенційних інвесторів про українські інвестиційні проекти й програми; підготовка менеджерських кадрів і нагромадження ними практичного досвіду; створення спеціалізованих інститутів довгострокового фінансування.

Слід зазначити, що механізм проектного фінансування державних інвестиційних проектів в Україні починає формуватися в стабільний фінансовий інститут. Так, 25 липня 2012 р. набрала чинності Постанова Кабінету Міністрів України від 4 липня 2012 р. № 656 “Питання державного фонду регіонального розвитку”. Постановою затверджено:

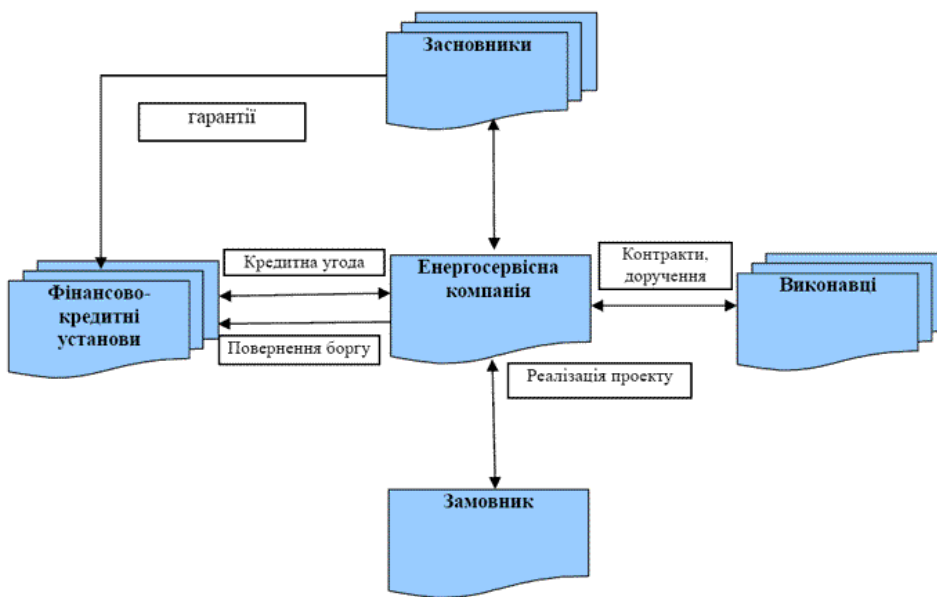


Рис. 11.9. Схема організації проектного фінансування енергозбереження

нального розвитку (далі – Порядок), визначає механізм підготовки, проведення оцінки та конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть відповідно до ст. 241 Бюджетного кодексу України реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.

У конкурсному відборі можуть брати участь підготовлені органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями та обласними, районними, районними у містах, міськими, селищними, сільськими радами інвестиційні програми (проекти), які затверджені в установленому законодавством порядку.

Використання приватних підприємців (аутсорсинг) для виконання функцій державного сектору

Визначено 7 основних критеріїв відбору інвестиційних проектів, серед яких: відповідність пріоритетам розвитку регіонів; створення, надходження чи оновлення основних засобів комунальної власності або спільної власності територіальних громад; зменшення обсягів незавершеного будівництва; пріоритетність фінансування інвестиційних програм (проектів), які

мають важливе значення для соціально-економічного розвитку двох і більше регіонів; відповідність вимогам енергозбереження та захисту навколишнього природного середовища; оптимізація мережі соціальної інфраструктури; ефективність реалізації інвестиційної програми (проекту).

Останнім часом чимало урядів випробували велику кількість інноваційних підходів до управління державним сектором. Жорсткіші бюджетні обмеження та зростання потреби населення в покращенні якості суспільних послуг зумовили необхідність створення більш ефективних, економічних та орієнтованих на громадян моделей державного управління. Нові моделі державного управління дали змогу урядам розпочати надання численних інноваційних суспільних та адміністративних послуг, які виявилися вкрай важливими для підтримки приватного сектору і сприяння підвищенню продуктивності та інновацій у ньому. У результаті швидкий розвиток інноваційних концепцій державного управління та методів урядування докорінно змінив роль сучасної держави та спонукав уряди до запровадження нових процедур і видів надання суспільних послуг із максимальною віддачею від використаних державних коштів. Участь приватного сектору в процесі надання суспільних послуг є одним із важливих досягнень, спрямованих на створення конкуренції в наданні послуг, що безпосередньо впливає на якість та вартість цих послуг, а також на підвищення соціальної захищеності населення.

Залучення приватного сектору до надання державних послуг має бути логічною частиною загальної концепції реформи державного управління та повинно ґрунтуватися на зваженій

– порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку;

– порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку (набирає чинності з 1 січня 2013 р).

Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку

оцінці здатності підвищити ефективність урядування внаслідок передачі функцій від державного до приватного сектору.

Аутсорсинг (англ. *outsourcing*, *out* – зовнішній, *source* – джерело, ресурс) перекладається як “запозичення ресурсів ззовні”, залучення зовнішніх ресурсів для виконання певних функцій. Аутсорсинг – це виконання сторонньою організацією певних завдань, передача організацією функцій іншій компанії, що спеціалізується у відповідній сфері.

**Аутсорсинг
у державному управлінні**

Аутсорсинг у державному управлінні означає передачу органами державної влади допоміжних функцій та дій приватним структурам з метою підвищення ефективності виконання цих функцій та дій.

Головною перевагою залучення приватного сектору до надання послуг є підвищення ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження елементів ринкової конкуренції у процес забезпечення населення державними послугами. Основою цього підходу є використання управлінських процедур, які мають багато спільного з традиційними бізнес-моделями. Серед переваг цього підходу – менша вартість послуг і вища якість та надійність послуг, отриманих від приватного сектору. Водночас досягнення таких результатів залежить від низки умов. У разі їх дотримання залучення приватних підрядників стане реальною та ефективною альтернативою наданню цих послуг державним сектором.

До мінімального набору умов, сприятливих для залучення приватного сектору, належать такі:

- 1) залучення приватного сектору до надання державних послуг є легітимним: не існує жодних нормативних обмежень щодо передачі певних державних функцій приватному сектору;
- 2) уряд постійно демонструє незадовільні результати діяльності (або за якістю, або за вартістю) під час надання певних публічних послуг;
- 3) приватний сектор спроможний надавати відповідні послуги чи товари у потрібній кількості та з дотриманням установлених стандартів якості;
- 4) передані функції не є виключною компетенцією уряду за своєю суттю;
- 5) розмір та рівень розвитку ринку дають змогу передавати державні послуги приватним підрядникам на конкурентних умовах;
- 6) приватний сектор може постачати відповідні послуги за нижчою ціною;
- 7) уряд здатний забезпечити належний моніторинг якості послуг, переданих приватному сектору;
- 8) представники приватного сектору мають вищу кваліфікацію, ніж державні службовці;
- 9) у довгостроковому періоді приватний сектор гнучкіший щодо забезпечення якості та асортименту послуг відповідно до потреб кінцевих споживачів.

Послуги, передані урядом, можна умовно поділити на три групи.

Перша група включає широке коло стандартних технічних та ремонтно-експлуатаційних послуг, які виконує технічний персонал державного сектору, таких як прибирання та утримання приміщень, вивезення сміття, прання, послуги громадського харчування та охорони. Ці послуги відносно трудомісткі та зазвичай не є принципово важливими для загального функціонування державних установ. Оскільки цей вид непрофільної державної діяльності спільний для багатьох видів господарської діяльності, такі послуги надають в умовах конкуренції та відповідно до визначених стандартів якості. До того ж моніторинг та контроль за наданням цих послуг не потребує значних матеріальних витрат, що робить їх найбільш придатними для передачі приватному сектору.

Країни-члени ЄС уже передали на субпідряд приватному сектору всі або більшість таких послуг. Проте передача такого виду послуг у країнах з перехідною економікою та країнах, що розвиваються, проблематичніша через велику кількість технічного персоналу в державному секторі, особливо в державній освіті, охороні здоров'я та соціальному забезпеченні. У таких країнах уряд може уникати відокремлення цих послуг із міркувань збереження зайнятості в економіці, залишивши трудомістку комерційну діяльність у державному секторі, адже залучення приватних підрядників може призвести до скорочення зайнятості та зменшення розміру заробітної плати некваліфікованої робочої сили.

Друга група послуг складається з комерційних видів діяльності, які є допоміжними відносно основних функцій державних установ. Це здебільшого професійні допоміжні функції, такі як інформаційні технології, наукові та прикладні дослідження, юридичні та аудиторські послуги,

фінансові та банківські послуги, послуги з управління персоналом. Як правило, така діяльність складна та потребує залучення висококваліфікованого персоналу. Тому надання таких послуг має відповідати високим стандартам якості. До того ж ці послуги надають у середовищі, яке чутливіше до змін політичних пріоритетів уряду, ніж до ринкових тенденцій. Таким чином, приватному підряднику необхідно досягти високої гнучкості в наданні послуг, адже інституційна нестабільність державних установ, які є споживачами цих послуг, вимагає своєчасного пристосування до таких змін. Водночас передача професійних державних послуг приватним підрядникам посилює ризик зниження кваліфікації трудових ресурсів у державному секторі в майбутньому. Ця загроза може значно звузити сферу застосування передачі професійних послуг приватним підрядникам, а також знизити потенційну користь від неї. Оскільки надання деяких із таких послуг може суттєво залежати від кваліфікації штатних держслужбовців, приватний сектор буде конкурувати за таких держслужбовців, пропонуючи вищу винагороду за їхню працю. Як наслідок здатність уряду поновити надання таких послуг може значно знизитися у довгостроковому періоді через зменшення кількості кваліфікованих та компетентних державних службовців. Цей ризик ще вищий у країнах, що розвиваються, та країнах із перехідною економікою, у яких стрімкий розвиток приватного сектору загострює конкуренцію приватних підприємств із урядом за висококваліфікований персонал.

Нарешті, *третя група суспільних послуг*, які надають приватні підрядники, є менш поширеною та включає послуги, що стосуються профільної діяльності держави. Хоча в розвинених країнах цей вид послуг трапляється досить рідко, у деяких із них він домінує у певних сегментах державного сектору. Як типові приклади можна навести приватні в'язниці (Австралія, Канада, Сполучене Королівство Великобританії та Сполучені Штати Америки), рятувчі та пожежні служби (Данія), контроль за якістю харчових продуктів (Ісландія).

Економічні переваги від передачі внутрішніх функцій у субпідряд приватному сектору залежать від спроможності уряду запроваджувати ефективні механізми укладення контрактів із приватними постачальниками за допомогою конкурентних та відкритих конкурсів

Передача послуг приватному сектору передбачає укладання контрактів із приватними підрядниками, які мають інші, ніж уряд, економічні інтереси. Приватні підприємства діють в умовах ринкової конкуренції та намагаються отримати максимальні прибутки. Відповідно надання суспільних послуг приватним сектором передбачає не зовсім чітке дотримання ним етичних норм управління порівняно з тими, які використовує у своїй діяльності уряд. До того ж у середовищі зі слабким корпоративним управлінням (яке характерне для країн, що розвиваються) використовувати методи корпоративного управління навряд чи можуть замінити стандарти державного управління чи відповідати їм. Саме тому типові контракти підряду часто виходять за межі звичайних комерційних угод та зазвичай вимагають від приватних постачальників дотримуватися певних принципів кодексу поведінки, характерного для представників державного сектору. Такі контракти можна забезпечити, вимагаючи від приватних сторін дотримання формального етичного кодексу надання послуг, розробленого для державних службовців.

Підконтрольність державного сектору громадськості є, безперечно, основною ознакою ефективного урядування. Хоча уряди розвинених країн розробили ефективні процедури забезпечення прозорості та підзвітності своєї діяльності, передача державних послуг у підряд приватному сектору не гарантує збереження високого рівня підконтрольності унаслідок відмінностей між принципами корпоративного та державного управління. Приватний сектор, як правило, зосереджений на відповідальності за результат, тоді як державний більше уваги приділяє якості самого процесу надання послуг, зокрема принципам справедливості та етичності.

Перевагами використання методик аутсорсингу в державному управлінні є те, що аутсорсинг дає можливість органам державної влади концентрувати увагу на основних цілях діяльності, переорієнтувати внутрішні ресурси на важливіші цілі, використовувати ресурси приватних компаній, які є недосяжними для органів державної влади на певний час.

В Україні застосування аутсорсингу в органах державної влади має обмежений характер, оскільки інформація, яка використовується в органах державної влади, часто є конфіденційною, що унеможливує виконання певних функцій державного управління сторонніми організаціями.

Таким чином, необхідність реалізації великомасштабних проектів привела до формування нових проектно-орієнтованих інноваційних технологій та механізмів реалізації складних,

розрахованих на великий проміжок часу цілей, пов'язаних з використанням значних ресурсів, а часто міжвідомчої та міжгалузевої кооперації. Проектно-орієнтоване управління розглядається як новий "гнучкий" метод, який забезпечує взаємозв'язок творчих зусиль із загальними завданнями керівників. Його суттю є формування цілей управління, виявлення проблем, що вимагають вивчення і ефективного вирішення, розробка програми або стратегічного плану вирішення проблем, усунення перешкод досягненню поставлених цілей.

11.11. Проектна компетентність державного службовця

Поняття проектної компетенції

З ускладненням та збільшенням обсягу знань про продукти і послуги, створювані в межах державних проектів і програм, зростає не тільки цінність знань і досвіду, а й значимість компетентнісного аспекту проектної діяльності державних службовців. Ринок праці поступово перетворюється в ринок компетентності, причому компетентнісний підхід відіграватиме все більш важливу роль в управлінні проектами, і це передусім стосується інноваційних державних проектів і програм. Зазначене зумовлює актуальність розроблення моделі проектної компетентності державного службовця.

Компетентнісний підхід базується на двох поняттях:

- компетенція – сфера діяльності або функція, яка здійснюється співробітником;
- компетентність – характеристика потенційної можливості співробітника здійснювати успішну діяльність у рамках певних компетенцій.

В умовах реалізації державно-управлінських реформ перед органами публічної влади стоїть актуальне завдання: розкрити компетентнісний потенціал державних службовців у повному обсязі, що є вкрай важливим для прийняття правильних управлінських рішень і проведення достовірної експертизи під час реалізації державних проектів. Однак необхідно пам'ятати, що для кожного службовця, який буде свою кар'єру на державній службі, такий розвиток є, з одного боку, мотивуючим чинником, з другого – загрозою. Крім того, від кожного службовця очікується, що він навчиться керувати власними компетентностями і розвивати їх.

Якщо раніше управління компетентністю розглядалося як бажаний компонент системи управління органом публічної влади, то в наш час воно стало нагально необхідним. Для його впровадження потрібно розробити відповідну підсистему на основі таких принципів:

- принципу незалежності компонентів ефективною моделі – компетенції мають бути чітко розмежовані;
- принципу повноти – в підсистему необхідно включити всі компетенції, що належать до діяльності органу влади;
- принципу реалістичності – повноваження службовців повинні чітко визначатися, періодично переглядатися з урахуванням актуальних викликів;
- принципу диференціації – всі компетенції необхідно деталізувати до потрібного рівня;
- принципу вимірності – для всіх компетенцій мають бути розроблені індикатори, що дають змогу оцінювати компетентність службовців.

Відмінна риса компетентнісного підходу – розподіл усіх видів компетенцій по сферах для визначення необхідних вимог до роботи персоналу. Сфера компетенцій – набір взаємопов'язаних завдань. При цьому завдання – це частина роботи, яка має бути виконана у певній ситуації, а виконання завдання досягається в результаті цілеспрямованих дій службовця.

Зміст проектної компетенції

Наукові дослідження та практичний досвід показали, що розвиток компетентнісного підходу до управління проектами в системі державної служби може здійснюватися в межах таких 10 сфер компетенцій (див. рис. 11.10).

1. *Ініціювання* – визначення цілей і способів їх досягнення, розробка плану проекту (зародження проекту – ситуація характеризується високим рівнем невизначеності).

2. *Вплив* – активний вплив на учасників проекту (зародження проекту, ситуація характеризується високим рівнем невизначеності і високою вірогідністю виникнення конфліктів).

3. *Організація роботи* – ефективне структурування та інжиніринг або реінжиніринг процесів (плани проекту або програми перебувають на стадії формування).

4. *Управління* – ефективне залучення співробітників до досягнення поставлених цілей (роботи, передбачені проектом або програмою, на яких формується і реалізується стратегія).

Ініціювання	Організація роботи	Виконання	Аналіз
1. Сміливість 2. Ініціативність 3. Незалежність 4. Винахідливість	10. Планування 11. Організація 12. Контроль розвитку проекту 13. Розуміння організаційного контексту	23. Орієнтація на результат 24. Увага до деталей 25. Завзятість 26. Орієнтація на якість 27. Амбіції 28. Енерпійність	34. Креативність 35. Аналіз проблем 36. Здатність до навчання 37. Концептуальне мислення
Вплив	Управління	Налагодження відносин	Перетворення
5. Взаємодія із зацікавленими сторонами 6. Презентабельність 7. Переконливість 8. Комунікабельність 9. Вміння домовлятися	14. Рішучість 15. Делегування 16. Лідерство (індивідуальне) 17. Лідерство (командне) 18. Декларування власних думок 19. Коучинг	29. Орієнтація на взаємодію 30. Вміння слухати 31. Співробітництво 32. Співпереживання	38. Розуміння зовнішнього середовища 39. Здатність оцінювати ситуацію 40. Концепція розвитку 41. Міжкультурна орієнтація (співробітництво)
Створення впевненості	Прояв гнучкості		
20. Чесність 21. Лояльність 22. Надійність	42. Адаптованість 43. Самоконтроль 44. Стресостійкість		

Рис. 11.10. Класифікаційні ознаки і відповідні їм компетенції

5. *Створення впевненості* – неухильне дотримання стратегії і демонстрація послідовності в діях. Це надихає співробітників, надає їм упевненості і створює відчуття стабільності (нові, невизначені або такі, що характеризуються високим ступенем ризику, ситуації).

6. *Виконання* – ефективне досягнення результатів (поточна діяльність, передбачена за проектом / програмою, спрямована на досягнення цілей).

7. *Налагодження відносин* – формування і підтримка комфортних взаємин у колективі, допомога співробітникам у досягненні їхніх власних цілей (роботи або етапи, передбачені проектом / програмою, на яких здійснюється колективна діяльність).

8. *Аналіз* – всебічний розгляд ситуації і формування холістичного бачення, яке переосмислює результати проекту (програми) та отриманий у процесі його реалізації досвід (інформація про результати).

9. *Перетворення* – розгляд отриманого досвіду і результатів у соціальному і організаційному контексті; аналізу програми командою.

10. *Прояв гнучкості* – використання різних стилів управління, застосування різних технік під час управління змінами.

Для практичного запровадження компетентнісного підходу до управління проектами в системі державної служби необхідно чітко сформулювати визначення термінів “завдання” і “діяльність”.

Завдання – це цілеспрямована діяльність, орієнтована на одержання певного результату в деякій предметній сфері.

Діяльність – дії, спрямовані на виконання певної сукупності завдань для досягнення конкретної мети. Виконання кожного завдання контролюється на основі розроблених для цього індикаторів і одержуваних під час виконання завдання результатів.

Застосування описаних на рівні завдань компетенцій – необхідна умова того, що завдання буде виконуватися з максимальною ефективністю.

Особливе місце в моделі проектної компетенції державного службовця займають поведінкові компетенції – певні моделі поведінки, які застосовують управлінці для досягнення своїх цілей.

Для прикладу наведемо модель трирівневої оцінки однієї з поведінкових компетенцій (див. рис. 11.11) за національним стандартом визначення компетентності учасників проектної діяльності.

Таким чином, існує стільки ж компетенцій, скільки можна виділити різновидів проблем і завдань. Завдання, які доводиться вирішувати органу публічної влади, мають бути згруповані, що може стати основою для їх класифікації. Крім того, слід розуміти, що державний службовець, орієнтований на результат, і процесно-орієнтований державний службовець – різні типи управлінців. Керівник проекту (програми) може приділяти увагу або місії програми, або процесу її реалізації, тоді як проектний менеджер повинен фокусувати увагу однаковою мірою і на одному, і на другому.

Виконання	
<i>Орієнтація на якість</i>	<i>Кожен менеджер команди проекту вимагає від себе і від інших дотримуватися в роботі високих стандартів якості</i>
Рівень 1	Для орієнтації на якість у своїй роботі необхідно: <ul style="list-style-type: none"> - встановлювати високі стандарти якості; - постійно дотримуватися цих стандартів; - виявляти проблеми; прагнути до вирішення важких завдань; - критично оцінювати власну діяльність; - пишатися своєю роботою; - удосконалюватися; - бути готовим до виконання важливих завдань
Рівень 2	Для поліпшення якості проекту або роботи команди необхідно: <ul style="list-style-type: none"> - підвищувати ефективність зворотного зв'язку зі співробітниками, якість роботи яких могла б бути вищою; - активно пропагувати важливість якісного виконання завдань і сприяти тому, щоб такий підхід в команді або підрозділі став провідним; - встановлювати загальні критерії та стандарти якості; - роз'яснювати членам команди, яка якість роботи від них очікується; - граючи роль тренера, орієнтувати співробітників на досягнення максимальних стандартів якості таким чином, щоб вони стали внутрішніми стандартами підрозділу, команди, організації; - спонукати співробітників оцінювати якість роботи один одного; - дотримуватися балансу між часом і якістю виконання завдань, домагатися, щоб з цього питання були досягнуті чіткі угоди

Рис. 11.11. Опис компетенції 26 “Орієнтація на якість”

Список використаних джерел

1. *Азаров Н. Я.* Инновационные механизмы управления программами развития / Н. Я. Азаров, Ф. А. Ярошенко, С. Д. Бушуев. – К. : Саммит-Книга, 2011. – 528 с.
2. *Ансофф И.* Стратегический менеджмент. Классическое издание / И. Ансофф ; пер. с англ. под ред. А. Н. Петрова. – СПб. : Питер, 2011. – 344 с.
3. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО “НПО “Экономика”, 2000. – 302 с.
4. *Бакуменко В. Д.* Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.
5. *Бакуменко В. Д.* Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. : у 2 ч. / В. Д. Бакуменко. – Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 276 с.
6. *Бакуменко В. Д.* Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. : у 2 ч. / В. Д. Бакуменко. – Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 296 с.
7. *Балашов В. Г.* Механизмы управления организационными проектами / В. Г. Балашов, А. Ю. Заложнев, Д. А. Новиков. – М. : ИПУ РАН, 2003. – 84 с.
8. *Безверхнюк Т. М.* Управління проектами в публічній сфері : навч. посіб. / Т. М. Безверхнюк, Н. О. Котова, С. А. Попов. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 344 с.
9. *Богданов В. В.* Управление проектами. Корпоративная система – шаг за шагом / В. В. Богданов. – М. : Манн, Иванов и Фербер, 2012. – 248 с.
10. *Бондар О. В.* Ситуаційний менеджмент / О. В. Бондар. – 2-ге вид. – К. : Центр навч. л-ри, 2012. – 400 с.
11. *Браун М. Пол.* Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. / М. Пол Браун. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
12. *Бушуев С. Д.* Управление проектами. Основы профессиональных знаний и система оценки компетентности проектных менеджеров / С. Д. Бушуев, Н. С. Бушуева. – К. : Иридиум, 2010. – 208 с.

13. *Верба В. А.* Проекти організаційного розвитку: ідентифікація та особливості підготовки / В. А. Верба // Стратегія економічного розвитку України. – 2009. – Вип. 24-25. – С. 11-18.
14. *Гвишиани Д. М.* Организация и управление: Социологический анализ буржуазных теорий / Д. М. Гвишиани. – М. : Наука, 1970. – 383 с.
15. *Гогіна Л. М.* Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату [Електронний ресурс] / Л. М. Гогіна ; Центр адаптації держ. служби до стандартів ЄС. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/golovna/download-document.html?gid=...>
16. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи / за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
17. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. – К. : Соцінформ, 2002. – 111 с.
18. *Друкер П.* Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения : пер. с англ. / П. Друкер. – М. : ФАИР-ПРЕСС, 1998. – 288 с.
19. *Дункан Дж. У.* Основопологающие идеи в менеджменте. Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики : пер. с англ. / Дж. У. Дункан. – М. : Дело, 1996. – 272 с.
20. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
21. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011.
22. *Карданская Н. Л.* Основы принятия управленческих решений : учеб. пособие / Н. Л. Карданская. – М. : Рус. делов. лит., 1998. – 288 с.
23. *Кендалл Д. И.* Современные методы управления портфелями проектов и офис управления проектами : пер. с англ. / Д. И. Кендалл, С. К. Роллинз. – М. : ПМСофт, 2004. – 576 с.
24. Керівництво з управління інноваційними проектами і програмами організацій : монографія / за заг. ред. Ф. О. Ярошенка. – К. : Нов. друк, 2010. – 160 с.
25. Креативные технологии управления проектами и программами : монография / С. Д. Бушуев, Н. С. Бушуева и др. – К. : Саммит-Книга, 2010. – 768 с.
26. *Кристесен Р.* Стратегическое управление человеческими ресурсами. Дорожная карта: от великой идеи к деловой практике : пер. с англ. / Р. Кристесен. – М. : Олимп-бизнес, 2011. – 288 с.
27. *Куриленко Т. П.* Проектне фінансування / Т. П. Куриленко. – К. : Кондор, 2006. – 208 с.
28. *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.
29. *Литвак Б. Г.* Управленческие решения / Б. Г. Литвак. – М. : Ассоциация авторов и издателей “Тандем”, Изд-во ЭКМОС, 1998. – 248 с.
30. *Ляхова О. О.* Проектне фінансування енергозбереження в Україні VI [Електронний ресурс] / О. О. Ляхова // Ефективна економіка. – 2012. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=997>
31. *Мазур И. И.* Управление проектами : учеб. пособие / И. И. Мазур, В. Д. Шапиро, Н. Г. Ольдерогге. – М. : Омега-Л, 2009. – 960 с.
32. *Матвіїшин Є. Г.* Планування проектних дій : навч. посіб. / Є. Г. Матвіїшин. – К. : Хай-Тек Прес, 2008. – 216 с.
33. *Мескон М.* Основы менеджмента : пер. с англ. / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 702 с.
34. Національні проекти для України : аналіт. доп. – К. : НІСД, 2010. – 37 с.
35. *Нельсон Б.* Социальная политика и управление: общие проблемы / Б. Нельсон // Полит. наука. Новые направления / под ред. Б. Гудина и Х.-Д. Клингеманна. – М., 1999.
36. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
37. Організаційна поведінка : пер. з англ. / Д. Гелрігел, Дж. В. Слокум-молодший, Р. В. Вудмен, Н. С. Бренінг. – К. : Основи, 2001. – 726 с.

38. *Пал Л.* Аналіз державної політики / Л. Пал ; пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
39. *Палеха Ю. І.* Ключі до успіху, або Організаційна та управлінська культури / Ю. І. Палеха. – К. : Вид-во Європ. ун-ту фінансів, інформ. систем, менеджменту і бізнесу, 2000. – 211 с.
40. *Парсонс Т.* Система современных обществ / Т. Парсонс ; пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева / под ред. М. С. Ковалевой. – М. : Аспект Пресс, 1998. – 270 с.
41. *Пересада А. А.* Проектне фінансування / А. А. Пересада, Т. В. Майорова, О. О. Ляхова. – К. : КНЕУ, 2005. – 736 с.
42. Про внесення змін до Закону України “Про інвестиційну діяльність” [Електронний ресурс] : Закон України від 22 груд. 2011 р. № 4218-VI. – Режим доступу : www.zakon1rada.gov.ua
43. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273. – С. 1072.
44. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс] / Ком. з екон. реформ при Президентові України. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf
45. Проектний аналіз : навч. посіб. / відп. ред. С. О. Москвін. – К. : Лібра, 2006. – 368 с.
46. *Райзберг Б. А.* Программно-целевое планирование и управление / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 428 с.
47. *Райт Г.* Державне управління / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
48. *Рач В. А.* Управління проектами: практичні аспекти реалізації стратегій регіонального розвитку : навч. посіб. / В. А. Рач, О. В. Россошанська, О. М. Медведєва ; за ред. В. А. Рача. – К. : К.І.С., 2010. – 276 с.
49. *Саати Т.* Аналитическое планирование. Организация систем : пер. с англ. / Т. Саати, К. Кернс. – М. : Радио и связь, 1991. – 224 с.
50. *Саймон Г.* Адміністративна поведінка: дослідження прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Г. Саймон ; пер. з англ. вид. – К. : АртЕк, 2001. – 392 с.
51. *Тернер Дж. Р.* Руководство по проектно-ориентированному управлению / Дж. Р. Тернер. – К. : Изд-во Гребенников Бизнес Букс, 2007. – 552 с.
52. *Томпсон-мл. А. А.* Стратегический менеджмент: концепции и ситуации для анализа : пер. с англ. / А. А. Томпсон-мл., А. Дж. Срикленд III. – 12-е изд. – М. : Издат. дом “Вильямс”, 2011. – 928 с.
53. *Тоффлер Е.* Третья Хвиля / Е. Тоффлер. – К. : Видавн. дім “Всесвіт”, 2000. – 480 с.
54. *Фатхутдинов Р. А.* Разработка управленческого решения / Р. А. Фатхутдинов. – М. : ЗАО “Бизнес-школа “Интел-Синтез”, 1998. – 272 с.
55. *Федорчак О. В.* Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Федорчак // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – Вип. 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>
56. *Харитонов Е.* Корпоративная культура и управление изменениями / Е. Харитонов. – М. : Юнайтед Пресс, 2009. – 192 с.
57. *Цветков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.
58. *Шаров Ю. П.* Основи цілепокладання в проектно-орієнтованій системі стратегічного планування муніципального розвитку / Ю. П. Шаров, І. Чикаренко // Актуальні проблеми державного управління. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 3 (25). – С. 223-228.
59. Эффективная организация : пер. с англ. – 2-е изд. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2009. – 192 с.
60. *Child J.* Cooperative Strategy. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures / J. Child, D. Faulkner, S. Tallman. – Oxford University Press, 2005. – 457 p.
61. *Wit B.* Strategy Synthesis. Resolving strategy. Paradoxes to Create Competitive Advantage / B. Wit, R. Meyer. – Thomson Learning, 2005. – 469 p.
62. *Allyson M.* Strategic Planning for Nonprofit Organizations / M. Allyson, J. Kaye. – USA : John Wiley&Sons, Inc., 2005. – 458 p.
63. *Child J.* Cooperative Strategy. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures / J. Child, D. Faulkner, S. Tallman. – Oxford University Press, 2005. – 457 p.

64. *Duncan W.* When Necessity Becomes a Virtue: The Case for Taking Strategy Seriously / W. Duncan // *Journal of General Management*. – 1987. – Winter. – N 13. – P. 28-42.
65. *Hitt M. A.* Strategic Management: Competitiveness and Globalisation (Concepts and Cases) / M. A. Hitt, R. D. Ireland, R. E. Hoskisson. – Thomson : South Western, 2003.
66. *Kerzner H.* Project management : a systems approach to planning, scheduling, and controlling / H. Kerzner. – 10th ed. – Hoboken, N.J. : J. Wiley & Sons, 2009. – xxiv, 1094 p.
67. *Simon H.* Making Management Decisions : the Role of Instition and Emotion / H. Simon // *Akademy of Management Executive*. – 1987. – Feb. – N 1. – P. 57-64.
68. The Government Extension to the PMBOK® Guide [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pmsuccess.dyndns.org/temp/itpm/PMBOKGOV.pdf>
69. *Wit B.* Strategy Synthesis. Resolving strategy. Paradoxes to Create Competitive Advantage / B. Wit, R. Meyer. – Thomson Learning, 2005. – 469 p.

Тема творчих робіт

1. Проектно-орієнтований підхід як нова філософія організації управління державними проектами і програмами.
2. Організаційно-правові засади управління проектами в публічній сфері.
3. Інноваційні механізми управління державними проектами і програмами.
4. Організаційно-правові засади діяльності проектного офісу в органі публічної влади.
5. Проектна компетентність державного службовця.
6. Компетентнісний підхід до організації навчання державних службовців.
7. Передумови застосування стратегічного управління в системі державної служби.
8. Технології формування державних стратегій державними службовцями.
9. Місце, роль та функції державних службовців у розробленні державних стратегій.

Контрольні запитання до розділу

1. На чому базується філософія проектного менеджменту?
2. Які відмінні ознаки мають проекти?
3. Сформулюйте визначення поняття “управління проектами в публічній сфері”.
4. Наведіть головні аргументи щодо доцільності застосування концепції управління проектами для розробки та здійснення програм і проектів у сфері державного управління.
5. Розкрийте сутність програмно-цільового управління.
6. З яких частин складається структура цільової комплексної програми?
7. На яких принципах програмно-цільового управління базується процес розробки цільових програм?
8. Розкрийте сутність системи управління проектним циклом.
9. Охарактеризуйте роль проектного фінансування в становленні інноваційної моделі розвитку України.
10. Яка принципова відмінність компетенції від компетентності?
11. Які існують стандарти для оцінки компетентності проектного менеджера?
12. Охарактеризуйте сутність проектної компетенції державного службовця.
13. У чому полягає сутність процесу публічного адміністрування?
14. Від яких чинників і обставин залежить ефективність публічного адміністрування?
15. Що таке проблемна ситуація?
16. Які існують основні різновиди проблемних ситуацій?
17. У чому полягають відмінності класичного та сучасного визначень менеджеріального поняття “прийняття управлінських рішень”?
18. Як розуміють поняття “прийняття управлінських рішень” вчені-правознавці?
19. Як Ви розумієте політичний аспект прийняття управлінських рішень?
20. У чому сутність свідомісного (ціннісного) аспекту прийняття управлінських рішень?
21. Реалізацією яких функціональних імперативів забезпечується рівновага соціальних систем (за Т.Парсонсом)?

22. З яких управлінських функцій складається цикл управління?
23. Які основні функції стратегічного управління?
24. Чи обов'язково існує доцільність пошуку альтернативних шляхів розвитку організації?
25. Що можна закласти в базис моделі стратегічного розвитку?
26. Які основні етапи стратегічного управління?
27. Що є основою для реалізації визначеної стратегії?
28. Які принципи постановки проблем для стратегічного управління?
29. Які основні моделі стратегічного управління?

Питання з підготовки до іспиту

1. “Особливості управління проектами в публічній сфері”:
 - a. з'ясуйте, що таке проект та проектна діяльність; системна модель процесу реалізації проекту;
 - b. визначіть критерії вибору проекту;
 - c. виявіть процеси та функції управління проектами.
2. “Правові засади затвердження, розроблення та виконання державних програм”:
 - a. визначіть порядок розробки та затвердження державних цільових програм;
 - b. сформулюйте проблеми регіонів України, які є підставами для розробки цільових програм;
 - c. підготуйте аналітичний документ про соціально-економічний стан обраної області. Під час розробки документа обов'язково слід спиратися на Типову структуру програми соціально-економічного розвитку області, що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України “Про розроблення прогностичних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету”;
 - d. на основі національного стандарту визначення компетентності учасників проектної діяльності та методичних рекомендацій Національного агентства України з питань державної служби щодо розробки профілю професійної компетентності державного службовця опишіть проектну компетенцію державного службовця на рівні завдань (ранг, категорія і посада за вибором).
3. Розкрийте сутність загальної технології прийняття рішень (за Р.Фатхутдіновим).
4. Стисло охарактеризуйте динаміку виконання рішень.
5. Обґрунтуйте сутність функції контролю у процесі виконання управлінських рішень.
6. Назвіть стандартні моделі стратегічного управління державного управління в Україні.
7. У чому полягає стратегічне моделювання кризових процесів у державному управлінні?
8. Охарактеризуйте процес стратегічного управління в державному секторі.
9. Визначіть чинники результативності стратегічного управління в органах державної влади.

Авторський колектив :

ПЕРЕДМОВА:

Ю.В.Ковбасюк.

РОЗДІЛ 1. Державне управління як наука:

Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, К.О.Ващенко, С.О.Борисевич, Л.І.Загайнова, В.М.Князєв, С.О.Кравченко, В.Я.Малиновський, Н.М.Мельтюхова, А.М.Михненко, С.В.Овчаренко.

РОЗДІЛ 2. Теоретичні витоки державного управління:

Ю.В.Ковбасюк, К.О.Ващенко, Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, М.М.Білінська, Ю.В.Бакаєв, Д.І.Дзвінчук, В.М.Князєв, В.В.Корженко, С.В.Овчаренко, О.М.Руденко, В.А.Шахов.

РОЗДІЛ 3. Методологія державного управління:

Ю.П.Сурмін, О.Ю.Оболенський, В.Д.Бакуменко, Ю.В.Бакаєв, В.П.Козуб, В.В.Корженко, В.Я.Малиновський, Н.М.Мельтюхова, П.М.Петровський, Н.В.Фоміцька, О.В.Червякова, С.В.Штурхецький.

РОЗДІЛ 4. Історія державного управління:

О.О.Рафальський, М.М.Білінська, А.А.Попок, І.М.Григорчак, Ю.Д.Древаль, О.М.Казакевич, С.М.Коник, А.В.Меляков, В.В.Нікітін, М.І.Пірен, В.В.Сичова, В.М.Шамраєва.

РОЗДІЛ 5. Системність державного управління:

Ю.П.Сурмін, О.Ю.Оболенський, В.Д.Бакуменко, О.Б.Коротич, Л.В.Козлова, В.Я.Малиновський, Н.М.Мельтюхова, Т.І.Пахомова, В.О.Саламатов.

РОЗДІЛ 6. Суб'єкти державного управління:

Ю.В.Ковбасюк, В.С.Загорський, В.С.Гошовський, А.В.Гайдук, О.С.Ігнатенко, А.І.Ляхоцький, В.Я.Малиновський, О.В.Мельник, І.Й.Снігур, С.М.Серьогін.

РОЗДІЛ 7. Нормативно-правова та моральна регуляція державного управління:

В.В.Толкованов, В.Д.Бакуменко, В.А.Ландсман, Т.Е.Василевська, В.М.Князєв, С.О.Кравченко, М.О.Кушнір, М.М.Стадник, О.Р.Титаренко.

РОЗДІЛ 8. Організаційні засади державного управління:

В.І.Луговий, В.А.Гошовська, А.А.Попок, Д.І.Дзвінчук, О.С.Ігнатенко, В.Я.Малиновський, Р.А.Науменко, Ю.П.Саух, М.М.Стадник, С.М.Серьогін, О.Р.Титаренко.

РОЗДІЛ 9. Функції державного управління:

В.Д.Бакуменко, О.Ю.Амосов, Н.В.Грицяк, Н.В.Литвинова, І.В.Валентюк, С.І.Вировий, Н.М.Дармограй, А.І.Літвак, В.Я.Малиновський, Н.М.Мельтюхова, Л.В.Набока, І.В.Рейтерович, С.О.Телешун, Н.В.Фоміцька.

РОЗДІЛ 10. Адміністративні послуги держави:

К.О.Ващенко, О.Ю.Оболенський, В.А.Ландсман, В.В.Толкованов, С.М.Серьогін, В.М.Сороко.

РОЗДІЛ 11. Управлінські рішення, стратегічний та проектний підходи:

В.Д.Бакуменко, Т.М.Безверхнюк, В.С.Загорський, М.М.Іжа, С.Ю.Лукін, Д.С.Левадний.

Навчальне видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

ПІДРУЧНИК

У двох томах

Том 1

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактори : *С. М. Шиманська, В. Г. Шевельова*
Коректори : *С. Г. Крушельницька, О. В. Должикова*
Технічні редактори : *Н. Ю. Копайгора, О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 12.12.2012.
Формат 60 × 84/8. Обл.-вид. арк. 53,47. Ум.-друк. арк. 65,56.
Тираж 100 пр.

Національна академія державного управління
при Президентіві України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.gov.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.