

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ СЕМЕНА КУЗНЕЦЯ**

ВСТУП ДО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Навчальний посібник

*За загальною редакцією
д-ра екон. наук, професора Н. Л. Гавкалової*

**Харків
ХНЕУ ім. С. Кузнеця
2016**

УДК 342.9(477)(075)
ББК 67.9(4УКР)301я7
В 85

Рецензенти: д-р наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України *В. М. Мартиненко*; д-р наук з державного управління, професор, завідувач кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України *В. М. Дрешпак*; д-р наук з державного управління, доцент, директор науково-дослідного інституту публічного адміністрування та менеджменту Чернігівського національного технологічного університету, професор кафедри менеджменту *О. М. Руденко*.

Рекомендовано до видання рішенням вченої ради Харківського національного економічного університету імені Семена Кузнеця.

Протокол № 7 від 15.02.2016 р.

Авторський колектив: д-р екон. наук, професор Н. Л. Гавкалова – вступ, п. 1, 4, заг. редакція; канд. екон. наук, доцент Т. А. Власенко – п. 2; канд. екон. наук, доцент Л. Ю. Гордієнко – п. 3; канд. екон. наук, доцент О. О. Петряєв – п. 5; канд. екон. наук, викладач О. О. Єрмоленко – п. 6; канд. екон. наук, доцент В. І. Мельник – п. 7; канд. екон. наук, доцент М. В. Грузд – п. 8; канд. екон. наук, доцент А. Г. Кабанець – п. 9; канд. екон. наук, доцент Г. М. Шумська – п. 10.

Вступ до публічного адміністрування : навчальний посібник
В 85 / Н. Л. Гавкалова, Т. А. Власенко, Л. Ю. Гордієнко та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, професора Н. Л. Гавкалової. – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. – 372 с.

ISBN 978-966-676-637-6

Викладено теоретичні, методологічні та практичні аспекти створення і розвитку публічного адміністрування. Подано візуалізований теоретичний матеріал, що завдяки схемам і таблицям значно полегшує вивчення студентами цієї дисципліни, заощаджує час, сприяє засвоєнню й запам'ятовуванню. Наведено завдання до самостійної роботи студентів за темами навчальної дисципліни у вигляді тестів і практичних завдань, виконання яких дозволить закріпити здобуті теоретичні знання та набути професійних компетентностей у сфері публічного адміністрування.

Рекомендовано для студентів вищих навчальних закладів, аспірантів, викладачів, науковців, працівників державних і місцевих органів влади й управління, некомерційних структур та громадських організацій.

УДК 342.9(477)(075)
ББК 67.9(4УКР)301я7

© Н. Л. Гавкалова, Т. А. Власенко,
Л. Ю. Гордієнко та ін., 2016

© Харківський національний економічний
університет імені Семена Кузнеця, 2016

ISBN 978-966-676-637-6

Вступ

В Україні за роки незалежності постійно змінювалася структура та функціонування органів публічної влади всіх рівнів. Розвиток різних форм власності та громадянського суспільства вимагає перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему врядування, яка сприятиме захисту прав і законних інтересів громадян. А це, в свою чергу, зумовлює об'єктивну необхідність для подальшого розвитку і зміцнення діяльності публічних службовців у нових умовах.

Визначальним критерієм для таких змін є упровадження в діяльності службовців України європейських стандартів обслуговування громадян та професійного обслуговування політичного керівництва. Глибоке розуміння проблем, які виникають у процесі формування сучасної доктрини публічної служби, самого поняття публічної служби, а також відповідного інституту, сприятиме розробленню більш раціонального підходу до формування кадрової політики відповідно до нових завдань і функцій держави, а також подоланню відчуженості суспільства від публічної влади, підвищенню професіоналізму та компетентності публічних службовців. Для успішного вирішення зазначених завдань необхідні відповідним чином підготовлені фахівці з публічного адміністрування, які зможуть застосовувати новітні підходи та методи управління публічними системами та процесами, що ґрунтуються на теорії публічного адміністрування.

Публічне адміністрування є сферою діяльності, що заслуговує на уважне вивчення з огляду на її важливість для загальної освіти студента, а також як однієї зі спеціальних дисциплін підготовки магістра з публічного адміністрування. Вивчення навчальної дисципліни "Вступ до публічного адміністрування" сприятиме підвищенню рівня підготовки студентів, формуванню у них навичок науково-аналітичного опрацювання проблем, що виникають у сфері публічного адміністрування.

Навчальна дисципліна "Вступ до публічного адміністрування" вивчається згідно з навчальним планом підготовки фахівців освітнього ступеня "магістр" спеціальності 8.15010008 "Публічне адміністрування" всіх форм навчання.

Метою навчальної дисципліни "Вступ до публічного адміністрування" є засвоєння теоретичних знань та формування професійних компетентностей щодо усвідомлення теоретико-методологічних засад публічного

адміністрування, поглибленого розуміння врядування, обґрунтування основних рис держави та з'ясування особливостей публічної адміністрації на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Для досягнення мети перед студентами постають такі основні завдання: засвоєння основ методологічних досліджень у галузі публічного адміністрування та теоретичних засад демократичного врядування; оволодіння сучасними підходами до визначення результативності та ефективності публічного адміністрування, теоріями моделей у публічному адмініструванні та навичками ідентифікації їх у практичній діяльності; засвоєння знань про культуру та етику в публічному адмініструванні для вирішення конфліктів у процесі розроблення та вжиття антистресових заходів; оволодіння сучасними механізмами управління суспільним розвитком під час обґрунтування тенденцій розвитку суспільно-політичних процесів; засвоєння пріоритетів інноваційного розвитку країни; розроблення напрямів удосконалення процесів у сфері публічного адміністрування.

Об'єктом навчальної дисципліни "Вступ до публічного адміністрування" є суспільні та політичні процеси, що відбуваються у публічному адмініструванні.

Предметом навчальної дисципліни є закономірності, принципи, функції, методи, засоби, моделі й процеси у публічному адмініструванні та розроблення практичних рекомендацій щодо посилення впливовості публічного адміністрування в Україні.

У навчальному посібнику "Вступ до публічного адміністрування" основну увагу приділено досягненню синтезу теорії й практики, що сприяє набуттю студентами певних професійних компетентностей.

У результаті засвоєння навчальної дисципліни у студентів повинні бути *сформовані такі професійні компетентності*:

здатність визначати принципи врядування та механізми регулювання соціально-економічних процесів, використовувати вміння виявляти особливості публічного адміністрування в Україні;

здатність ефективно формувати загальнодержавні та регіональні механізми публічного адміністрування;

здатність використовувати критерії відбору підходу до визначення ефективності у публічному адмініструванні та типів результативності публічного адміністрування на різних рівнях;

вміння розробляти системи оцінювання результативності публічного адміністрування;

здатність самостійно приймати ефективні управлінські рішення щодо сценаріїв результативності проектів публічного адміністрування;

здатність здійснювати обґрунтований вибір методів публічного адміністрування та моделей адміністративно-управлінських процесів;

здатність самостійно приймати ефективні управлінські рішення та відповідати за коректність і адекватність розроблених моделей публічного адміністрування;

здатність визначати моделі публічного адміністрування на основі оцінювання ефективності управлінських процесів;

здатність будувати прогностні моделі суспільно-політичних процесів у країні;

вміння обґрунтовувати зміни та корективи до цих моделей на принципах демократичного врядування;

здатність розробляти можливі сценарії розвитку суспільства;

вміння визначати професійно-кваліфікаційні характеристики публічних службовців;

здатність нести відповідальність за точну ідентифікацію ключових проблем культури та етики публічного адміністрування;

вміння діагностувати вид конфлікту та відповідно до нього застосовувати тактику поведінки задля скорішого вирішення конфліктної ситуації;

вміння розроблювати заходи із профілактики конфліктів між співробітниками, а також між співробітниками та клієнтами;

вміння прогнозувати сучасні тенденції взаємодії владних структур, політичних і громадських організацій для підвищення ефективності управління на центральному і регіональному рівнях;

здатність визначати інструменти досягнення консолідації суспільства та глобалізаційні тенденції суспільного розвитку;

здатність прийняття ефективних управлінських рішень щодо розроблення сценаріїв розвитку суспільства.

здатність визначати оптимальний вплив громадянського суспільства на державу під час раціонального розподілу соціальних груп;

здатність аналізувати прояв суспільної демократії на основі дії механізму ефективної співпраці органів владних структур та інститутів громадянського суспільства;

здатність оцінювати структуру соціально-орієнтованого суспільства та визначати шляхи подолання соціально-економічної нерівності у процесі використання механізмів соціального регулювання;

здатність ідентифікувати суспільно-політичні процеси та визначати їх вплив на соціально-економічний розвиток;

здатність ефективно формувати стратегію суспільно-політичних процесів у незалежній державі;

здатність самостійно приймати ефективні управлінські рішення щодо сценаріїв розвитку політичних процесів в умовах багатопартійності;

здатність розробляти пропозиції щодо підвищення ефективності функціонування публічних адміністрацій;

здатність обґрунтовувати управлінські рішення щодо інноваційної стратегії країни та регіонів;

здатність обирати і застосовувати дієві інструменти електронного урядування з метою створення умов для інноваційного розвитку країни та її регіонів.

Зміст матеріалу навчального посібника відповідає робочій програмі навчальної дисципліни "Вступ до публічного адміністрування". Обсяг навчального посібника та окремих його розділів відповідає кількості годин, відведених навчальним планом для вивчення даної дисципліни.

Для реалізації компетентнісного підходу в навчальному посібнику запропоновано 10 тем, що містять методологію дисципліни, її інструментарій, методичні підходи, ознайомлення з якими дозволить студентам грамотно вирішувати практичні завдання, що підкреслює практичну цінність навчального посібника.

Навчальний посібник містить подання значної кількості матеріалу у вигляді схем і таблиць з поясненнями, що дозволить студентам логічно й системно освоювати базові поняття та категорії, таким чином значно полегшуючи вивчення даної навчальної дисципліни.

Основним завданням навчального посібника "Вступ до публічного адміністрування" є допомога майбутнім фахівцям освітнього ступеня "магістр" спеціальності 8.15010008 "Публічне адміністрування" оволодіти професійними компетентностями в сфері публічного адміністрування, що сприятиме підвищенню якості підготовки сучасних професіоналів, які зможуть конкурувати на вітчизняному й світовому ринках праці.

Розділ 1. Теоретико-історичні засади публічного врядування

1. Теоретичні аспекти публічного адміністрування

1.1. *Сутність та зміст публічного адміністрування.*

1.2. *Функції та методи врядування.*

1.3. *Принципи врядування, механізми їх прояву і використання.*

Ключові поняття і терміни: публічне адміністрування, врядування, управління, механізм публічного адміністрування, принцип субсидіарності, принцип концентрації, функції публічного адміністрування, методи врядування.

1.1. Сутність та зміст публічного адміністрування

Термін *Public administration* (публічне адміністрування) був уведений до наукового обігу лише в 1950-х роках у США, хоча теоретичні засади в цій сфері формувалися ще за часів античності, тобто з самого початку зародження демократичних ідеалів. Поява наукового визначення та початок концептуального підходу до формування нової управлінської парадигми *Public administration* розпочав Пол Х. Епплбі, виклавши своє бачення цього явища та охарактеризувавши його як "процес керівництва в публічних справах діями, відповідальними за виконавчу гілку влади" [164].

Однак до появи власне терміна *Public administration* початок теоретичному розробленню цього концепту було покладено Вудро Вільсоном. Він уважав, що наука державного адміністрування (управління) буде займатися пошуком способів поліпшення діяльності сукупності органів центральної державної влади. В. Вільсон пропонував відокремити політичну та професійну складові в діяльності системи органів державного управління, тим самим запровадивши засади бюрократичного управління, залишивши суто політичні аспекти виключно для визначення загальнодержавної політики. Саме тому Вудро Вільсон у якості завдань державної адміністрації визначав оперативне і компетентне втілення, реалізацію

політичних рішень найвищого керівництва країни. В. Вільсон розробив модель "адміністративної ефективності", запропонувавши використовувати в адміністративно-державному управлінні методи організації та управління бізнес-процесів. Однак учений акцентував увагу на тому, що на відміну від бізнесу всі процедури та механізми реалізації державної політики повинні бути публічними, тобто відкритими для суспільства, оскільки на їх втілення витрачаються кошти суспільства, які держава акумулює у вигляді податків [143].

Американські вчені Д. Шуман та Д. В. Олуф стверджують, що публічне адміністрування, його поняття та роль з часом змінюються та визначають його характеристики. Публічне адміністрування охоплює всі три сфери влади: виконавчу, законодавчу та судову та їх взаємовідносини; відіграє важливу роль у формуванні публічної політики і таким чином є складовою політичного процесу; суттєво відрізняється від приватного адміністрування; взаємодіє з багатьма приватними групами та індивідами у наданні послуг суспільству [171].

Г. Клапп запропонував більш узагальнювальне тлумачення терміна *Public administration*, визначивши його як сферу діяльності публічної особи. Учений зазначав, що відкритість діяльності вищих посадових осіб держави – це об'єктивна необхідність у контексті розбудови нового типу громадянського суспільства, а відтак будь-яка діяльність у сфері адміністрування державних справ є публічною [167]. У результаті чого критерій публічності став постійно супроводжувати діяльність державних управлінців, хоча з самого початку ця публічність належала безпосередньо до очільників вищої адміністративної ланки.

На сьогодні публічне адміністрування настільки укорінилося в практиці управління державними справами в англосаксонських країнах, демонструючи у процесі цього ефективність обраного підходу та сформованого інструментарію, що почалася його імплементація у державно-управлінську парадигму інших країн, особливо тих, які знаходяться на етапі зламу суспільної свідомості та переходу від ідеології тоталітаризму чи авторитаризму до демократії.

У цьому контексті слушно навести точку зору Патрісії М. Шілдс, яка визначає *Public administration* як процес імплементації демократичних цінностей, засад та інструментів у сферу управління державою [170].

Доцільно зазначити, що основні принципи демократії, які сформувалися наприкінці XVIII – XIX ст., незначною мірою трансформувалися за цей

час. Традиційно до них належать: визнання народу джерелом влади та носієм суверенітету; формування основних органів влади шляхом вільних виборів, рівноправство всіх громадян на право участі в управлінні державою тощо. Похідними від них є підконтрольність, звітність, відповідальність, гласність. Отже, демократизм є базовим, невід'ємним принципом публічного управління кожної держави, яка прагне бути правовою. Щодо децентралізації (вертикальної чи горизонтальної), то застосування публічного адміністрування не тільки поліпшує якість управління, але й сприяє економії ресурсів, однак за певних умов він може бути заміненим на принцип централізації, або взагалі бути відсутнім. Попередні структури публічного адміністрування зазнали значних змін під впливом, передусім, технологічного компонента та втрати ієрархічним принципом свого значення, що пов'язане з концентрацією влади на верхівці бюрократичної піраміди. Кардинальна трансформація системи державного управління, що відбувалася у багатьох зарубіжних країнах, наприклад в Австралії, Великобританії, Новій Зеландії, Нідерландах, Німеччині, США, Швеції, Швейцарії та країнах Європейського Союзу, наприкінці XIX ст. викликала зміни в діяльності органів публічної влади: до вжитку ввійшли категорії, властиві ринкові (прибуток, витрати, конкуренція, розрахунок тощо), а до виконання низки функцій, що раніше здійснювала держава, стали залучати громадські організації. Запроваджена концепція отримала назву нового публічного управління державного менеджменту. Дослідники розуміють її по-різному, залежно від того, який підхід використовують: в основі якого принцип змагальності чи побудова нової "партитури" здійснення керівних функцій державою [113; 162].

Отже, демократизація публічно-політичних і соціально-економічних процесів є визначальною для зміщення акцентів у сфері державного менеджменту з самої особи державного діяча на процеси, в яких він залучений. Процес управління державою стає більш відкритим, а синтез ідей в галузі *Public administration* із засадами системного підходу стимулюють формування нової сфери знань.

Слід акцентувати увагу, що поява самої дефініції *Public administration*, як і еволюція розуміння його сутності, обумовлена декількома факторами:

- по-перше, підвищеною активністю інститутів громадянського суспільства. У суспільства виникає бажання бути залученим до процесів управління державою. Післявоєнний період характеризується розквітом

громадянського суспільства як еталону цивілізаційного розвитку народності, нації, соціуму окремої держави. Громадськість починає вимагати від державних діячів більшої відкритості і, перш за все, відкритості процесу прийняття рішень;

- по-друге, зміною політичними елітами орієнтирів своєї діяльності. За походженням – це реакція політикуму на бажання соціуму долучатися до процесів управління державою. Відкритість та більша публічність політичних лідерів дає змогу отримувати більшу підтримку потенційного електорату, а відтак сфера державного менеджменту перетворюється на арену перманентного політичного передвиборчого протистояння. Американські політтехнологи саме з такої точки зору починають трактувати діяльність кожного окремого політичного діяча;

- по-третє, демократизацією суспільних процесів. Перемога ліберальної демократії над тоталітарними режимами (спочатку над фашистським, а потім і комуністичним) обумовила необхідність укріплення демократичних ідеалів. Публічність державних діячів і доступність всієї системи державної влади для пересічних громадян стає невід'ємною необхідністю подальшого суспільного розвитку.

Таким чином, формування нової управлінської парадигми в рамках *Public administration* стає новим етапом розвитку державно-управлінських відносин, метою яких є досягнення максимального балансу інтересів приватного і публічного секторів. Слід зауважити, що американські вчені у сфері державного менеджменту не акцентують на адміністративних послугах з огляду на їх апіорність та невід'ємність від управління державою.

Фактично узагальнення закордонного досвіду та практики реалізації концепту *Public administration* можна знайти у глосарії "Програми розвитку ООН", де зазначається, що термін *Public administration* має два тісно пов'язаних значення [199]:

це цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансують за рахунок державного бюджету і який відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади, її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

це управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг.

Що стосується розуміння сутності *Public administration* у сучасній науці державного управління в Україні, то слід навести низку дефініцій, які характеризують відсутність єдності у науковців стосовно не лише змістовного навантаження, але і перекладу українською мовою категорії *Public administration*, що суттєво ускладнює вироблення єдиного підходу до пізнання механізму *Public administration* як унікального публічно-політичного та суспільного процесу (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Визначення поняття "публічне адміністрування"

Автори	Публічне адміністрування – це
Т. Б. Семенчук [127]	метод управління, який з одного боку забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства, а з іншого боку – реалізацію обраного типу політики, що втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах як у межах країни, так і закордоном у всіх напрямках її прояву
Т. О. Коломоець [68]	У широкому сенсі – це сукупність усіх видів діяльності всіх органів держави й органів місцевого самоврядування, тобто означає фактично всі форми реалізації державної і самоврядної влади в цілому. У вузькому сенсі – це сукупність видів діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, між якими певним чином розподілені різні види діяльності. Отже, категорія "публічне адміністрування" у вузькому сенсі відображає відносно самостійний вид діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, що її здійснює певна частина відповідних суб'єктів
О. В. Кузьменко [112]	діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму
Енциклопедія державного управління [50]	різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному визначеному напрямі
В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька [115]	державне управління або впровадження державної політики переважно виконавчою гілкою влади
А. Кузнєцов [75]	регламентована законодавством діяльність державних органів місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію правових актів, рішень місцевого самоврядування, на адміністрування передбачених публічних послуг
О. І. Гріценко, С. М. Коник [100]	діяльність зі здійснення функцій публічної сфери, що забезпечують взаємодію суспільства, влади та економіки з метою досягнення суспільних інтересів, а спроби розподілити публічне адміністрування, у тому числі – на державне управління та місцеве самоврядування, тобто на державну і самоврядну складові, є штучними

Аналіз наведених дефініцій дає змогу зробити такі висновки:

- по-перше, публічне адміністрування є складовою процесу державного управління;
- по-друге, публічне адміністрування здійснюється сукупністю органів, що мають відповідний мандат на реалізацію тих чи інших адміністративних функцій держави;
- по-третє, публічне адміністрування має на меті впровадження результатів демократії, тобто забезпечення всебічного розвитку суспільства легітимним публічним шляхом за вектором, визначеним більшістю;
- по-четверте, це вид діяльності державних органів.

Слід звернути увагу і на досить незвичну, але цікаву позицію В. М. Мартиненка щодо концепту *Public administration*. Учений розділяє поняття державного і суспільного правління, під яким і розуміє *Public administration*. Так, В. М. Мартиненко вважає, що державне управління є процесом прямо протилежним суспільному (*public*) управлінню: державне управління – це категорія, яка характерна для системи авторитарного врядування; суспільне (*public*) управління – це категорія, характерна для системи демократичного врядування. І якщо державне управління ґрунтується на системі авторитарного врядування, що побудована згори донизу, а базується на пріоритетах державних інтересів та інтересів людей, які уособлюють цю державу, то суспільне (*public*) управління ґрунтується на системі демократичного врядування, що сформована знизу вгору і базується на пріоритетах суспільних інтересів громадян на різних рівнях їх соціальної структуризації [84].

Таким чином, можна дати розгорнуте визначення терміна "публічне адміністрування" як цілісного структурованого процесу, що є складовою публічного (державного) врядування (управління), яке здійснюється сукупністю органів державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення сталого й всебічного розвитку держави в цілому й окремих її регіонів на засадах ефективного використання сучасних управлінських методів і механізмів, які ґрунтуються на принципах демократії, законності та верховенства права, пріоритету прав людини, а також ефективного використання та розподілу наявних ресурсів держави, що дає змогу забезпечити соціальну рівність та високий рівень задоволення суспільних потреб.

У більш вузькому розумінні публічне адміністрування може бути зведене до низки явищ, пов'язаних із виконавчою гілкою влади і становити:

- професійну діяльність службовців усіх рівнів, спрямовану на реалізацію рішень державної влади;
- міждисциплінарну академічну сферу, що ґрунтується на теорії та концепціях економіки, політичних наук, соціології, адміністративного права, менеджменту;
- способи впровадження напрямів державної політики.

У останньому випадку публічне адміністрування є скоординованими груповими діями з питань державних справ, які [115]:

- пов'язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою);
- мають важливе значення у формуванні державної політики;
- є частиною політичного процесу;
- значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі;
- пов'язані із багаточисельними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях і громадах.

Різні точки зору вітчизняних науковців і практиків на сутність та зміст категорії "публічне адміністрування", а також соціально-економічні та публічно-політичні реалії України значно впливають на сам процес реалізації публічного адміністрування. Відтак основними особливостями публічного адміністрування в Україні можна визначити такі:

- тривала нестабільність вектора зовнішньополітичного розвитку, що вплинуло на систему відносин у сфері державного управління і на його модель зокрема. На сьогодні, після остаточного проголошення курсу на європейську інтеграцію, постала необхідність заміни застарілої концепції "державне управління" на нову парадигму публічного адміністрування;
- усталена свідомість більшості державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, що заважає прийняти нову систему цінностей та впроваджувати у власній діяльності принципи сервісності державних установ та доступності адміністративних послуг. Застаріле сприйняття ролі держави в якості імперативного регулятора відносин заважає реалізації демократичних реформ, а отже, відтерміновує остаточне

запровадження парадигми публічного адміністрування в державно-управлінські процеси;

- низький професійний рівень державно-управлінських кадрів, а також державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, що позначається на низькій якості запровадження принципів публічного адміністрування на всіх етапах надання адміністративних послуг;

- низький рівень правової культури споживачів суспільних та адміністративних послуг, що надаються державою та органами місцевого самоврядування, їх необізнаність стосовно власних прав, можливостей їх реалізації та способів захисту в процесі досягнення власних інтересів;

- недостатній рівень мотивації державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, які безпосередньо реалізують публічне адміністрування, що призводить до розповсюдження корупції як додаткового джерела задоволення матеріальних потреб.

На сьогодні в Україні починає відбуватися перехід до принципів публічного адміністрування. З огляду на євроінтеграційні процеси такий перехід мав би відбуватися швидше, однак навіть за умови фінансової, методичної та організаційної допомоги європейських інституцій ефективність реформ у країні залишається на недостатньому рівні. Отже, такий самий рівень ефективності має і система публічного адміністрування.

Весь сенс ефективності системи публічного адміністрування зводиться до забезпечення стабільного розвитку політичної системи суспільства. У таких умовах досягається високий рівень демократизації суспільних процесів і формування громадянського суспільства. Ці два компоненти сучасної держави зумовлюють її соціально-економічну складову, яка у процесі свого розвитку чуттєво реагує на будь-які політичні зміни.

1.2. Функції та методи врядування

Сучасний стан реформування системи публічного адміністрування в Україні має на меті створення ефективної системи впорядкування суспільних процесів, подолання корупційної складової державно-управлінського апарату, а також розбудову громадянського суспільства із одночасною демократизацією публічно-політичної сфери. Цим обумовлені і завдання

публічного адміністрування, і його функції. Так, серед основних завдань слід виокремити такі:

- створення ефективної, стабільної та функціональної системи надання суспільних послуг, орієнтованої на забезпечення високого рівня добробуту населення;
- створення прозорої та зрозумілої системи надання адміністративних послуг бізнес-структурам із метою активізації розвитку економічних процесів засобами стимулювання підприємницької активності;
- організація професійної, відкритої, аполітичної, соціально-орієнтованої публічної служби (служби в органах державної влади та місцевого самоврядування) на засадах конкурсного відбору та планування кар'єри;
- гарантування високого ступеня дотримання прав людини і громадянина та підзвітності публічної служби інститутам громадянського суспільства;
- забезпечення широкого та всебічного залучення громадськості до процесів публічного адміністрування у будь-яких формах, що незаборонені законом;
- перенесення орієнтирів із предмета державних інтересів на предмет інтересів суспільних.

Безумовно, вирішення наведених завдань повинне відбуватися за умови формування стабільного, зрозумілого, демократичного, економічно виправданого та соціально орієнтованого правового поля. Оскільки публічне адміністрування – це царина державно-управлінського впливу на процес розвитку країни та суспільства, то і процедури, механізми його здійснення повинні бути чітко визначені в законодавстві та регламентовані в такий спосіб, щоб можна було досягнути найбільшого ефекту в процесі його практичного здійснення.

Нормативно-правове забезпечення публічного адміністрування – це найважливіший елемент у системі організації державно-управлінських процесів, оскільки від якості такого забезпечення залежить не лише ефективність засобів впливу з боку держави на суспільні відносини, а і ступінь реалізації функцій самої системи врядування.

Власне ці функції обумовлені багатьма закономірностями, до яких належать:

- цілі та особливості загальнодержавної політики;
- специфіка суб'єкта надання адміністративних послуг;

- об'єкт (найчастіше – вид суспільних відносин), на який спрямовано публічне адміністрування;

- конкретний напрям організаційного впливу з боку суб'єкта державної влади та місцевого самоврядування, який реалізує функції з публічного адміністрування;

- загальний принцип та закономірності функціонування сфери відносин, у яких здійснюється публічне адміністрування.

Виходячи з того, що публічне адміністрування – це явище багатогранне, то цілком логічно буде допустити існування не лише функцій безпосередньо публічного адміністрування, а і функцій публічних адміністрацій.

До останніх учені зараховують [157]:

- управління суспільством у цілому;
- управління у сфері економіки (забезпечення матеріальних і духовних потреб усіх членів суспільства);

- управління у сфері соціальних відносин (соціальна сфера життя суспільства містить працю, охорону здоров'я, освіту, науку, культуру, національні та релігійні взаємовідносини, соціальне та пенсійне забезпечення);

- управління у адміністративно-політичній сфері (внутрішня і зовнішня політика);

- управління у галузі культури та ідеології (до неї належать конституційні норми про свободу слова, друку, інформації, наукової, творчої та викладацької діяльності, захист пам'яток історії та культури);

- управління у сфері особистого життя людини (регулювання особистого життя людини державою мінімальне і можливе лише в тих межах, коли воно отримує суспільне значення (виховання дітей, моральних норм).

Розглядаючи безпосередні функції врядування, слід виокремити такі:

- прогнозування та моделювання розвитку системи суспільних відносин, що адмініструються з боку держави. Йдеться про необхідність формування стабільної, виваженої державної політики в різних сферах, що можна досягти виключно за рахунок ефективного прогнозування та моніторингу реального стану підсистем суспільних відносин, що регулюються;

- моніторинг соціально-економічних проблем. Дана функція спрямована на оперативне реагування з боку державних органів на найбільш

вагомі питання, що час від часу виникають у суспільстві. Гнучкість державної політики, а також швидкість реакції органів державної влади та місцевого самоврядування суттєво зменшують соціальне напруження та підвищують ефективність суспільних послуг, які надають у процесі публічного адміністрування;

- розпорядницька функція, сутність якої випливає із самого змісту категорії "адміністрування". Йдеться про розпорядницьку діяльність та субординаційні відносини в системі власне органів державної влади та місцевого самоврядування, про досягнення ефективного розподілу повноважень між ними. Якщо уявити систему публічного адміністрування як елемент функціонування механізму держави, то саме на забезпечення його безперервності і спрямована розпорядницька функція;

- функція інформаційного забезпечення публічних органів полягає у задоволенні потреби зазначених органів в інформації стосовно стану соціально-економічних і публічно-політичних аспектів державної політики, а також стосовно рівня виконання різних напрямів державної політики;

- координаційна функція розкривається через взаємодію різних органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі реалізації державної політики, а саме у ході адміністрування суспільних процесів. Головним чином це стосується складних адміністративних послуг, які надаються споживачам із залученням різних інстанцій;

- функція регулювання (регламентування) суспільних процесів, тобто встановлення загальних правил і процедур реалізації тих чи інших видів суспільної діяльності. Зокрема йдеться про такі процедури, як ліцензування, сертифікація тощо;

- функція збалансованого розвитку громад, яка втілюється охопленням адміністративними послугами однаковою мірою всього населення країни, кожної окремої території, на яку розповсюджується суверенітет держави. Дана функція є важливою для досягнення високого рівня розвитку окремих регіонів, а також для забезпечення їх взаємодії між собою та центральною владою. Фактично дана функція публічного адміністрування відображає рівень взаємодії системи державного управління та місцевого самоврядування;

- захисна функція, яка передбачає захист прав і свобод людини та громадянина, забезпечення особистої безпеки громадян і суспільної безпеки, охорона власності, а також створення умов для всебічного розвитку

особи, захист сім'ї, материнства, батьківства і дитинства; соціальний захист, включаючи соціальне забезпечення тощо.

Таким чином, функції врядування – це конкретний напрям (вектор) за яким спрямовується керівний або адміністративний (організаційний, регулівний, контрольний тощо) вплив суб'єкта врядування на об'єкт. Функції врядування реалізуються конкретним чином за допомогою методів. Під методом публічного адміністрування слід розуміти конкретний спосіб практичного втілення суб'єктами адміністрування власних повноважень або зобов'язань у межах наданої, законодавчо закріпленої компетенції. Частіше за все всі методи публічного адміністрування класифікують за такими ознаками:

- залежно від форми вираження: правові або неправові;
- залежно від правових властивостей: нормативні (загальні), групові, індивідуальні;
- за ступенем владного впливу на об'єкти: імперативні, диспозитивні, рекомендаційні, стимулювальні;
- за суб'єктним складом: одноосібні або колегіальні;
- залежно від міри використання владних повноважень: примус чи переконання;
- залежно від змісту: правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні, морально-етичні (рис. 1.1).

Методи правового регулювання за своїм змістом є сукупністю способів дотримання законності, забезпечення підпорядкованості державного управління чинним правовим нормам. Діяльність у сфері правового регулювання ґрунтується на застосуванні методів розроблення та видання юридичних норм, які упорядковують відносини: між органами влади та суспільством, громадянами; між органами державного управління згідно з визначеним їх правовим статусом і розподілом повноважень [192].

Організаційно-розпорядчі (адміністративні) методи ґрунтуються на владі, дисципліні, відповідальності, але, на відміну від наведеної класифікації, їх доцільно поділити на три основні підгрупи: організаційно-стабілізаційні методи, що встановлюють склад елементів системи та сталі зв'язки між ними; методи розпорядчого змісту, що фіксують організаційні зв'язки, які склалися на поточний момент; методи дисциплінарного

характеру, що призначені для підтримання стабільності організаційних зв'язків через дисциплінарні вимоги та систему відповідальності. Економічні методи спираються на економічні інтереси господарюючих суб'єктів та всієї системи. Економічні методи є впливовим способом спрямування діяльності об'єктів управління в потрібному напрямі [99]. Соціально-політичні методи спрямовані на створення умов для підвищення трудової та політичної активності громадян, формування і задоволення їх потреб щодо підвищення соціального статусу в суспільстві. Соціально-психологічні методи спираються на об'єктивні закони соціального розвитку та закони психології. Соціальні методи управління становлять широкий спектр засобів політичної освіти, морального стимулювання, формування організаційної культури, етичного виховання, залучення громадян до участі в соціальному управлінні.



Рис. 1.1. Класифікація методів публічного адміністрування залежно від змісту адміністративного впливу

Морально-етичні методи спрямовані на формування системи ціннісних орієнтирів, застосування способів усунення проявів бюрократизму,

подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам, зміни політики відносно добору кадрів, погіршення мікроклімату в колективі тощо [99].

1.3. Принципи врядування, механізми їх прояву і використання

Публічне адміністрування, як і будь-який процес, розвивається за власними законами, правилами та напрямками. Закономірність реалізації функцій публічного адміністрування виходить із основних засад, які сформовані та чітко виокремлені в систему принципів. Розуміння цієї системи принципів важливе як для споживачів послуг, так і для безпосередньо публічних адміністрацій, які такі послуги надають, оскільки повнота, якість та оперативність послуг, що надаються, є похідними від критеріїв теоретичного та методологічного забезпечення процесу публічного управління в цілому.

У документі "Європейське врядування. Біла книга" [168] викладено основні принципи переходу країн Європи до нової парадигми управління єдиною Європою за принципами демократичного врядування, зокрема за такими:

- принцип верховенства закону – повноваження суб'єкта публічного адміністрування на здійснення публічного адміністрування мають бути встановлені виключно в нормативно-правових актах;
- принцип об'єктивності, тобто процес ухвалення адміністративного рішення та інші офіційні дії суб'єкта публічного адміністрування мають бути неупередженими;
- принцип пропорційності – масштаб адміністративного рішення і засобу за його здійсненням повинні відповідати необхідним і обґрунтованим цілям;
- принцип економічної доцільності, який полягає в необхідності зважено підходити до витрат ресурсів на здійснення публічного адміністрування, виходячи із важливості та значущості бажаного результату. Передбачається досягнення необхідних результатів із найменшими витратами;
- принцип незловживання владою – суб'єктам публічного адміністрування забороняється здійснювати функції публічного адміністрування, якщо у них немає наданих законами необхідних повноважень або приймати адміністративні рішення для досягнення інших, не встановлених законами цілей;

- принцип субсидіарності – рішення суб'єктів публічного адміністрування повинні ухвалюватися і здійснюватися на тому рівні системи публічного адміністрування, на якому вони є найбільш ефективними.

Втілення принципів публічного адміністрування у вітчизняну практику зумовлює необхідність суттєвих змін у підходах до організації власне процесу управлінської діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Йдеться зокрема про запровадження концепцій управління за результатами нового публічного адміністрування, тих інструментів і технологій, що покладені в основу розроблення і реалізації бюджетних програм у багатьох розвинених країнах.

Відповідно до проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні для досягнення європейських стандартів належного врядування організація та діяльність органів публічної адміністрації в Україні мають бути створені за такими принципами [256]:

- верховенства права як пріоритету прав і свобод людини та громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;
- законності як діяльності публічної адміністрації на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання цієї інформації на вимогу громадян;
- неупередженості як обов'язку публічної адміністрації та її посадових осіб бузупереджено ставитися до всіх учасників правовідносин, заявляти про конфлікт інтересів у разі наявності такого, а також вживати заходів для його подолання;
- пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;
- ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у розв'язанні покладених на неї завдань у разі оптимального використання наявних ресурсів;
- підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, у тому числі судового;

- відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність.

Зазначені принципи покладені в основу проведення адміністративної реформи в Україні, головною метою якої є найповніше забезпечення конституційних прав і свобод громадян, правових засад організації державної влади, принципу верховенства права, гуманістичних вимог щодо діяльності держави шляхом створення такої системи органів державної влади, яка буде здатна істотно сприяти економічній стабільності в країні, підвищенню якісних стандартів життя та ефективності проведення економічних, політичних та соціальних реформ, надання високоякісних послуг населенню [18].

Адміністративна реформа не може відбуватися без реформи системи управління регіонами, а отже, вимагає реформування системи місцевого самоврядування, переведення її на засади публічного адміністрування, яке ґрунтуватиметься на принципах демократії та втілюватися у тісній взаємодії із інститутами громадянського суспільства. Таким чином, система принципів публічного адміністрування повинна бути доповнена низкою принципів, які визначатимуть форму взаємодії державної влади та місцевого самоврядування. До таких принципів слід зарахувати:

- принцип децентрації – перенесення центру прийняття рішень щодо розвитку регіонів або вирішення локальних проблем на рівень відповідної громади;

- принцип орієнтації на споживача адміністративних послуг – підвищення якості надання послуг, можливості вибору на конкурентній основі та посилення довіри до влади з боку приватного сектору і суспільства;

- принцип інноваційності – широке запровадження інноваційних технологій, у тому числі організаційних та інформаційних для ефективного вирішення завдань публічного адміністрування;

- принцип партнерства – форм взаємодії органів влади, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства з метою розширення можливостей ефективного подолання соціально-економічних проблем та досягнення всебічного розвитку територій;

- принцип невідповідності органів місцевого самоврядування державній владі.

Зазначені принципи є вихідними критеріями побудови механізму публічного адміністрування – як загальнодержавного, так і регіонального (рис. 1.2). Найбільш важливим завданням є поєднання обох механізмів у рамках системи управління суспільними процесами в державі.

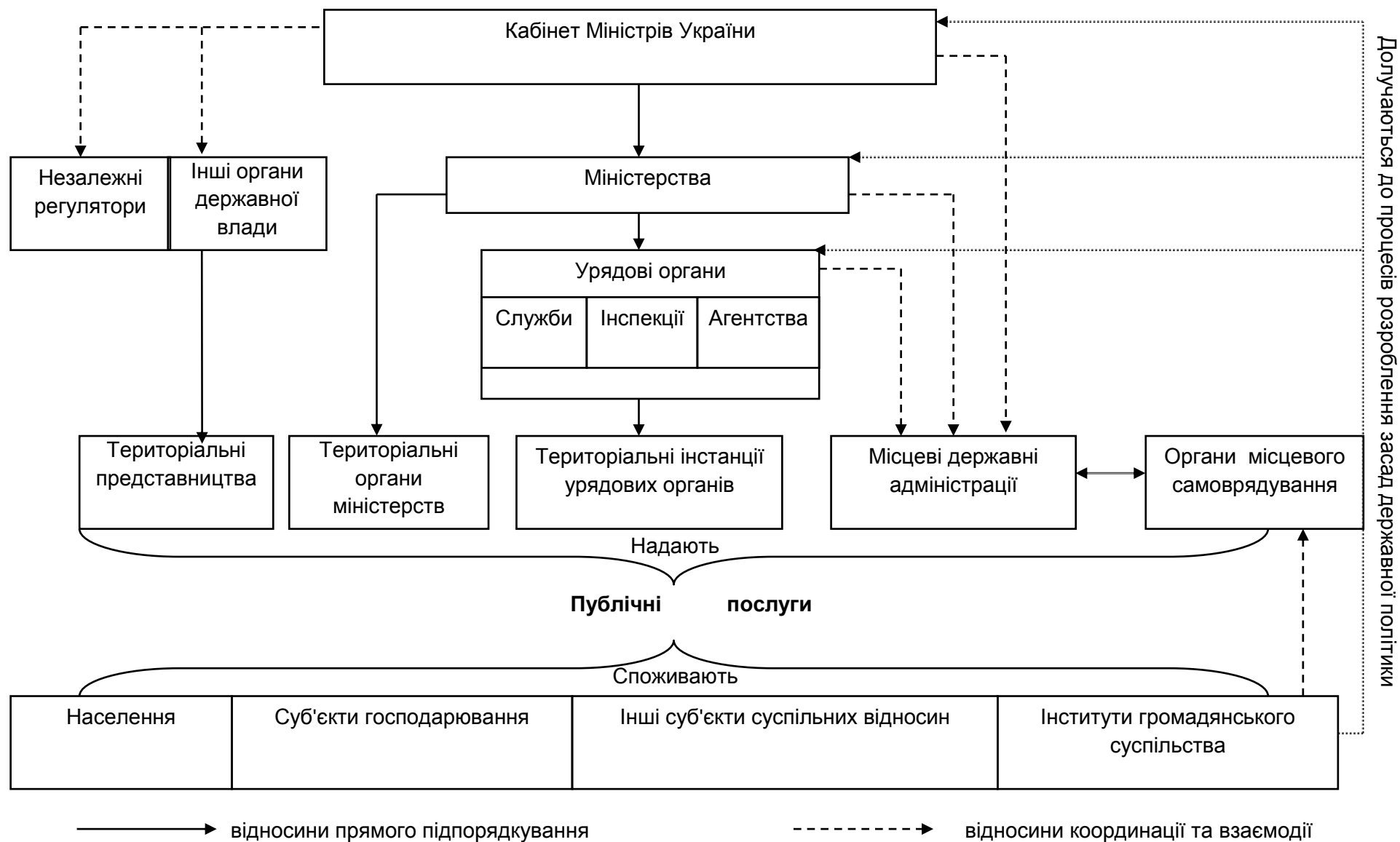


Рис. 1.2. Механізм публічного адміністрування із регіональною складовою

Слід зазначити, що наведений механізм публічного адміністрування передбачено запровадити в процесі реалізації адміністративної реформи, а також реформи системи місцевого самоврядування в Україні. Його основною сильною стороною є спрощення кількості відносин підпорядкування та більш широке долучення громадськості до процесів публічного адміністрування. Йдеться про інститути громадянського суспільства, які власним прогресивним баченням значно модернізують концепти державної політики в різних сферах.

Крім того, слід зазначити, що запровадження даного механізму дасть змогу вирішити наявні на сьогодні проблеми неефективності публічної адміністрації та невідповідності її стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів урядування. Зокрема йдеться про змогу даного механізму забезпечити таке:

- раціоналізувати систему органів виконавчої влади на центральному рівні;
- зменшити та оптимізувати кількість центральних органів виконавчої влади, фактично рівних за статусом із міністерствами;
- вибудувати чітку класифікацію центральних органів виконавчої влади, зробити системи більш стабільною та гнучкою, готовою до сучасних викликів у розвитку української держави;
- завершити розмежування у системі між органами функцій з формування та реалізації державної політики, таких, як управління державною власністю, нагляд та контроль, надання адміністративних послуг тощо;
- завершити розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах;
- суттєво підвищити рівень координації та взаємодії між центральними органами виконавчої влади;
- забезпечити прямий діалог на партнерських засадах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Виходячи із викладеного, можна зробити висновок, що механізм публічного адміністрування – це сукупність ієрархічно вибудованих органів державної влади та місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на практичне втілення основних засад державної політики, забезпечуючи в такий спосіб сталий розвиток держави в цілому та збалансований розвиток територій зокрема.

На сьогодні існує дискусія стосовно доцільності ототожнення механізму публічного адміністрування із механізмом державного управління.

Слід зазначити, що обидва механізми є самодостатні. Більш того, державне управління та публічне адміністрування є підвидами (складовими) соціального управління. Публічне адміністрування є зв'язком між державним управлінням і публічним управлінням та забезпечує організацію і втілення його рішень. Ключовими елементами для державного управління є держава і державна влада, а для публічного адміністрування – суспільство та публічна влада. У державному управлінні об'єктом є держава, а в публічному адмініструванні – суспільство. Для державного управління характерний авторитаризм, а для публічного адміністрування – демократія. Таким чином, публічне адміністрування впроваджує демократичні цінності та сприяє сталому розвитку України у процесі суспільної трансформації [38].

Необхідно визначити риси механізму публічного адміністрування, його характерні особливості:

- ієрархічність, тобто публічне адміністрування ґрунтується на засадах координації і підпорядкування;
- цілісність – механізм публічного адміністрування є цілісним структурним утворенням і не може дублюватися в межах однієї держави;
- гнучкість – здатність реагувати на будь-які зміни соціально-економічного та публічно-політичного середовища і мінімальними втратами державних ресурсів;
- унікальність складу – механізм публічного адміністрування формують специфічні за своїм призначенням та колом функцій органи та інституції, які не мають конкурентів;
- специфічність цілей полягає в тому, що власне механізм забезпечує реалізацію цілей державної політики;
- ресурсна забезпеченість – полягає у наданні на реалізацію механізму достатніх державних ресурсів із метою якомога ефективнішого задоволення потреб населення в адміністративних послугах.

Розглядаючи про дієвість механізму публічного адміністрування, слід зазначити, що важливим елементом у сучасних умовах розбудови демократичних процесів є долучення до публічного адміністрування інститутів громадянського суспільства. Вони одночасно є і споживачами публічних послуг, і в той же час власне можуть мати доступ безпосередньо до надання таких послуг. Йдеться про дублювання функцій держави. Слід пам'ятати, про цілісність механізму публічного адміністрування та про виключну монополію держави на здійснення функції управління суспільними процесами. Однак не слід забувати про необхідність активізації громадських

ініціатив. Саме ініціативність та залучення громадськості до процесу публічного адміністрування дасть змогу подолати найбільші проблеми України: корупційні прояви та низький рівень професіональної компетентності службовців публічних органів.

Додаткова інформація. На сьогодні все більшої актуальності отримує така концепція організації державно-управлінських процесів, як *new public management*, який вважають похідним від концепції *public administration*. *New public management* (NPM) є системою не стільки навіть управління, скільки розвитку суспільних процесів. І хоча цей концепт застосовують і в бізнес-структурах, однак його найбільша цінність розкривається якраз у сфері управління суспільними процесами. Система NPM наголошує на понятті, що ідеї, які використовують і які мають високу ефективність у приватному секторі, повинні бути реалізовані у суспільному секторі. Обговорення NPM і дослідження економічних та політичних систем у різних країнах допомогли модернізувати суспільний сектор. NPM розглядається як ефективний засіб досягнення оптимального розвитку суспільства, оскільки орієнтований на задоволення потреб конкретного споживача публічних послуг, виходячи з тих же принципів, що і на ринку приватних продуктів, однак у випадку з NPM більшість суспільних послуг є безкоштовними. У цьому разі публічні органи забезпечують певний діапазон альтернатив для того, щоб потенційні споживачі могли обрати найбільш конкурентну та привабливу публічну послугу

Цікаво знати. Томас Вудро Вільсон, якого вважають засновником теоретико-методологічних ідей, що згодом були покладені в основу концепту *public administration*, був 28-м президентом США (1913 – 1921 рр.), а також Лауреатом Нобелівської премії миру 1919 року, присудженої за миротворчі зусилля. Свої теоретичні погляди В. Вільсон сформував ще до початку професійної політичної кар'єри, перебуваючи в аспірантурі університету імені Дж. Гопкінса. В. Вільсон здобув ступінь доктора наук у галузі історії та політології, а у 1885 році написав монографічну працю "Правління конгресу: дослідження американської політики", у якій власне і було запропоновано реформу державної влади шляхом посилення виконавчої влади – президента і членів його кабінету. У 1886 році В. Вільсон був запрошений на роботу спочатку в університет Уесліан (м. Філадельфія, США), а потім у Прінстонський університет, звідки і розпочав кар'єру політичного діяча

Механізм публічного адміністрування є важливою складовою всієї системи управління суспільним розвитком у державі, оскільки здатен не лише забезпечувати задоволення потреб суспільства і бізнес-структур у публічних послугах, а і впливати на регіональний розвиток. Регіональний компонент і перенесення публічного адміністрування безпосередньо до споживачів на рівень територіальної громади відображають основні засади побудови демократичної, правової держави, оскільки доступність суспільства таких послуг є основною вимогою їх ефективності.

Висновки

Публічне адміністрування – це цілісний структурований процес, що є складовою публічного (державного) врядування (управління), яке здійснюється сукупністю органів державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення сталого й всебічного розвитку держави в цілому й окремих її регіонів на засадах ефективного використання сучасних управлінських методів і механізмів, які ґрунтуються на принципах демократії, законності та верховенства права, пріоритету прав людини, а також ефективного використання та розподілу наявних ресурсів держави, що дає змогу забезпечити соціальну рівність та високий рівень задоволення суспільних потреб.

Публічне адміністрування є унікальною управлінською категорією, оскільки на сьогодні існують суттєві проблеми навіть щодо перекладу категорії *public administration* з англійської мови. До того ж аналіз змісту цього поняття дає змогу відокремити його від державного управління, оскільки управління – це процес цілепокладання, організації й регулювання взаємодії суб'єктів управління. Також публічне адміністрування слід відрізняти і від публічного управління. Публічне управління – це практичний, організаційний і регулівний вплив держави через створені відповідним чином публічні адміністрації на суспільні процеси в країні. Адміністрування – це бюрократичний метод управління командними засобами.

Формування нової управлінської парадигми в рамках *public administration* стає новим етапом розвитку державно-управлінських відносин, метою яких є досягнення максимального балансу інтересів приватного і публічного секторів.

Серед ознак дефініції "публічне адміністрування" виокремлені такі: складова процесу державного управління; здійснюється сукупністю органів,

що мають відповідний мандат на реалізацію тих чи інших адміністративних функцій держави; має на меті впровадження продуктів демократії, тобто забезпечення всебічного розвитку суспільства за вектором, визначеним більшістю легітимним публічним шляхом; становить вид діяльності державних органів.

Виокремлено основні особливості публічного адміністрування в Україні, а саме: тривала нестабільність вектора зовнішньополітичного розвитку, що вплинуло на систему відносин у сфері державного управління і на його модель зокрема; усталена свідомість більшості державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, що заважає прийняти нову систему цінностей та впроваджувати у власній діяльності принципи сервісності державних установ; низький професійний рівень державно-управлінських кадрів; низький рівень правової культури споживачів суспільних та адміністративних послуг.

Функції врядування – це конкретний напрям (вектор), за яким спрямовується керівний або адміністративний (організаційний, регулівний, контрольний тощо) вплив суб'єкта врядування на об'єкт. Серед основних функцій врядування виокремлюють такі: прогнозування та моделювання розвитку системи суспільних відносин, що адмініструються з боку держави; моніторинг соціально-економічних проблем; розпорядницька функція; функція інформаційного забезпечення публічних органів; координаційна функція; функція регулювання (регламентування) суспільних процесів; функція збалансованого розвитку громад; захисна функція. Функції врядування реалізуються конкретним чином за допомогою методів.

Під методом публічного адміністрування слід розуміти конкретний спосіб практичного втілення суб'єктами адміністрування власних повноважень або зобов'язань у межах наданої, законодавчо закріпленої компетенції.

Діяльність органів публічної адміністрації в Україні повинна будуватися за такими принципами: верховенства права; законності; відкритості; неупередженості; пропорційності; ефективності; підконтрольності; відповідальності; децентрації; орієнтації на споживача адміністративних послуг; інноваційності; партнерства; непідпорядкованості органів місцевого самоврядування державній владі.

Механізм публічного адміністрування – це сукупність ієрархічно вибудованих органів державної влади та місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на практичне втілення основних засад державної політики, забезпечуючи в такий спосіб сталий розвиток держави в цілому та збалансований розвиток територій зокрема.

Контрольні запитання для самодіагностики

1. У чому полягає сутність процесу публічного адміністрування?
2. Чим відрізняється публічне управління від державного управління?
3. Які особливості має система публічного адміністрування у сучасних умовах України?
4. Назвіть основні функції публічного адміністрування.
5. Що таке метод публічного адміністрування?
6. Які є методи публічного адміністрування?
7. На яких принципах має будуватися публічне адміністрування для досягнення максимальної ефективності у задоволенні потреб суспільства у публічних послугах?
8. Що уособлює механізм публічного адміністрування?

Тести для самодіагностики

1. Об'єднання громадян, що утворюються для спільної реалізації спільних інтересів, – це:
 - а) політичні партії;
 - б) громадянське суспільство;
 - в) громадські організації;
 - г) соціальні групи.
2. Цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів і підзаконних співвідношень управління та адміністрування – це:
 - а) публічне адміністрування;
 - б) державне управління;
 - в) соціальне управління;
 - г) публічне управління.
3. Що входить до предметної сфери публічного адміністрування:
 - а) система публічного адміністрування;
 - б) принципи публічного адміністрування;
 - в) функції публічного адміністрування;
 - г) методи публічного адміністрування.
4. Здатність і можливість впливати на поведінку, діяльність людей за допомогою різних засобів – волі, авторитету, насильства тощо – це:
 - а) пріоритет;
 - б) авторитет;

- г) демократія.

5. Розмежування компетенції держави і суспільства, незалежність інститутів громадянського суспільства від держави є ознакою:

- г) держави.

Завдання для самостійного вирішення

Завдання 1.1

Визначте інституційні елементи публічного адміністрування через побудову логіко-структурної схеми публічних інституцій в Україні (рис. 1.3).

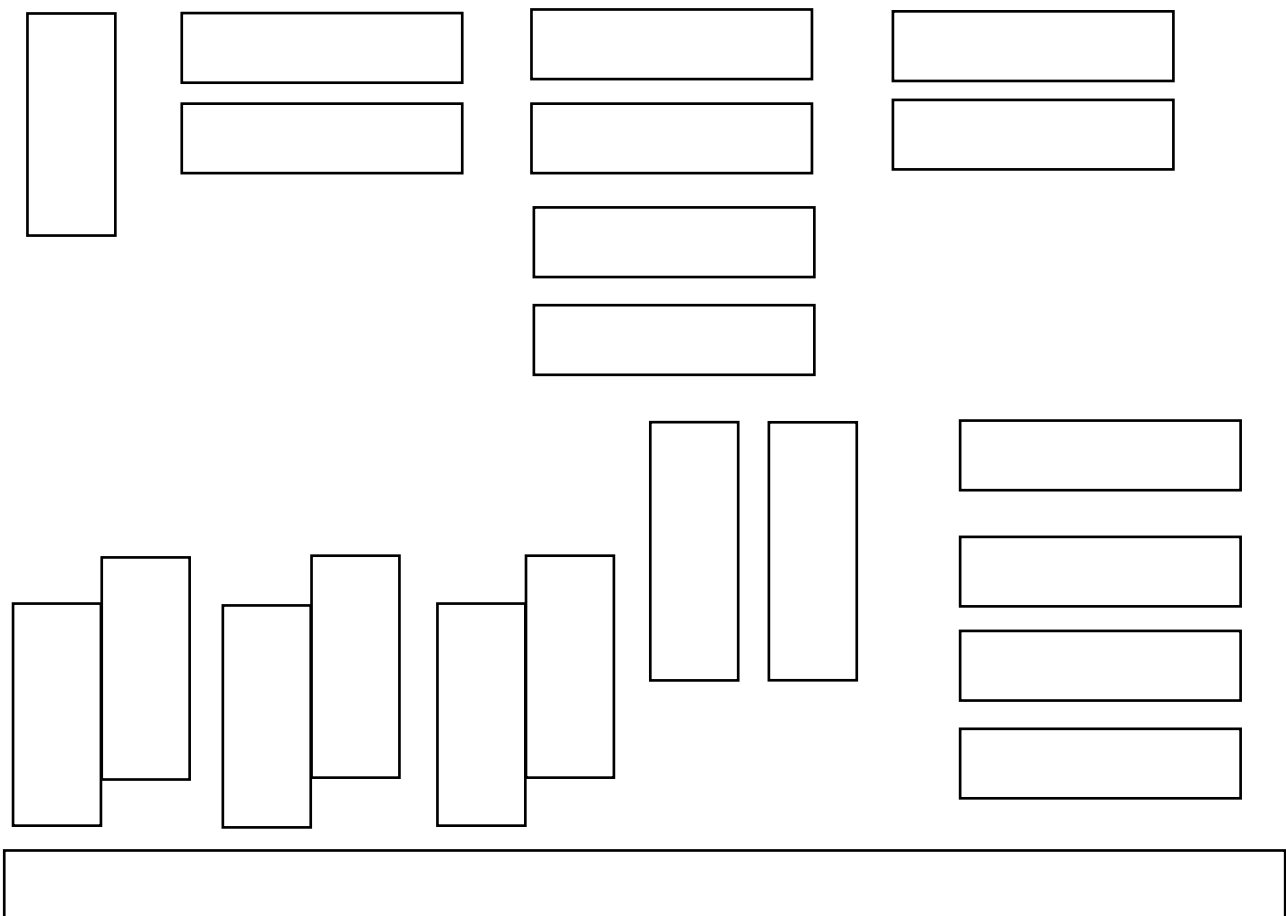


Рис. 1.3. Логіко-структурна схема публічних інституцій в Україні

Методичні рекомендації до виконання завдання 1.1

Для виконання завдання необхідно:

1. Помістити елементи (публічні інституції) у пусті прямокутники.
Варто пам'ятати, що у списку елементів є один зайвий.
2. Доповнити схему логічними зв'язками між елементами.
3. Визначити точку на схемі, у якій органи державної влади та місцевого самоврядування мають найтісніший зв'язок.
4. Обвести елементи, які містять поняття "державне управління" та "публічне адміністрування".
5. За результатами роботи сформулювати визначення публічного адміністрування.

Необхідно використовувати такий **список елементів для логіко-структурної схеми**:

виконавчий комітет;	виконавча влада;
Верховна Рада України;	судова влада;
районна державна адміністрація;	законодавчий комітет;
благодійні організації;	Кабінет Міністрів України;
територіальна громада;	міська рада;
законодавча влада;	виконавчий комітет;
сільська рада;	районна рада;
виконавчий комітет;	селищна рада;
громадські організації;	профспілки;
Президент України;	засоби масової інформації (ЗМІ);
обласна державна адміністрація;	обласна рада.

Увага! Для того, щоб виконати завдання, необхідно:

1. Ознайомитися із Законом України "Про місцеве самоврядування" та "Про місцеві державні адміністрації" і звернути увагу на структуру органів державної влади та місцевого самоврядування.
2. Необхідно виокремити на схемі чотири логічні блоки: органи центральної державної влади, органи державної влади на місцях, органи місцевого самоврядування, неурядові організації.
3. Варто звернути увагу, що правильно заповнена схема візуально допоможе дати визначення поняттям "державне управління" та "публічне адміністрування".

2. Ефективність та результативність публічного адміністрування

2.1. *Визначення ефективності та результативності публічного адміністрування.*

2.2. *Підходи до оцінювання та класифікації ефективності і результативності публічного адміністрування та його критерії.*

Ключові поняття і терміни: ефективність публічного адміністрування, результативність публічного адміністрування, цільовий підхід; витратний підхід, багатокритеріальний підхід, дієвість, економічність, прибутковість, якість, якість трудового життя, продуктивність, соціальна результативність, економічна результативність, політична результативність, системна результативність, GRICS – *governance research indicator country snapshot*, рейтинг слабкості держав, індекс якості державності, індекс сприйняття корупції, індекс політичної нестабільності.

2.1. Визначення ефективності та результативності публічного адміністрування

Ефективність та результативність у публічному адмініструванні є однією із найголовніших проблем, оскільки саме ці поняття можуть дати відповідь на питання, чи правильно обрано стратегію розвитку держави, чи правильні рішення приймають на найвищому законодавчому рівні та наскільки правильно їх імплементують на найнижчому рівні. Оскільки за останні роки Україна зазнала багато потрясінь, то значущість публічного адміністрування як нової парадигми державного управління значно зросла, бо вона повинна не лише забезпечити розвиток держави, але і здійснити це найшвидшим та найбільш економічним шляхом.

Перші дослідження проблеми ефективності належали представнику класичної школи економічної теорії В. Парето, а також керівнику школи фізіократів Ф. Кене [36].

Поняття "ефективність" нерозривно пов'язано з терміном "ефект" (від лат. – *effectus*), що означає дію чи результат діяльності [72]. Ефект є абсолютною категорією, яка відображає отриманий результат від взаємодії або процесу, яка складається з сукупності якісних та кількісних

характеристик параметрів системи, яких набула остання після реалізації процесу чи взаємодії [117]. На відміну від ефекту, категорія "ефективність" є відносною, властива лише цілеспрямованому процесу.

Для узагальнення існуючих бачень поняття "ефективність" варто згрупувати їх в основні підходи, подані на рис. 2.1. Як видно з рис. 2.1, найбільш поширеним є витратний підхід, у рамках якого ефективність відображена відношенням результатів до понесених витрат, ураховуючи специфіку сфери імплементації даного поняття: народне господарство, підприємство, система в цілому. У контексті публічного адміністрування найдоцільнішим є визначення М. Єфімової [51, с. 124]: "раціональність використання матеріальних, трудових, фінансових ресурсів під час створення необхідної суспільству промислової продукції визначеного обсягу, складу та якості". Фактично функція державного управління зводиться саме до забезпечення умов для створення необхідного обсягу національного продукту, який повинен забезпечити розширене відтворення людського потенціалу країни, підтримки високого рівня зайнятості населення, соціального забезпечення і т. д. Отже, в будь-якому разі ефективність повинна не лише відображати зазначене відношення, але й відображати якісні характеристики результатів, які мають бути отримані у результаті.

Другим підходом є визначення ефективності на основі цільового підходу. Ефективність діяльності підприємства визначається мірою досягнення цілей як найголовнішого критерію оцінювання: міру виконання завдань та досягнення цілей визнають мірою ефективності; підприємства та їх співробітників оцінюють на основі досягнення поставлених цілей. Суттєвим недоліком цільового підходу є те, що прийняття його як основного дозволяє відповісти на питання, чого бажає підприємство, а питання, як цього досягти, залишається відкритим.

З іншого боку, чіткі цілі дозволяють керівникам підприємства розробляти відповідні стратегії їх досягнення та впроваджувати методику оцінювання ефективності, але вже використовуючи інші підходи.

У цілому однозначно віднести трактування окремих учених до того чи іншого підходу не завжди можливо. Так, у працях радянських учених [29] поняття "ефективність" розглядають як інструмент кількісного визначення кінцевого стану об'єкта дослідження, що дає можливість порівнювати ефекти діяльності різних об'єктів: підприємств, галузей, економік для визначення більше чи менше конкурентоспроможних.

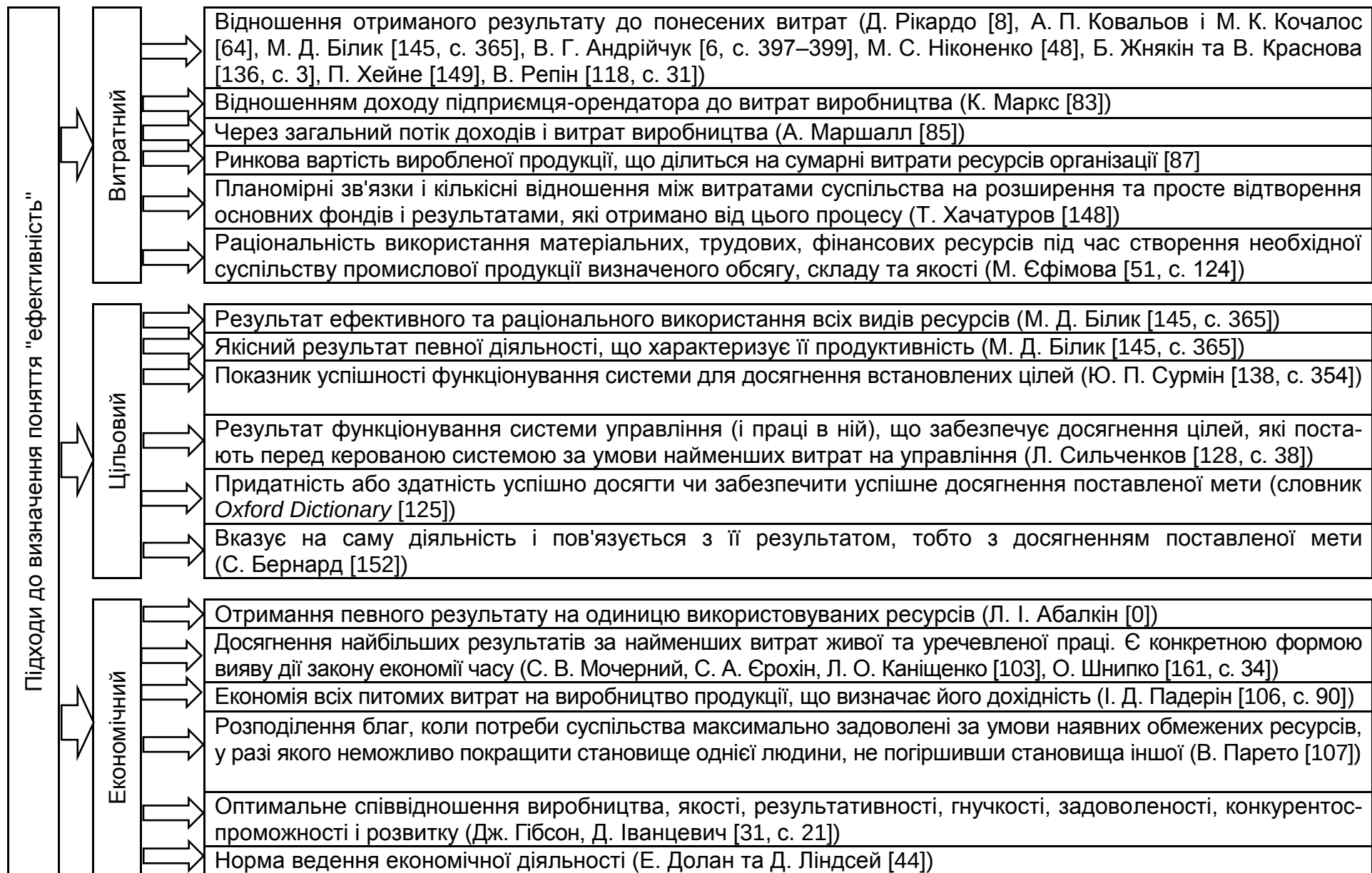


Рис. 2.1. Узагальнення підходів до розуміння поняття "ефективність"

Третій підхід, що умовно названий "економічним", узагальнює найбільш різноспрямовані підходи до визначення сутності поняття "ефективність".

У рамках третього підходу слід виокремити точку зору, якої дотримуються представники американської класичної школи – Е. Долан та Д. Ліндсей і розглядають ефективність як норму ведення економічної діяльності, критерій доцільності та вважають ефективність ключовим міркуванням у процесі прийняття рішення щодо того, як виробляти; в загальному розумінні використовуючи цю категорію, – мається на увазі виробництво з мінімальними витратами [44]. З точки зору Е. Долана та Д. Ліндсея – це найголовніший критерій запровадження організаційно-технічних заходів, інновацій тощо, оскільки саме таке визначення рівня ефективності дає відповідь у прийнятті управлінських рішень. Важливість цієї категорії полягає в тому, що вона є і інструментом визначення, і головним критерієм відбору, що в розробленні методики визначення загальної ефективності діяльності підприємства дає можливість як моніторити діяльність зсередини підприємства, так і забезпечувати об'єктивність у ході порівняння ефекту діяльності даного підприємства з конкурентами.

Особливої уваги також заслуговує підхід Паретто-ефективності (оптимальності). Сутність підходу полягає в такому: в ефективній економічній системі неможливо провести яке-небудь поліпшення без відповідного погіршення яких-небудь її параметрів [107]. Отже, ефективність – це досягнення певних результатів із мінімально можливими витратами або отримання максимально можливого об'єму продукції з даної кількості ресурсів. Ефективність споживання означає розподіл товарів між споживачами таким чином, що будь-який інший перерозподіл не може поліпшити споживання кого-небудь без погіршення споживання інших людей. Ефективність виробництва означає розподіл ресурсів, які є в наявності, між галузями таким чином, що неможливо збільшити обсяг виробництва яких-небудь товарів без скорочення обсягу виробництва інших товарів. Ефективність вибору товарів для виробництва означає вибір такого асортименту (або номенклатури) товарів, зміна якого призначена поліпшити споживання певної категорії споживачів і неможлива без одночасного погіршення споживання інших категорій споживачів [19].

Крім зазначених підходів є окремі бачення поняття "ефективність". Розглядаючи об'єкт дослідження як систему, можна запропонувати системне бачення ефективності. Будь-який об'єкт дослідження (підприємство, інститут, держава) має відповідні входи, виходи і процеси, що перетворюють

ресурси на результат. Одним із важливих критеріїв є оцінювання ефективності з точки зору виживання в зовнішньому середовищі. Отже, ефективність з точки зору системного підходу в широкому розумінні – це багатofункціональна категорія, яка відображає характер взаємодії об'єкта з зовнішнім середовищем і відношення його основних внутрішніх складових: входів, виходів і процесів відповідно до досягнення цілей для управління балансом усередині системи з її зовнішнім оточенням [89; 138]. У вузькому сенсі ефективність – це цільова установка, пов'язана з пошуком та вибором відповідного варіанта за заданими критеріями і забезпечення його реалізації на основі різноманітних підходів, наприклад, за допомогою прийняття рішень [89, с. 95].

Поряд із системним тлумаченням уваги заслуговує багатокритеріальне розуміння ефективності, що враховує інтереси зацікавлених груп. З цієї точки зору ефективність розглядається з позиції задоволення групових та індивідуальних інтересів зацікавлених сторін на підприємстві. Кожна зацікавлена група володіє ресурсами, які необхідні для успішного функціонування об'єкта. Виходячи з цього для досягнення ефективності необхідно підтримувати баланс цих інтересів. До ключових груп традиційно відносно підприємства зараховують такі: споживачі (клієнти), постачальники, співробітники, інвестори (постачальники капіталу – банки, акціонери тощо), регулятивні органи. Інші зацікавлені групи з меншим рівнем впливу на підприємство подані посередниками, впливовими групами, партнерствами й альянсами, співтовариствами і профспілками. Сутність моделі полягає у визначені і запроваджені індивідуальних критеріїв оцінювання ефективності для кожного окремого підприємства відповідно до таких ключових точок зору: стратегій, процесів, можливостей, вкладу зацікавлених сторін і задоволення потреб зацікавлених сторін. Сутність такої моделі, яка називається "призмою ефективності", полягає у побудові взаємно протилежних карт успіхів і невдач, які відображають послідовність дій у рамках процесів реалізації стратегій, використовуючи існуючі можливості. Критерії розробляють окремо для оцінювання стратегій, можливостей, процесів, задоволеності та вкладу кожної зацікавленої сторони [96]. Таке тлумачення цілком може бути імplementовано до розуміння ефективності публічного адміністрування, а в якості зацікавлених груп повинні розглядатися: населення країни в цілому або громада (якщо йдеться про місцеві органи самоврядування або виконавчої влади), міжнародні інститути (фінансові, правові тощо), вітчизняний та іноземний бізнес, сусідні країни, –

тобто це всі сторони, з якими взаємодіють різні органи публічного адміністрування.

Крім ефективності значну увагу дослідники завжди приділяли поняттю "результативність". Одностайного трактування різниці між цими поняттями досі немає. За словами П. Друкера, результативність є наслідком того, що робляться потрібні та слушні речі; а ефективність – наслідок того, що правильно створюються ці самі речі. Як можна бачити, обидва поняття є однаково важливими [46].

Розмежування понять "результативність" та "ефективність" було затверджено і в ДСТУ ISO 9000:2007, де результативність (*effectiveness*) визначають як ступінь реалізації запланованої діяльності та досягнення запланованих результатів, а ефективність (*efficiency*) – це співвідношення між досягнутим результатом і використаними ресурсами [197]. Як можна спостерігати в даному документі, результативність близька за значенням до цільового підходу у розумінні ефективності, що ще раз підтверджує близькість цих понять, але їх не тотожність.

Дослідник З. Коваль вважає, що результативність є одним із базових критеріїв оцінювання ефективності, а абсолютним показником результативності є ефект. Результативність визначають як співвідношення отриманих наслідків і введених факторів (або причин, призвели до цих наслідків), які визначають за допомогою співвідношень прибутку до витрат, обсягу виробництва або часу тощо [67].

У 1993 році Е. Мосенг та П. Бредап створили тривимірну модель визначення результативності економічних процесів на основі таких понять: ефективність, економічність, гнучкість [45]. У даній моделі ефективність розглядають з найбільш поширеної точки зору: як відношення між результатами і витратами (між продукцією, яка вироблена і витратами на виробництво цієї продукції). Гнучкість підприємства – організація ресурсів підприємства, що дозволяє швидко та ефективно перейти до нової продукції [0]. Економічність підприємства – це економне та оптимальне використання ресурсів підприємства [49]. Результативність розглядають як геометричну суму даних показників, що позиціонує це поняття як родове, яке містить зазначені три складові.

Вітчизняний дослідник Г. Жучкова продовжує цей підхід, замінюючи у процесі дослідження гнучкість на адаптивність, а також доповнюючи складові конкурентоспроможністю підприємства і продукції, стійкістю та рівнем інноваційного розвитку господарюючого суб'єкта [185]. Залучення

додаткових складових до моделі дозволяє отримати ширше значення результативності та застосувати економіко-математичне моделювання. Отже, Г. Жучкова зазначає, що результативність діяльності – це комплексне оцінювання ефективності, економічності, конкурентоспроможності та стійкості економічного та фінансового розвитку господарюючих суб'єктів [185]. На жаль, таке вдосконалення науковцем є досить дискусійним, адже конкурентоспроможність є окремим важливим економічним поняттям та давно досліджується великою кількістю вчених. Варто зазначити, що підприємство може випускати цілком конкурентоспроможну продукцію, оскільки її рівень визначають виключно параметрами її якості та ціни на ринку, яка у цьому разі буде досить дорогою для підприємства і не приносити йому високий рівень прибутку, що в будь-якому випадку не сприятиме підвищенню результативності. Таким чином, варто зауважити, що конкурентоспроможність може бути допоміжною характеристикою у визначенні результативності, але навряд її варто вважати складовою. Ті ж аргументи можна навести щодо стійкості та рівня інноваційного розвитку господарюючого суб'єкта. Таким чином, визначення результативності, запропоноване Е. Мосенгом та П. Бредапом є більш доцільним та обґрунтованим.

Підводячи підсумок під дослідженнями різниці між ефективністю та результативністю, варто розглянути критерії результативності С. Сінка, який вважав її родовим поняттям, що характеризується такими властивостями, як:

- дієвість – ступінь досягнення системою поставлених цілей завершення роботи (якість, кількість, своєчасність);

- економічність – ступінь використання системою ресурсів на досягнення цілей (відношення обсягу ресурсів належних до використання до обсягу фактично використаних);

- якість – ступінь відповідності системи вимогам, специфікаціям та очікуванням;

- прибутковість – відношення між валовими доходами та сукупними витратами;

- якість трудового життя – те, яким чином особи, причасні до системи реагують на соціально-технічні аспекти цієї системи [129, с. 49–60];

- продуктивність – конкретне поняття, яке відображає відношення кількості продукції, виробленої даною системою за даний період часу до кількості ресурсів, спожитих для створення цієї продукції за той же період" [129, с. 49].

Таким чином, продуктивність подібна до розуміння ефективності як відношення отриманих результатів до понесених витрат. Такий підхід дозволяє найточніше визначити різницю між результативністю та ефективністю, ввівши ряд допоміжних понять, які дозволяють включити всі зазначені підходи до розумінні ефективності (рис. 2.1.), такі, як: дієвість, якість, прибутковість, продуктивність (ефективність), економічність та якість трудового життя. Взаємозв'язок цих понять проілюстровано на рис. 2.2.

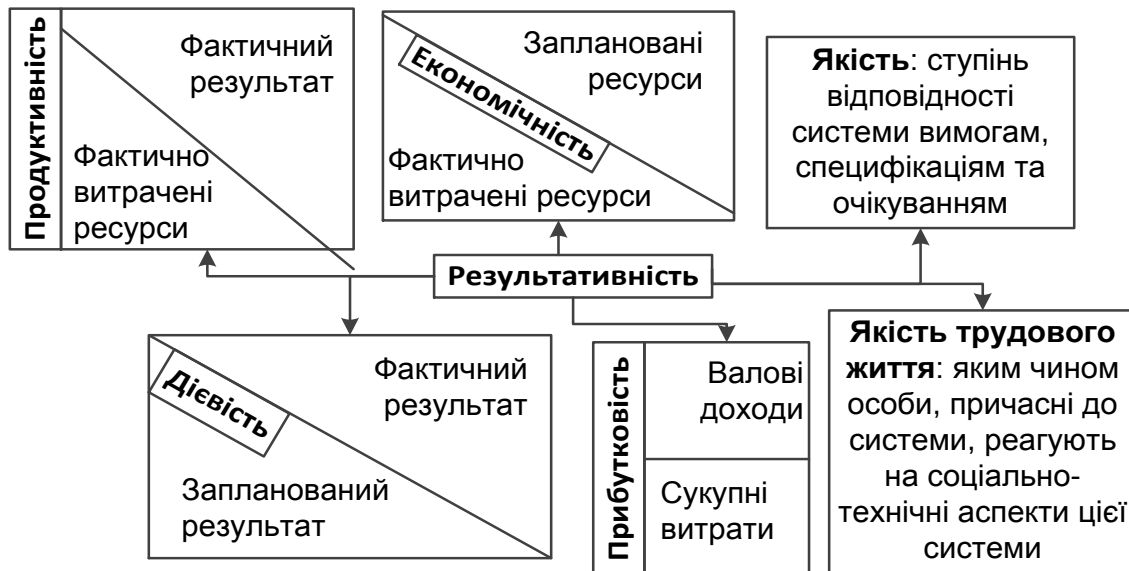


Рис. 2.2. Сукупність характеристик результативності за С. Сінком

Розглянувши докладно сутність понять "ефективність" та "результативність", варто зупинитися безпосередньо на їх особливостях відносно публічного адміністрування. Так, у довіднику за редакцією Н. Глазунової, Ю. Забродіна й А. Поршнєва ефективність державного управління визначена як співвідношення результатів управління із задекларованими цілями, що відповідає наведеному баченню дієвості [34].

В. Петті, Ф. Кене визначають результативність управління стосовно дій суб'єкта управління – уряду держави [114, с. 119].

Відомі дослідники державного управління в Україні А. Мельник та О. Оболенський пропонують визначення ефективності публічного адміністрування через трирівневу модель: загальна соціальна ефективність (рівень держави та всієї системи державного управління), спеціальна соціальна ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління), конкретна соціальна ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб) [86]. Ці ж рівні наводять і автори довідника [34].

В. Цветков ефективність державного управління пов'язує із громадською свідомістю, з правовим становищем людини в суспільстві: ефективність державного управління – це людська специфіка управління, що здійснюється людиною і для людини [152].

Б. Гаврилишин вважає, що ефективність влади – це, насамперед, її прийнятність (аспект соціальної ефективності). Йдеться про те, що суспільство не байдуже до того, як здійснюється управління, воно зацікавлене в його високій якості [28, с. 50].

Н. Нижник у своїх дослідженнях виокремлює три основні підходи до розуміння ефективності державного управління [94, с. 6]:

1) модель оцінювання ефективності за схемою "ресурсне забезпечення діяльності – затрати – результат", яка аналогічна моделі "внесок – продукт", що відображає витратний підхід до визначення ефективності або характеристики "дієвості" щодо результативності;

2) модель довготермінової організації Р. Лайкерта, за якою ефективність визначають три групи факторів: а) внутрішньоорганізаційні чинники (змінні), які перебувають під контролем організації: формальна структура організації, економічна стратегія і соціальна політика, професійно-кваліфікаційний склад персоналу тощо; б) проміжні змінні, що становлять людські ресурси організації: організаційний клімат, ставлення до праці, навички людей, рівень довіри до керівництва, традиції, методи прийняття рішень, способи стимулювання і мотивації діяльності; в) результативні (наслідкові) змінні, які виражають остаточний результат зусиль – зростання і падіння прибутку, зростання чи зниження продуктивності праці, ступінь задоволення потреб тощо;

3) модель захисту збалансованих інтересів суспільства і держави, що проявляється в успішному розв'язанні проблеми оптимального захисту інтересів держави, населення, соціальних груп та окремого громадянина. Ефективність буде забезпечена лише у разі взаємодії трьох складових: громадян, суспільства та держави [94, с. 11]. Остання модель подібна до багатокритеріального бачення ефективності відносно зацікавлених груп.

А. Чемерис запропонував модель групової дієвості органів державної влади як передумови ефективного управління [154]. На думку вченого, дієвість подібна до ефективності, є її передумовою і складається з таких елементів [156, с. 11] (рис. 2.3).

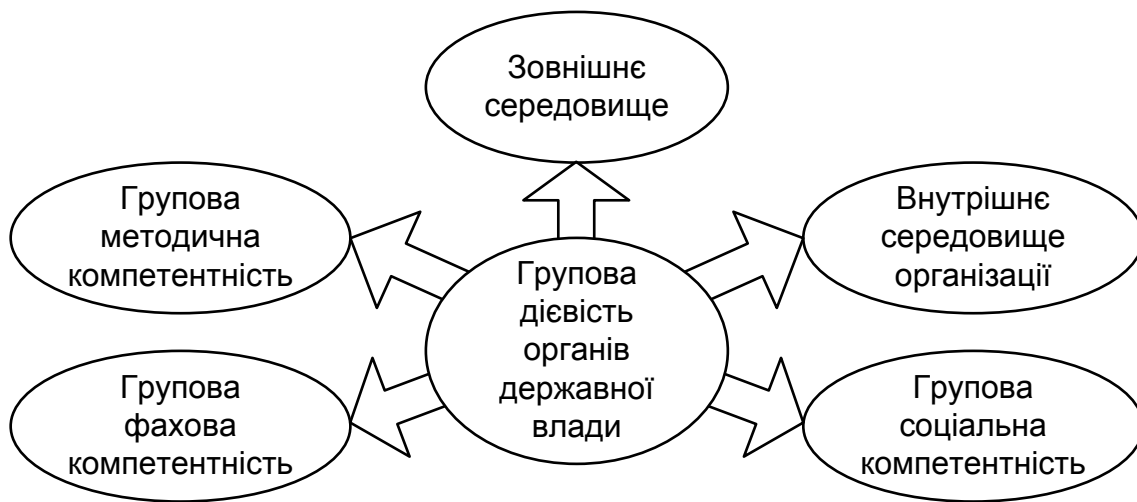


Рис. 2.3. Складові групової дієвості органів державної влади як передумови ефективного управління

1. Групова соціальна компетентність – здатність організацій мобілізувати на внутрішні проблеми (держави, регіону, громади) всі ресурси, досягти виконання соціальних цілей.

2. Групова фахова компетентність – набір фахових знань персоналу організацій, необхідних для вирішення соціально-економічних, політичних, екологічних, культурологічних, правових та інших проблем у межах поставлених перед організацією цілей.

3. Групова методична компетентність – знання керівництвом і персоналом організації наукових методів управління, сучасних технологій прийняття і реалізації управлінських рішень, володіння найрізноманітнішими допоміжними засобами для розв'язання проблем.

4. Зовнішнє середовище – система природних, економічних, соціальних, правових, екологічних, культурологічних та інших чинників, що впливають на організацію і щодо яких організація не має готових рішень або суттєвих впливів.

5. Внутрішнє середовище організації – внутрішні економічні та матеріально-технічні ресурси, соціальні, правові, організаційні, технологічні та інформаційні складові організації, традиції, цілі, мікроклімат, ціннісні орієнтири, рівень організованості, система мотивацій тощо.

Шведський досвід оцінювання діяльності органів державного управління [10, с. 29] демонструє модель (яка отримала назву аудиту адміністративної діяльності), засновану на парадигмі "внесок – продукт", яка містить три складові:

економічність (*есопоту*) – тобто орієнтація на найменші витрати, зокрема мінімізація вартості ресурсів, спрямованих на діяльність із досягнення

визначеної якості послуги з урахуванням законності використання державних фондів. Тобто встановлюється відповідність використання ресурсів потребам, належність кількості ресурсів відповідній якості у визначений час, у необхідному місці, за розумну ціну;

ефективність (*efficiency*) – співвідношення між продуктом у вигляді наданих товарів (послуг) і ресурсами, використаними на їх створення. Аналізується технологія і методи роботи, співпраця підрозділів, засоби заохочення працівників до скорочення витрат робочого часу. Встановлюється практика найкращого досвіду, який орієнтовано на отримання максимуму продукту в термінах, кількості та якості, які відповідають внеску і способам діяльності;

результативність (*effectiveness*) – ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті – нормі. У процесі аналізу результативності оцінюється вчасність досягнення мети, ступінь задоволення людей відповідною програмою.

Отже, ці показники корелюють з вищенаведеними. Переважно саму результативність (*effectiveness*) подають як міру досягнення цілі – тобто дієвість. А ефективність (*efficiency*) з точки зору найпоширенішого витратного підходу, включаючи додатково економічність. Слід звернути увагу на те, що найчастіше поза сферою аналізу науковців залишаються питання відповідності досягнутих цілей поставленим вимогам (або стандартам), що особливо актуально для публічного адміністрування та якості.

Г. Бухарт запропонував розглядати ефективність діяльності органів публічної влади на основі трьох теорій [21]:

механістичної (традиційної) теорії ефективності державного управління, яка передбачає використання усталеної і закритої моделі досягнення незмінних цілей за допомогою відомих і наперед встановлених засобів та стандартів (модель "внесок – продукт");

теорії людських ресурсів, яка передбачає суттєвий вплив людського потенціалу на ефективність управління, де вагомому роль відіграють соціальні фактори: поведінкові, мотиваційні (задоволення потреб службовців, плинність кадрів, моральний стан колективу, кількість прогулів, відданість спільній справі тощо). Основну увагу приділяють особистому досвіду або характеристиці особистих якостей, якими володіють вдалі менеджери. П. Друкер, розглядаючи роботу управляючого, наголошує на необхідності вчитися бути ефективним, тобто ефективність – це практика, практичні навички, яких потрібно набувати у процесі постійної і копіткої праці [45; 46, с. 44];

теорії організацій, яка, на відміну від попередніх, розглядає організацію як відкриту структуру, на яку впливає зовнішнє середовище, що може спричинити зміни у цілях, засобах і стратегіях організації. Для забезпечення ефективності організація повинна адекватно пристосовуватись до змін, бути гнучкою та здатною контролювати зовнішнє середовище.

Ураховуючи зазначений системний підхід до ефективності, варто звернути увагу на необхідність розгляду результативності публічного адміністрування як із внутрішнього, так і з зовнішнього боку.

Отже, підсумовуючи наведені визначення, варто запропонувати значення **результативності публічного адміністрування** як узагальнювального показника, який містить як кількісні, так і якісні характеристики, відображає **дієвість** у досягненні поставлених цілей, **економічність** у використанні наявних ресурсів, **продуктивність** отриманих результатів (ефективність) як віддачу від витрачених ресурсів, **прибутковість** як результат функціонування народного господарства країни, **якість** як відповідність правил державотворення країни міжнародним стандартам та нормам і **якість життя населення** країни.

Слід проілюструвати це визначення на рис. 2.4.



Рис. 2.4. Результативність публічного адміністрування

2.2. Підходи до оцінювання та класифікації ефективності і результативності публічного адміністрування та його критерії

Розглядаючи результативність публічного адміністрування, варто звернути увагу на класифікацію даного поняття. Повертаючись до наведених тверджень, слід звернути увагу на точку зору А. Мельника та О. Оболенського, які запропонували три рівня ефективності:

загальна соціальна ефективність (рівень держави та всієї системи державного управління),

спеціальна соціальна ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління),

конкретна соціальна ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб) [86]. Автори розглядають результативність як ширше поняття, до якого в цілому можна застосувати такі рівні.

Цілком зрозуміло, що класифікація результативності публічного адміністрування залежатиме від рівня його розгляду. Так, В. М. Сороко пропонує таку класифікацію: ефективність з погляду необхідності (*indispensable effectiveness*), ефективність з погляду виконання плану (*plan realization*), цільова і виконавча ефективність (*target & implementation effectiveness*), порівняльна ефективність (*relative effectiveness*), критерій розвитку (*development effectiveness*), реактивна ефективність (*challenge effectiveness*), фінансова і предметна ефективність [135, с. 18–20]. Сутність кожного вигляду детально розглянута в даній роботі. Ці види цілком можна застосувати на рівнях спеціальної соціальної ефективності і конкретної соціальної ефективності, тобто відносно функціонування суб'єктів державного управління, управлінських органів і посадових осіб, тобто на рівні органу публічного адміністрування.

На рівні держави та всієї системи державного управління пропонується такі види ефективності [135, с. 20–21]: соціальна, політична, економічна, ефективність реалізації державних рішень. Ці типи варто розглянути детальніше.

Ураховуючи, що однією з найголовніших функцій держави є реалізація соціальних функцій, то цілком зрозуміло, що соціальна результативність полягає, перш за все, у забезпеченні всім громадянам належного рівня соціального захисту, створенні рівних умов для розвитку особистості, подоланні безробіття, бідності, різкого розмежування між найбагатшими та найбіднішими верствами суспільства, зниження територіальної та регіональної асиметрії тощо.

Економічна результативність – це, насамперед, створення умов для ведення бізнесу, залучення іноземних інвестицій, дієвої експортно-імпоротної діяльності та впровадження політики імпортозаміщення, подолання корупції як головної перешкоди для розвитку підприємництва тощо.

Специфічними саме для галузі публічного адміністрування є політична результативність та результативність реалізації державних рішень. Перша зорієнтована на створення позитивного політичного середовища, яке повинно сприяти формуванню політичних еліт, зацікавлених у розвитку країни, що мають виступати основою формування політичних партій, коаліцій та об'єднань, діяльність яких суттєво впливає на роботу органів публічного влади країни.

Результативність реалізації державних рішень, запропонована В. М. Сороко [135, с. 21], відображає те, якою мірою зазначених рішень дотримуються в суспільстві, які наслідки вони мають. Виконавцями в даному розумінні є народ в цілому.

Такий підхід є дещо обмеженим, адже він не дозволяє викрити внутрішню структуру органів влади та ефективність їх взаємодії. Треба пам'ятати, що ключові управлінські рішення в країні (нормативні акти, зовнішньоекономічні вектори розвитку) приймаються найвищими законодавчими та виконавчими органами влади, тобто людьми в рамках системи. Отже, політична результативність повинна відображати спроможність приводити до верхівки влади відданих країні персоналій, а результативність реалізації державних рішень варто розглядати як системну результативність, тобто результативність взаємодії всіх органів влади, враховуючи їх структуру та підпорядкованість на всіх рівнях під час прийняття та імплементації управлінських рішень (рис. 2.5).

Отже, на рівні держави можна виокремити чотири принципові типи результативності: соціальну, економічну, політичну та системну.

Поза детальною увагою дослідників у публічному адмініструванні залишаються типи результативності на рівні окремого державного службовця. Відповідно варто виокремлювати індивідуальну та групову результативність. Індивідуальна повинна відображати рівень компетентності, відповідальності, чутливості і рухливості, працездатності, ступінь і якість виконання завдань конкретними службовцями. Групова ефективність – це не тільки звичайна сума окремих індивідуальних ефективностей, але і спроможність окремого службовця працювати в команді, досягати командної взаємодії.

Держава	• соціальна; • економічна; • політична; • системна
Орган публічного адміністрування	• з погляду необхідності; • з погляду виконання плану; • цільова і виконавча ефективність; • порівняльна; • критерій розвитку; • реактивна; • фінансова; • предметна
Окремий службовець	• індивідуальна; • групова

Рис. 2.5. Класифікація результативності за рівнями публічного адміністрування

Окремим значним блоком результативності публічного адміністрування є визначення критеріїв та показників її оцінювання. Найбільш розповсюдженими критеріями оцінювання є критерії, розроблені А. Мельником та О. Оболенським [86] і подані на рис. 2.6.

Крім зазначених критеріїв (рис. 2.6) оцінювання роботи окремих працівників можна запропонувати такі [133, с. 29]:

- рівень загальної освіти, що визначає ступінь функціональної грамотності людини, а також рівень розуміння, необхідні для освоєння порівняно нескладних робіт (завдань);
- професійна підготовка як формальна, так і отримана завдяки досвіду й самоосвіті, але в будь-якому випадку, що відображається у знаннях, уміннях, навичках, достатніх для виконання на середньому рівні різних професійних функцій;
- розумові і фізичні здібності, які відповідають специфіці посади і навчання, що позитивно впливають на результати праці, планування й розвиток кар'єри;
- типи і риси темпераменту – в оптимальному варіанті сильна, урівноважена нервова система – як сприятливий чинник оволодіння працівником навичками і мистецтвом управління;

- виконання складних, точних, відповідальних, монотонних робіт (завдань), а також прискореної його адаптації до різних змін в організації;
- професійні інтереси (переваги, схильності), що виявляються в адекватних видах діяльності й активізують їх;
- стан здоров'я, достатній для даної професійної діяльності.

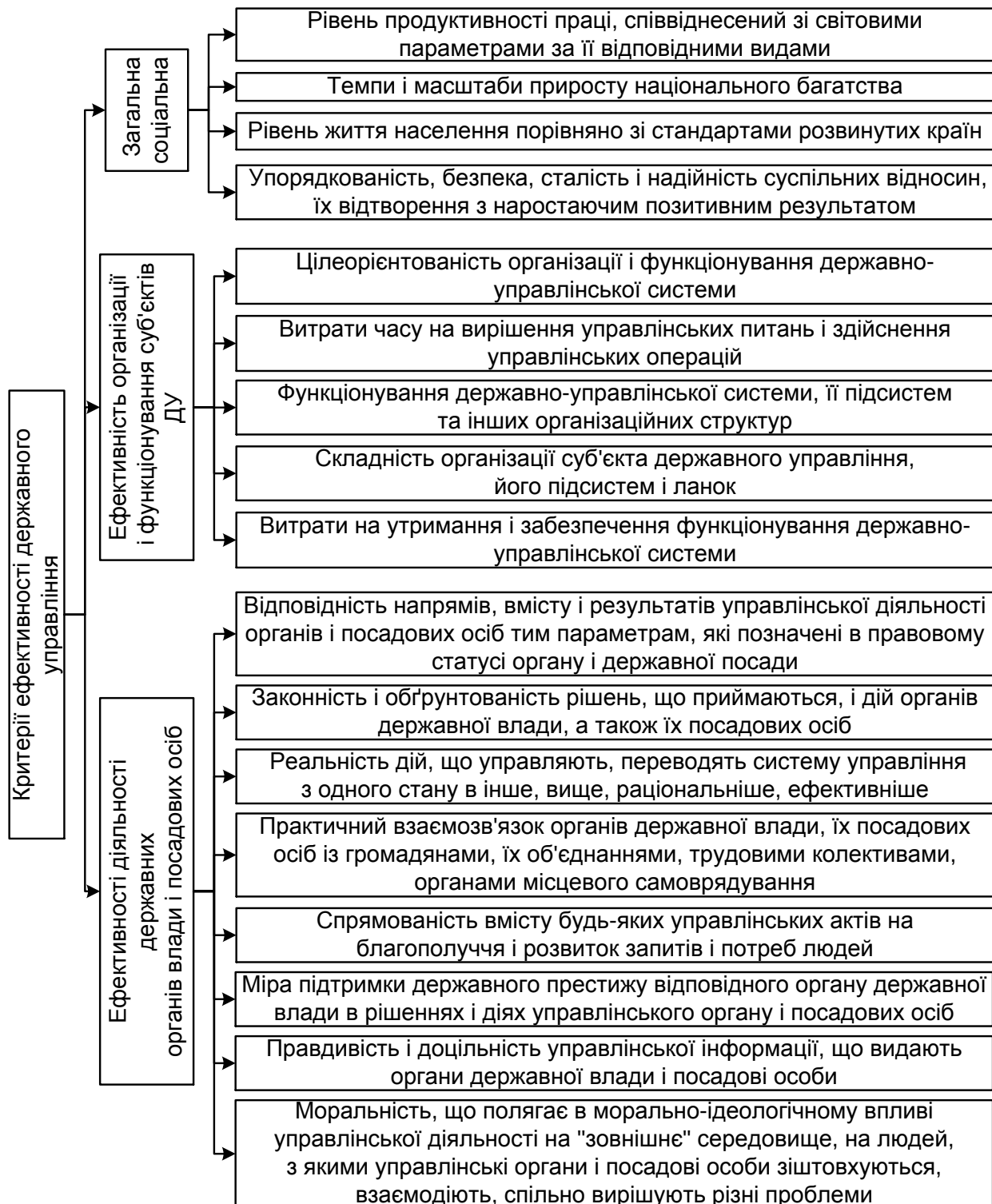


Рис. 2.6. Критерії результативності публічного адміністрування

Як видно з рис. 2.6, більшість критеріїв відображають різні характеристики результативності, подані на рис. 2.4. У цілому, спираючись саме на ці критерії, важливо обирати сукупність показників оцінювання.

Оцінювання результативності публічного адміністрування є досить важким завданням через складність вимірювання по-перше, результатів діяльності, які, як було вже зазначено, мають місце на державному рівні, на рівні діяльності окремого органу публічного адміністрування та (як результат виконання своїх обов'язків) окремими державними службовцями. Адже ці результати мають як безпосередню (надання адміністративних послуг), так і опосередковану форми (прийняття закону зі сприяння інвестиційній привабливості). Опосередкована форма передбачає створення відповідних умов для перебігу процесів у державі, але цілком можливо, що ці умови не дадуть бажаного результату через їх несистемність. З іншого боку конкретні результати не завжди можна виміряти однозначними кількісними та якісними показниками.

Усе це призвело до виникнення великої сукупності різних метрик, присвячених вимірюванню результативності публічного адміністрування.

Найбільш розповсюджені системи оцінювання результативності публічного адміністрування на державному рівні подані в табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Показники оцінювання результативності публічного адміністрування на державному рівні

Показники	Складові	Характеристики
1	2	3
GRICS – governance research indicator country snapshot (Світовий банк) [29]	Право голосу і підзвітність (<i>voice and accountability</i>)	Оцінювання аспектів політичних процесів, громадянських свобод і політичних прав
	Політична стабільність і відсутність насильства (<i>political stability and absence of violence</i>)	Оцінювання ймовірності дестабілізації уряду і вимушеної відставки в результаті застосування насильства
	Ефективність уряду (<i>government effectiveness</i>)	Якість державних послуг, якість бюрократії, компетенція державних службовців, рівень незалежності державної служби від політичного тиску, рівень довіри до політики
	Якість законодавства (<i>regulatory quality</i>)	Контроль рівня цін, неадекватний контроль банків, надмірне регулювання міжнародної торгівлі та розвитку бізнесу

1	2	3
	Верховенство закону (<i>rule of law</i>)	Довіра громадян до законів суспільства і прихильність до виконання цих законів
	Контроль корупції (<i>control of corruption</i>)	Сприйняття корупції в суспільстві
Рейтинг слабкості держав (<i>brookings institution</i>) [268]	Економічна ситуація	Темпи зростання, частка ВВП на душу населення, темпи інфляції, розрив у прибутках між багатими і бідними, якість державного управління
	Політична ситуація	Аналіз ефективності роботи органів влади, їх відкритість і підзвітність, міра за- конослухняності громадян, рівні корупції і особистої свободи
	Безпека	Рівень політичної стабільності, наявність або відсутність внутрішніх конфліктів, частота і міра порушень прав людини
	Соціальна сфера	Показниками дитячої смертності, доступності освіти, середньої тривалості життя, поширення водопроводу, каналізації і т. д.
Індекс сприйняття корупції (<i>transparency international</i>) [266]	Відображає сприйняття рівня корупції бізнесменами та аналітиками різних країн світу, в тому числі й експертів, які проживають у країні, рівень корупції якої досліджується, фокусуючись на корупції в державному секторі і визначає її як зловживання службовим положенням у цілях особистої вигоди	
Індекс політичної нестабільності (<i>the Economist</i>) [268]	Економічний ризик	Збільшення доходів на душу населення, рівень безробіття та власне середній дохід на душу населення (у пропорції 40 x 40 x 20 відсотків відповідно)
	Загальна нестабільність	Нерівність у соціальному становищі, історія незалежності (скільки країні років), корупція, етнічне розділення, довіра до влади, статус меншин, історія політичної нестабільності, схильність до соціальних бунтів, рівень соціального забезпечення, сусідство з іншими країнами, тип політичного режиму, фракційність
Індекс якості державності (Моск. держ. інститут міжнар. відносин) [257]	Частка зовнішньої допомоги у ВНД держави; вплив внутрішніх конфліктів на стабільність режиму; зовнішня боргова залежність; час існування суверенної державності; внутрішні конфлікти: наявність жертв; відношення заявок на патенти резидентів і нерезидентів; територіальне вираження внутрішніх конфліктів; наявність на території країни іноземних контингентів; режим прив'язки валют; частка домінуючого етносу в структурі населення країни	

У цілому для отримання узагальнювальної характеристики результативності публічного адміністрування на державному рівні достатньо використовувати перший показник, розроблений Світовим банком.

Наступним рівнем вимірювання є публічні адміністрації – безпосередньо органи здійснення публічної влади в країні. Як видно з рис. 2.6, найбільше критеріїв належить саме до цього рівня, оскільки вони є і в групі, що відображає ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління, і в групі критеріїв ефективності діяльності державних органів влади і посадових осіб. Отже, сукупність показників оцінювання повинна розроблятися з урахуванням цих критеріїв. Перспективним є підхід щодо використання системи збалансованих показників (BSC) у вимірюванні результативності публічного адміністрування на рівні окремих органів. У роботі [135] розглянуто саме такий підхід. Беручи його за основу, автори пропонують вдосконалену карту BSC. Цілком погоджуючись з тим, що у центрі місії державного органу перебуває клієнт, варто звернути увагу, що, на відміну від бізнесу, де клієнти не завжди є споживачами, адже в бізнесі є посередники та реалізатори, в публічному адмініструванні клієнти завжди є споживачами результатів діяльності даної інституції. Важливо завжди чітко детермінувати, кого прийнято вважати основними споживачами, наскільки повно буде задоволено їх потреби та як вони можуть оцінити отримані "продукти". Відповідно показники результативності повинні відображати відсоток споживачів, задоволених своєчасністю та якістю надання послуги, а також задоволених співпрацею і комунікацією.

Щодо фінансового вимірювання, то тут автори повністю підтримують дослідника М. В. Сороко [135, с. 87] щодо фокусування на балансі жорстких бюджетних обмежень і витрат на виробництво послуги, аналізі "накладних витрат" та інвестиційних потреб, політики регулювання доходів.

Внутрішні процеси повинні відображати особливості процедури створення цінності для споживача в рамках органу публічного адміністрування. Крім цього, саме ці внутрішні процеси обумовлюють якість результату.

Останнє вимірювання стосується навчання та розвитку співробітників. У публічних установах питання кадрів постає ще гостріше, ніж у приватному бізнесі, оскільки результати їх діяльності мають переважно форму надання послуг і передбачають безпосередньою взаємодію службовців

зі споживачами. Саме тому стимулювання професійного зростання та особистісного розвитку стають наріжним каменем забезпечення результативності діяльності публічних адміністрацій стосовно ключових внутрішніх процесів. Ключовими чинниками успіху для даного вимірювання є інновації, мотивування, навички співробітників, рівень комплектації персоналу, а індикаторами можуть бути: ступінь фінансування і комплектування посад; ступінь достовірності інформації для управління; відсоток співробітників, які задовольняють кваліфікаційні вимоги; відсоток співробітників, задоволених робочим кліматом в організації, задоволеність співробітників умовами праці та винагородою.

У загальному вигляді система BSC для публічних адміністрацій повинна мати такий вигляд (рис. 2.7).

Очікування: ефективне управління зобов'язаннями і забезпечення відповідності професійним стандартам і нормативним вимогам	Напрями вимірювання: відповідність практики управління вимогам і зобов'язанням	Напрями вимірювання: узгоджуються з потребами внутрішніх і зовнішніх споживачів	Очікування: ефективна методика відбору і використання інформації про споживачів. Підвищення рівня задоволеності споживачів
Показники: виконання та дотримання бюджету, відношення витрат на утримання до отриманих результатів	Фінанси	Споживачі	Показники: бюджетна заявка повинна враховувати вимоги споживачів; % споживачів, задоволених своєчасністю та якістю надання послуги; % споживачів, задоволених співпрацею і комунікацією
Показники: ступінь фінансування і комплектування посад; % співробітників, які задовольняють кваліфікаційним вимогам	Навчання і розвиток	Внутрішні процеси	Показники: ефективність грошових виплат; ефективність стягування платежів; ефективне ведення рахунків; достовірне ведення процесів бухгалтерського обліку
Очікування: підвищення ефективності роботи, розвиток партнерських якостей і самостійності; синхронізація індивідуальних завдань із завданнями організації	Напрями вимірювання: управління кадрами має гарантувати кваліфіковану й ефективну роботу персоналу	Напрями вимірювання: управління ефективністю витрат, економікою внутрішніх процесів і стимулювання продуктивності	Очікування: структура витрат, орієнтована на стратегічні цілі; оптимізація часу робочого циклу; висока якість; підвищення і удосконалення внутрішнього потенціалу і продуктивності

Рис. 2.7. Система BSC для публічних адміністрацій

Таким чином, було розглянуто підходи до побудови системи оцінювання результативності публічного адміністрування на рівні окремої

інституції. Як висновок варто навести визначення високоефективної організації, подане в роботах [43; 157], під яким розуміється інституція, чиї співробітники виробляють необхідні товари чи надають необхідні послуги більш високої якості за такої ж чи меншій кількості ресурсів. Продуктивність і якість роботи співробітників поліпшується постійно. Високоефективні організації: формують свою структуру, виходячи з цілей і завдань своєї діяльності; реструктурують свою діяльність із метою максимального задоволення потреб клієнтів; постійно підтримують і розвивають зв'язок із зовнішнім середовищем; є гнучкими, швидко пристосовуються до нових умов; конкурентоспроможні.

Ґрунтуючись на цих критеріях, варто запропонувати показники оцінювання результативності публічного адміністрування на рівні окремого працівника, а саме показники:

- ресурсів (обсяг фінансових коштів, призначених для реалізації програми);
- процесів (середня тривалість узгодження одного проекту нормативно-правового акта, середній час очікування споживача послуги в черзі);
- безпосередніх результатів (відсоток розглянутих скарг, кількість активних проектів на поточну дату);
- кінцевих ефектів (частка інвалідів, які пройшли програми соціальної реабілітації);
- впливу (відсоток прийнятих поправок у законопроект).

Висновки

Визначено різницю між поняттями "ефект" і "ефективність". Ефект є абсолютною категорією, а ефективність є відносною, властивою лише цілеспрямованому процесу.

Запропоновано підходи до розуміння ефективності: витратний, цільовий та економічний. У рамках витратного ефективність розглядають як відношення отриманого результату до понесених витрат; цільовий передбачає визначення міри досягнення поставлених цілей; економічний передбачає отримання певного результату на одиницю використовуваних ресурсів, економію всіх питомих витрат на виробництво продукції та досягнення Парето-ефективності. Також розглянуто системне бачення, яке полягає у детермінації виходів, входів і процесів, що перетворюють ресурси на результат, і розглядається оцінювання ефективності з точки

зору виживання в зовнішньому середовищі, та багатокритеріальне бачення ефективності з позиції інтересів зацікавлених груп.

На основі аналізу критеріїв результативності, запропонованих С. Сінком, було визначено, що результативність публічного адміністрування є більш ємним поняттям, ніж ефективність. Таким чином, було запропоновано визначення результативності публічного адміністрування як узагальнювального показника, який містить як кількісні, так і якісні характеристики, відображає дієвість у досягненні поставлених цілей, економічність у використанні наявних ресурсів, продуктивність отриманих результатів (ефективність) як віддачу від витрачених ресурсів, прибутковість як результат функціонування народного господарства країни, якість як відповідність правил державотворення країни міжнародним стандартам та нормам та якість життя населення країни.

Результативність публічного адміністрування розрізняється залежно від рівня її виокремлення. Так, на державному рівні відокремлюють: соціальну, економічну, політичну і системну результативність. На рівні органу публічного адміністрування виокремлюють: з погляду необхідності; з погляду виконання плану; цільову і виконавську ефективність; порівняльну; критерій розвитку; реактивну; фінансову і предметну.

Соціальна результативність полягає у забезпеченні всім громадянам належного рівня соціального захисту, створенні рівних умов для розвитку особистості, подоланні безробіття, бідності, різкого розмежування між найбагатшими та найбіднішими верствами суспільства, зниження територіальної та регіональної асиметрії тощо.

Економічна результативність передбачає створення умов для ведення бізнесу, залучення іноземних інвестицій, дієвої експортно-імпоротної діяльності та впровадження політики імпортозаміщення, подолання корупції як головної перешкоди для розвитку підприємництва тощо.

Політична результативність публічного адміністрування зорієнтована на створення позитивного політичного середовища, яке повинно сприяти формування політичних еліт, зацікавлених у розвитку країни, що мають виступати основою формування політичних партій, коаліцій та об'єднань, діяльність яких суттєво впливає на роботу органів публічної влади країни.

Системна результативність взаємодії всіх органів влади, враховуючи їх структуру та підпорядкованість на всіх рівнях під час прийняття та імплементації управлінських рішень, має забезпечувати найкраще в провадження зазначених рішень у життя суспільства.

Найпоширеніша класифікація критеріїв ефективності публічного адміністрування, запропонована А. Мельником та О. Оболенським, містить три рівні ефективності: загальна соціальна ефективність (рівень держави та всієї системи державного управління), спеціальна соціальна ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління), конкретна соціальна ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб). Ці критерії використовують для розроблення системи оцінювання результативності публічного адміністрування.

Оцінювання результативності публічного адміністрування на державному рівні найчастіше здійснюють з використанням таких показників: GRICS – *governance research indicator country snapshot*, розробленим Світовим банком, Рейтинг слабкості держав (*brookings institution*), індекс політичної нестабільності (*the economist*), індекс якості державності (Московський державний інститут міжнародних відносин), індекс сприйняття корупції (*transparency international*).

На рівні публічних адміністрацій результативність публічного адміністрування доцільно оцінювати з використанням системи збалансованих показників (BSC). Вимірюванням є: споживачі, фінанси, навчання і розвиток, внутрішні процеси. Відповідно для кожного вимірювання запропоновані напрями, очікування і показники.

Контрольні запитання для самодіагностики

1. У чому полягає різниця між ефектом та ефективністю?
2. Охарактеризуйте багатокритеріальне розуміння ефективності.
3. У чому полягає різниця між результативністю та ефективністю за ДСТУ ISO 9000:2007?
4. Назвіть основні підходи до розуміння поняття ефективності та дайте їм характеристику.
5. Поясніть сутність поняття "Парето-ефективність"
6. Охарактеризуйте системне тлумачення ефективності.
7. Охарактеризуйте модель результативності Е. Мосенга та П. Бредіапа.
8. Назвіть та охарактеризуйте критерії результативності за С. Сінком.
9. У чому сутність моделі ефективності публічного адміністрування А. Мельника та О. Оболенського?

10. Назвіть підходи до розуміння ефективності державного управління, запропоновані Н. Нижник.
11. Назвіть складові групової дієвості органів державної влади як передумови ефективного управління за А. Чемерис.
12. Дайте визначення результативності публічного адміністрування.
13. Назвіть типи результативності публічного адміністрування за рівнями.
14. Опишіть сутність типів результативності публічного адміністрування на державному рівні.
15. Перерахуйте показники оцінювання результативності публічного адміністрування на державному рівні.
16. Охарактеризуйте система BSC для публічних адміністрацій.

Тести для самодіагностики

1. Яке з наведених тверджень належить до витратного підходу у визначенні поняття "ефективність":
 - а) планомірні зв'язки і кількісні відношення між витратами суспільства на розширення і просте відтворення основних фондів, і результатами, що отримуються від цього процесу;
 - б) результат ефективного та раціонального використання всіх видів ресурсів;
 - в) економії всіх питомих витрат на виробництво продукції, що визначає його дохідність;
 - г) норма ведення економічної діяльності.
2. Які складові запропонували у своїй моделі Е. Мосенг та П. Бредап:
 - а) ефективність;
 - б) економічність;
 - в) гнучкість;
 - г) дієвість;
 - д) продуктивність.
3. Оберіть критерії результативності за С. Сінком:
 - а) дієвість;
 - б) економічність;
 - в) якість;
 - г) прибутковість;

- д) гнучкість;
- е) ефективність.

4. Який із показників відображає відношення отриманого результату до запланованого:

- а) ефективність;
- б) економічність;
- в) якість;
- г) дієвість;
- д) продуктивність?

5. На основі яких теорій Г. Бухарт запропонував розглядати ефективність діяльності органів публічної влади:

- а) механістичної (традиційної);
- б) теорії людських ресурсів;
- в) теорії зацікавлених груп;
- г) теорії організацій?

6. Оберіть типи результативності публічного адміністрування на рівні держави:

- а) соціальна;
- б) групова;
- в) цільова і виконавська ефективність;
- г) системна.

7. Оберіть типи результативності публічного адміністрування на рівні органу публічного адміністрування:

- а) з погляду необхідності;
- б) індивідуальна;
- в) реактивна;
- г) соціальна.

8. Оберіть типи результативності публічного адміністрування на рівні окремого службовця:

- а) групова;
- б) реактивна;
- в) індивідуальна;
- г) соціальна.

9. Який із показників оцінювання результативності публічного адміністрування містить такі складові, як економічна та політична ситуація, безпека і соціальна сфера:

- а) рейтинг слабкості держав;
- б) індекс політичної нестабільності;
- в) GRICS – *governance research indicator country snapshot*;
- г) індекс якості державності.

10. Який з показників системи BSC для публічних адміністрацій відображає вимірювання навчання і розвиток:

- а) ступінь фінансування і комплектування посад;
- б) відсоток споживачів, задоволених своєчасністю та якістю надання послуги;
- в) виконання та дотримання бюджету;
- г) ефективність грошових виплат.

Завдання для самостійного вирішення

Розрахуйте економічні та соціальні показники результативності публічного адміністрування, подані у табл. 2.2, на основі вихідних даних (табл. 2.3).

Таблиця 2.2

Показники для аналізу

Ознаки	Показники
1	2
Економічна результативність	• Обсяг ВВП на душу населення; • рівень інфляції; • відношення ВВП до річного обсягу інвестицій; • частка інвестицій у ВВП; • продуктивність суспільної праці (відношення ВВП до кількості зайнятих у суспільному виробництві); • рівень безробіття; • величина реальних доходів на душу населення (до прожиткового мінімуму)

1	2
Соціальна результативність	• Частка населення з доходами нижче прожиткового мінімуму; • відношення середнього рівня пенсій до мінімального прожиткового мінімуму; • відношення народжуваності та смертності населення

Таблиця 2.3

Вихідні дані

Показники	Базовий період	Звітний період
ВВП, млн грн	1 111 065	1 390 681
Населення, тис. осіб	45 706,1	45 593,3
Рівень інфляції, % до попереднього року	108,9	102,1
Капітальні інвестиції, млн грн	186 673,4	193 136,2
Економічно активне населення, тис. осіб	25 150,30	25 051,60
Безробітні, тис. осіб	1 856,60	1 794,20
Частка населення з доходом менше прожиткового мінімуму, %	18	17,6
Середня заробітна плата, грн	2 633	3025
Мінімальна заробітна плата, грн	1 004	1 135
Середній розмір пенсії, грн	800	822
Прожитковий мінімум, грн	953	1 095
Середня тривалість життя, років	65,29	+1,65 %
Народжуваність, тис. осіб	502,5	407,7
Смертність, тис. осіб	700,7	690,2

Зробити обґрунтований висновок щодо рівня та зміни результативності публічного адміністрування за обрані роки.

3. Методологічні засади досліджень у галузі публічної адміністрації

3.1. *Основні етапи та специфіка логіко-теоретичної реконструкції соціально-політичних та адміністративно-управлінських процесів.*

3.2. *Особливості та специфіка наукового пізнання в галузі публічного адміністрування.*

3.3. *Специфіка наукового знання у соціальній та адміністративно-управлінській галузях.*

Ключові поняття і терміни: адміністрування, адміністративно-управлінські процеси, дослідження, знання, критерії, методологія, методи, пізнання, публічне адміністрування, публічний службовець, системний підхід, соціально-політичні процеси, стратегічний підхід.

3.1. Основні етапи та специфіка логіко-теоретичної реконструкції соціально-політичних та адміністративно-управлінських процесів

Місце публічного адміністрування у науковому пізнанні

У сучасних умовах бурхливого розвитку суспільства та всіх сфер його життя особливого значення набувають наукові методи пізнання.



Цікаво знати. *Наука – це сфера дослідницької діяльності, яка скерована на отримання нових знань про природу, суспільство та мислення. Наука виникла внаслідок поділу суспільної праці, а саме відділення розумової праці від фізичної, тим самим перетворивши пізнавальну діяльність у специфічний рід занять особливої групи людей.*

Необхідність науково підходу у матеріальному виробництві, в економіці та політиці, у сфері управління та системі освіти спонукає науку розвиватися більш швидкими темпами ніж будь-яку іншу сферу людської діяльності

Публічне адміністрування як галузь науки є відносно самостійною сферою наукових досліджень, об'єктом якої є публічне адміністрування як вид професійної діяльності, а предметом залежно від змісту науково-практичного завдання – ті чи інші технологічні або аксіологічні її виміри.



Цікаво знати. Аксиологія (від грецьк. *axia* – цінність, *logos* – слово, поняття, вчення) – це наука про цінності

У першому випадку йдеться про пошук ефективних оптимальних та раціональних методів досягнення цілей публічно-адміністративної діяльності, в другому – про оцінювання соціальних, економічних, політичних, культурних, екологічних та інших наслідків цієї діяльності.

За змістом "публічне адміністрування" – це наука про закони, закономірності, принципи, методи, технологію здійснення публічно-адміністративної діяльності, за гносеологічними особливостями – науково-практичний тип знання, на відміну від емпіричного чи теоретичного. Він виникає в умовах, коли вирішення певних практичних проблем стає неможливим без застосування наукових знань і методів. У методологічному аспекті галузь науки "Публічне адміністрування" характеризується комплексним підходом до використання системи методів, притаманних взаємозв'язку природничих, технічних, суспільних наук і філософії.



Цікаво знати. Гносеологія (від грецьк. *gnosis* – пізнання і *logos* – вчення) – це галузь філософії, яка вивчає сутність пізнавального процесу, його закономірності та принципи, форми і типи одержання знання про світ в усьому його багатоманітті.

Методологія – це вчення про структуру, логічну організацію, методи та засоби діяльності. Методологія науки – це вчення про принципи побудови, методи, форми організації та способи наукового пізнання.

Методологія – це визначальний початок процесу пізнання, система загальнотеоретичних вимог, які реалізуються у комплексі конкретних вимог і прийомів наукового пізнання та пояснення об'єктів соціальної дійсності.

Методологію можна визначити також як принципи організації досліджень, "норми", за допомогою яких обирають і оформлюють процедури пізнання

Публічне адміністрування у якості гіпотези, тобто наукового припущення, що потребує доведення і висувається для теоретичного обґрунтування нової ідеї, забезпечує перехід від нового знання, створення нової ідеї, має особливу форму розвитку знань у галузі державного управління. Наукові гіпотези у публічному адмініструванні розглядають у контексті розвитку публічно-адміністративних відносин, висувають для вирішення конкретного завдання чи розв'язання існуючих суперечностей.

Публічне адміністрування як напрям наукових досліджень містить різні наукові школи, методологічні підходи, методологічні настанови, які різняться між собою.

У якості основних загальнонаукових методологій сучасної теорії публічного адміністрування виступають: діяльнісний, системний, структурно-функціональний, кібернетичний, ситуаційний, конфліктологічний підходи (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Загальнонаукові підходи дослідження сучасної теорії
публічного адміністрування
(складено автором на основі [177])**

№ п/п	Підхід	Характеристика
1	2	3
1	Діяльнісний підхід	Підкреслює соціальну природу суспільства, політики, держави, права. Суспільство, політика і державне (публічне) управління створені активною діяльністю суб'єктів, рефлексивною за своєю природою. Але зміст і результати цієї діяльності різні за своїм походженням. Суспільство є результатом універсальної соціальної діяльності. "Не створене ніким окремо, – підкреслює англійський соціолог Е. Гідденс, – суспільство виробляється і відтворюється мало не з нуля учасниками соціального події. Виробництво суспільства – вміле конструювання, що забезпечується і реалізується людиною. Воно можливе лише тому, що кожен член суспільства є практикуючим соціальним теоретиком: здійснюючи різні взаємодії, він зазвичай звертається до своїх знань і теорій; саме використання цих практичних ресурсів є умовою здійснення взаємодії взагалі". Результатом і особливим видом соціальної діяльності є політика, яка за словами німецького соціолога М. Вебера, з одного боку, є спеціальним підприємством, <i>апаратом легітимного панування (herrschaftsbetrieb)</i>, а з іншого – <i>специфічною професійною діяльністю (politik als beruf)</i>, що пронизує все суспільне життя і в якому все суспільство і люди діляться залежно від свого місця в ньому на: 1) "політиків з нагоди" (наприклад, рядові виборці); 2) "політиків за сумісництвом" (партійні активісти, для яких політик ще не є головною областю діяльності); 3) "професійних політиків" (державних діячів і чиновників, звільнених партійних функціонерів і т. д.)

1	2	3
2	Системний підхід	Отримав широке визнання і поширення, є принциповим застосуванням загальної теорії систем до аналізу політики та управління. Теоретичне обґрунтування набув у 50-60-х рр. XX ст. у роботах Т. Парсонса, Д. Істона, Г. Алмонда, К. Дойча. Завдяки цим ученим у гуманітарні науки були введені основоположні поняття теорії систем: відкрита і замкнута система, навколишнє середовище, структура, стійкість, рівновага і т. д. Системний підхід у теорії державного (публічного) управління та політики передбачає наявність у державному (публічному) управлінні та політиці рис внутрішнього взаємозв'язку між елементами, що утворюють єдине ціле, якість якого не зводиться до суми окремих якостей елементів
3	Структурно-функціональний підхід	Пов'язаний із системним підходом. У його основі – структурно-функціональний аналіз, який підпорядкований вирішенню проблем, пов'язаних з існуванням, функціонуванням та підтриманням життєздатності системи. <i>Структурний</i> аспект містить визначення елементів, що складають конкретну систему, виявлення стійких зв'язків та відносин між ними. <i>Функціональний</i> аспект містить вивчення внутрішніх механізмів функціонування елементів, зовнішнього функціонування системи в процесі її взаємодії із зовнішнім (навколишнім) середовищем. Знання і розуміння внутрішніх зв'язків і відносин у взаємодії елементів системи дозволяє розкрити умови її функціонування і життєдіяльності, встановити функціональні залежності її існування від зовнішнього середовища
4	Кібернетичний підхід	Дає можливість побудувати систему управління публічною сферою як складну динамічну систему та дослідити процес управління в ній як цілеспрямований вплив суб'єкта управління (системи органів публічного управління) на сфери публічної діяльності суспільства (політику, економіку, культуру тощо) в інформаційному аспекті, тобто як процес збирання, зберігання, передачі й оброблення інформації, що здійснюється спеціальними засобами
5.	Ситуаційний підхід	З точки зору <i>ситуаційної концепції</i> публічного управління оптимальних організаційних структур не існує. І хоча ситуаційний підхід визнає загальні закономірності процесу адміністративно-державного (публічного) управління, специфічні прийоми, які повинні використовувати керівники для ефективного досягнення цілей на кожному рівні управління і в кожній організації, можуть значно варіюватися. Більшість сучасних дослідників виокремлюють в якості <i>основних внутрішніх ситуаційних змінних</i> управління такі параметри: цілі, завдання, структури, технології та управлінські кадри. Головними <i>ситуаційними змінними зовнішнього середовища</i> називають такі чинники, як політичний процес, стан економіки, науково-технічний прогрес, соціокультурні зміни, вплив групових інтересів
6.	Конфліктологічний підхід	Підкреслює суперечливий характер взаємодії між керуючою і керованою системами, специфіку управлінської діяльності держави, спрямованої на регулювання і вирішення публічних конфліктів між загальними та приватними інтересами, між вимогами, адресованими політичній системі з боку різних соціальних груп або з боку внутрішнього і зовнішнього її оточення

Публічне адміністрування широко використовує знання інших наук (як гуманітарних, так і негуманітарних), а саме філософії, соціології, політології, економічної теорії, кібернетики, права, державознавства та ін.

Публічне адміністрування як сфера діяльності пов'язане з виявленням та вирішенням проблем публічного характеру в межах обмежених ресурсів задля тих цілей, які поставлені суспільством.



Цікаво знати. Проблема в публічному адмініструванні (від англ. *problem in the public administration*) – це невідповідність стану соціального об'єкта вимогам законодавства, акту, прийнятому певним органом чи посадовою особою вищого рівня, суспільним очікуванням тощо.

Проблема в принциповому сенсі – це невідповідність наявного бажаному, це "знання про незнання"

Публічне адміністрування як навчальна дисципліна містить такі елементи, які дозволяють засвоїти основні поняття про публічне адміністрування, про його закони та закономірності, принципи, механізми та методи здійснення адміністративної діяльності в публічних установах тощо.

Наукові та ненаукові методи публічного адміністрування



Цікаво знати. Метод – це спосіб досягнення мети.

Метод об'єднує суб'єктивні та об'єктивні моменти пізнання. Метод має відображати у теорії, яку розробляють, дійсність та її взаємозв'язки. Отже, метод є програмою побудови та практичного застосування теорії. У той же час метод суб'єктивний, оскільки є знаряддям мислення дослідника й у такій якості містить його суб'єктивні особливості.

Із філософської точки зору методи розподіляють на: **всезагальні**, тобто такі, що діють в усіх галузях науки та на всіх етапах дослідження; **загальнонаукові**, тобто для всіх наук; **окремі**, тобто для визначених наук; **спеціальні** або **специфічні**, для даної науки.

Такий розподіл методів завжди умовний, оскільки у міру розвитку пізнання один науковий метод може переходити з однієї категорії в іншу

У публічному адмініструванні під час дослідження проблем застосовують усі категорії методів.

До загальнонаукових методів належать: спостереження, порівняння, рахунок, вимірювання, експеримент, узагальнення, абстрагування, формалізація, аналіз та синтез, індукція та дедукція, аналогія, моделювання, ідеалізація, ранжування, а також аксіоматичний, гіпотетичний, історичний та системний методи (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Загальнонаукові методи публічного адміністрування
(складено автором на основі [108])

№ п/п	Методи	Характеристика
1	2	3
1	<i>Спостереження</i>	Це спосіб пізнання об'єктивного світу, що заснований на безпосередньому сприйнятті предметів і явищ за допомогою органів чуття без втручання у процес із боку дослідника
2	<i>Порівняння</i>	Це встановлення різниці між об'єктами матеріального світу або знаходження у них спільного, що здійснюються як за допомогою органів чуття, так і за допомогою спеціальних устаткувань
3	<i>Рахунок</i>	Це знаходження числа, що виявляє кількісне співвідношення однотипних об'єктів або їх параметрів, які характеризують ті або інші властивості
4	<i>Вимірювання</i>	Це фізичний процес визначення кількісного значення деякої величини шляхом порівняння її з еталоном
5	<i>Експеримент</i>	Це одна зі сфер людської практики, у якій піддають перевірці істинність висунутих гіпотез або виявляють закономірності об'єктивного світу. У процесі експерименту дослідник втручається у процес, який досліджують, з метою пізнання, у цьому разі одні умови досвіду ізолюють, інші виключають, треті підсилюють або послаблюють
6	<i>Узагальнення</i>	Це визначення загального поняття, у якому знаходить відображення головне, основне, що характеризує об'єкти даного класу. Це засіб для утворення нових наукових понять, формулювання законів та теорій
7	<i>Абстрагування</i>	Це уявне відвернення від неіснуючих властивостей, зв'язків, відносин предметів і виокремлення декількох сторін, що цікавлять дослідника. Його, як правило, здійснюють у два етапи. На першому етапі визначають несуттєві властивості, зв'язки тощо, а на другому – об'єкт, що досліджують, замінюють іншим, більш прості, який є спрощеною моделлю, що зберігає головне у складному

1	2	3
		Розрізняють такі види абстрагування: ототожнювання (утворення понять шляхом об'єднання предметів, що пов'язані за своїми властивостями, в особливий клас); ізолювання (виокремлення властивостей, що нерозривно пов'язані з предметами); конструктивізація (відволікання від невизначеності меж реальних об'єктів) і, нарешті, припущення потенційної здійсненності
8	<i>Формалізація</i>	Це відображення об'єкта чи явища у знаковій формі деякої штучної мови (математики, хімії тощо) та забезпечення можливості дослідження реальних об'єктів і їх властивостей через формальне дослідження відповідних знаків
9	<i>Аксіоматичний</i>	Це спосіб побудови наукової теорії, за якого деякі твердження (аксіоми) приймають без доказів і потім використовують для отримання інших знань за визначеними логічними правилами
10	<i>Аналіз</i>	Це метод за допомогою розчленування або розкладання предметів дослідження (об'єктів, властивостей тощо) на складові частки. У зв'язку з цим аналіз складає основу аналітичного методу досліджень
11	<i>Синтез</i>	Це поєднання окремих сторін предмета в єдине ціле. Аналіз та синтез взаємопов'язані, вони становлять єдність протилежностей. Розрізняють такі види аналізу та синтезу: прямий або емпіричний метод (використовують для визначення окремих частин об'єкта, виявлення його властивостей, простіших вимірів тощо); зворотний або елементарно-теоретичний метод (такий, що базується на уявленнях про причинно-наслідкові зв'язки різних явищ); структурно-генетичний метод (такий, що містить вичленення у складному явищі таких елементів, які чинять рішучий вплив на всі сторони об'єкта)
12	<i>Індукція</i>	Це умовивід від фактів до деякої гіпотези (загального твердження)
13	<i>Дедукція</i>	Це умовивід, у якому висновок про деякий елемент множини роблять на основі знання загальних властивостей усієї множини
14	<i>Аналогія</i>	Це метод, за посередництвом якого досягають знання про предмети та явища на підставі того, що вони мають схожість з іншими
15	<i>Гіпотетичний</i>	Це метод пізнання, який передбачає розроблення наукової гіпотези на основі вивчення фізичної, хімічної тощо сутності явища, що досліджується, за допомогою інших способів пізнання, а потім здійснюють формулювання гіпотези, складання розрахункової схеми алгоритму (моделі), її вивчення, аналіз, розроблення теоретичних положень

1	2	3
16	<i>Історичний</i>	Це метод, що припускає дослідження виникнення, формування та розвитку об'єктів у хронологічній послідовності, у результаті чого дослідник отримує додаткові знання про об'єкт (явище), що досліджується, у процесі їх розвитку
17	<i>Ідеалізація</i>	Це уявне конструювання об'єктів, які практично нездійсненні (наприклад, ідеальне суспільство). Унаслідок ідеалізації реальні об'єкти позбавляють деяких властивостей, що їм притаманні, та наділяються гіпотетичними властивостями
18	<i>Системний</i>	Це метод, що дозволяє розглядати велику кількість факторів (ознак). Це такі методи, як: дослідження операцій, теорія масового обслуговування, теорія управління, теорія множин тощо

Ураховуючи, що публічне адміністрування є міждисциплінарною наукою, під час дослідження її предметної області використовують методи та способи наукового пізнання таких наук, як: теорія держави і права; теорія адміністративного права; політологія; соціологія; соціологія управління; організаційно-управлінські науки; науковий менеджмент; конфліктологія тощо.

Логіко-теоретичний підхід до публічного адміністрування та врядування

Метою теоретичних досліджень є виокремлення у процесі синтезу знань сутнісних зв'язків між об'єктом, що досліджується, та оточуючим середовищем, пояснення та узагальнення результатів емпіричного дослідження, виявлення загальних закономірностей та їх формалізація.



Цікаво знати. Теоретичне дослідження завершується формуванням теорії, не обов'язково пов'язаної з побудовою її математичного апарату. Теорія проходить у своєму розвитку різні стадії від якісного пояснення та кількісного вимірювання процесів до їх формалізації і залежно від стадії може бути уявлена як у вигляді якісних правил, так і у вигляді математичних рівнянь (співвідношень)

Завданнями теоретичного дослідження є: узагальнення результатів дослідження, знаходження загальних закономірностей шляхом оброблення

та інтерпретації досвідних даних; поширення результатів дослідження на ряд подібних об'єктів без повторення усього обсягу досліджень; вивчення об'єкта, недоступного для безпосереднього дослідження; підвищення надійності експериментального дослідження об'єкта (обґрунтування параметрів та умов спостереження, точності вимірювань).

Логіко-теоретичний підхід до публічного адміністрування та врядування містить: аналіз сутності процесів, явищ; формулювання гіпотези дослідження; побудову (розроблення) моделі; проведення дослідження (моделювання), у тому числі математичного; аналіз теоретичних рішень; формулювання висновків. Якщо не вдається виконати математичне дослідження, то формулюється робоча гіпотеза у словесній формі, в тому числі із залученням графіків, таблиць тощо.

У процесі теоретичних досліджень доводиться безперервно ставити та розв'язувати різні за типами та складності завдання у формі протиріч теоретичних моделей, які вимагають розв'язання.

Логіко-теоретичний підхід припускає використання логічних метод та правил, які мають нормативний характер. До таких правил належать правила висновку, утворення складних понять із простих, встановлення істинності складних висловлювань тощо. Спеціальними принципами побудови теорій також слугують принципи формування аксіоматичних теорій, критерії несуперечності, повноти та незалежності систем аксіом та гіпотез тощо.

Логіко-теоретичний підхід до публічного адміністрування та врядування дозволяє проникнути у сутність суспільних явищ, створювати наукову картину світу, що постійно змінюється.

Приклад. На рис. 3.1 подано еволюцію моделі управління у державному секторі, яка сформована на підставі логіко-теоретичного підходу, в основі якого вибрана гіпотеза, відповідно до якої нові реалії вимагали застосування нових підходів до управління: заміни традиційних способів управління, що ґрунтувалися на застосуванні владних повноважень та чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання публічних послуг, які б задовольняли їх споживачів. Так, у державному секторі модель публічного адміністрування ("бюрократична модель") трансформувалася у модель публічного управління ("ринкову модель"): акценти змінилися з виконання роботи згідно з інструкціями і чіткими правилами на роботу, що спрямована на надання якісних публічних послуг і досягнення ефективних результатів.



Рис. 3.1. Еволюція моделі управління у державному секторі [179]

Реконструкція суспільно-політичних процесів

Сучасний світ у результаті впливу різних інтеграційних форм суспільного розвитку зазнає якісних змін, які призводять до трансформації його політичної системи, що стає чинником його глобальної політичної реструктуризації, яка пов'язана з його переходом від однополярної та біполярної до багатополлярної структури світу.



Цікаво знати. У новому столітті внаслідок глобальних трансформацій формуються та продукуються принципово нові й кардинально відмінні риси світового порядку, а світова політика й міжнародні процеси проявляються у вигляді суперечливих тенденцій і закономірностей, постійно виникають нові загрози та виклики міжнародній безпеці, зовнішній політиці та дипломатії. Держави сучасного світу у своєму розвитку безпосередньо пов'язані з формуванням глобального простору безпеки і стабільності та їх інститутів. Глобалізація є процесом, що уособлює трансформацію просторової організації сучасного світу та його регіонів, соціальних відносин і взаємодій, інститутів та інституційних зв'язків

На сьогодні вже цілком очевидним є той факт, що модернізація світу не може здійснюватися за єдиним вектором розвитку. Для цього, як зауважується у роботі [57], необхідною є інституціоналізація різних національних і регіональних ціннісних систем, що виборюють своє право на глобальний вплив.

Сучасна держава є політичним інститутом, який має вищу юрисдикцію на всій відведеній йому території. Нині чітко формується глобальна

політика, яка впливає на суверенітет національних держав. Політична глобалістика видозмінює сучасний світовий порядок шляхом реконструкції традиційних форм національної державності та перебудовою міжнародних політичних відносин, глобальна політика змінює загальноприйняті уявлення про відмінності між внутрішньою та зовнішньою, внутрішньодержавною та міжнародною політикою тощо. Політичні рішення та дії в одній частині світу швидко відображаються в усьому іншому світі. Центри політичної дії та прийняття рішень можуть, завдяки сучасним засобам комунікації, перетворюватися на складні системи спільного прийняття рішень і політичної взаємодії.

Вивчення адміністративно-управлінських процесів

Поняття про адміністративно-управлінські процеси є однією з основних категорій науки публічного адміністрування, яка, у свою чергу, складається з таких категорій, як процес та адміністративне управління.



Цікаво знати. *Процес – це сукупність послідовних дій для досягнення певного результату*

Адміністративне управління є областю дослідження відповідної науки.

На сьогодні для науки адміністративного управління щодо її **області дослідження** існує два погляди:

1. **Адміністративне управління** – це область управління, що займається цілями, функціями і проблемами організаційних компонентів як єдиного цілого. Це визначення охоплює всі структурні одиниці від корпорації в цілому до найменшого підрозділу або сектору у відділі (Ральф Ч. Девіс, консультант із питань управління і професор з організації бізнесу в університеті штату Огайо, США).

2. "Для **науки про адміністративне управління** такою областю будуть різні підрозділи апарата державного управління й у досить невеликому ступені органи влади (останні – лише у випадку виконання ними функцій суто адміністративного характеру" [65].

Мета досліджень відповідно до другого погляду на адміністративне управління – вироблення рекомендацій з ефективної справної діяльності апарату державного управління в найширшому розумінні, предметом праці якого є планування, організація, виконання адміністративно-управлінських процесів.



Цікаво знати. *Адміністрація* – (від лат. *administratio* – керування, управління, керівництво) – це: 1) управлінська діяльність державних органів; організаційна діяльність у сфері управління; 2) органи виконавчої влади держави; урядовий апарат; 3) посадові особи, що керують персоналом будь-якої установи, підприємства; 4) розпорядники, відповідальні улаштовувачі будь-чого.

Адмініструвати (від лат. *administrare* – керувати, завідувати, управляти) – це: 1) керувати, завідувати; 2) керувати формально, бюрократично, лише за допомогою наказів, командування [132, с. 18]

Отже, можна адміністративний процес визначити як логічний взаємозв'язок управлінських категорій, що визначають такі характеристики управлінської діяльності:

- для чого виконують процес управління;
- що було причиною виникнення процесу управління;
- на що спрямований процес управління;
- який вид впливу виробляється в процесі управління.

У процесі вивчення адміністративно-управлінських процесів необхідно враховувати сутність управлінської праці, що є різновидом розумової праці. Тоді доцільно виокремити такі елементи процесу управління: ціль, ситуацію, проблему, рішення.

Адміністративно-управлінський процес ґрунтується на загальних функціях управління (плануванні, організації, контролі, координації і мотивації) і конкретизується залежно від цілей і завдань управління ситуацією, що складається, і проблем, які розв'язуються.

3.2. Особливості та специфіка наукового пізнання в галузі публічного адміністрування

Специфіка наукового пізнання у публічному адмініструванні

Наука про публічне адміністрування, яка є спорідненою з наукою про адміністративне управління – дисципліни періоду інтеграції наук.



Цікаво знати. *Період розвитку наук останньої чверті XX ст. характеризувався двома суперечливими тенденціями. Перша спричиняла розподіл первісних цільних дисциплін на ряд ділянок, кожна з яких претендувала на роль самостійної дисципліни. Це природний результат збільшення обсягу знань у рамках традиційних дисциплін, а також необхідності все більш розвитої спеціалізації у межах кожної з них. Інша тенденція, що досить сильно позначилася наприкінці 70-х рр. XX ст., і ніби йшла в протилежному напрямі, була спричинена умовами життя, що ускладнилися. У зв'язку з виникненням у навколишньому світі взаємозалежних явищ, дотепер зовсім або майже невідомих, з'являються проблеми, вирішити які неможливо, застосовуючи інструменти лише однієї наукової дисципліни. Ці проблеми можуть бути вирішені шляхом поєднання зусиль багатьох близьких, а іноді віддалених наук [65]*

Взаємозв'язок науки про публічне адміністрування з деякими іншими науками наведено на рис. 3.2.



Рис. 3.2. Найбільш сформовані області наук, деякі елементи яких слід додати до теоретичних основ науки про публічне адміністрування

Отже, наукове пізнання в галузі публічного адміністрування повинне враховувати ту особливість, що наука, яка досліджує адміністративно-управлінські процеси, які притаманні публічним установам, повинна використовувати досягнення багатьох різноманітних областей знань, переробляючи їх відповідно до своїх потреб, відбираючи та систематизуючи відповідно до своїх критеріїв, і, що особливо важливо, доповнюючи власними дослідженнями.

Методологія дослідження наявних суспільних процесів

"Прикордонний" характер науки про публічне адміністрування приводить до того, що застосовувані в ній методи дослідження досить різноманітні. Найчастіше для дослідження наявних суспільних процесів використовують соціологічні методи, які, як правило, припускають необхідність здійснення масових спостережень і масової реєстрації явищ. Зрозуміло, що скрізь, де йдеться про масову реєстрацію фактів і їх оброблення, повинні бути застосовані методи статистики.



Цікаво знати. *Соціологічні дослідження спрямовані на вивчення поведінки людей, груп, відносин, процесів соціальної взаємодії у різних сферах життєдіяльності суспільства та отримання нової інформації, виявлення закономірностей соціальних змін на основі соціологічних теорій, методів і процедур.*

Соціологічне дослідження – *це вид систематичної пізнавальної діяльності, що складається з логічно послідовних методологічних, методичних та організаційно-технічних процедур, спрямованих на глибоке вивчення, аналіз і систематизацію соціальних фактів, виявлення зв'язків, залежностей між соціальними явищами і процесами, формування на основі зібраної інформації нових знань та розроблення заходів щодо управління досліджуваним об'єктом, забезпечення його прогресивного розвитку*

Неодмінною умовою методології соціологічних досліджень є комплексне використання фактів, тобто у їх взаємозв'язку без переінакшень, що часто можна спостерігати на практиці.



Цікаво знати. Методологією називають систему принципів дослідження, які використовуються в даній науці. У соціології вони визначені діалектичним підходом до об'єкта, що вивчається. А діалектика передбачає розгляд властивостей і характеристик об'єкта в їх різноманітних зв'язках і відносинах з іншими об'єктами, у розвитку та змінах. Принципи методології реалізуються за допомогою конкретних методик соціологічних досліджень.

Методика – це сукупність технічних заходів, пов'язаних із методами дослідження, у тому числі система (сукупність, послідовність, взаємозв'язок) операцій, процедур, прийомів установлення соціальних фактів, їх систематизації й аналізу. Сюди можна віднести:

- методи збирання первинної інформації;
- правила здійснення вибірових досліджень;
- способи побудови соціологічних показників, а також методи, що розробляються іншими науками і використовуються в соціології

Залежно від наявності інформації з досліджуваної проблеми та цільової настанови дослідження визначають його тип. Є три типи соціологічних досліджень: розвідувальні (пошукові), описові та аналітично-експериментальні (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Типи соціологічних досліджень (складено автором на основі [260])

№ п/п	Типи	Характеристика
1	2	3
1	Розвіду- вальні (пошу- кові, пілотні)	Проводять як попередній етап глибоких і масштабних досліджень, коли немає чіткого уявлення про проблему та об'єкт дослідження, а дослідники не в змозі висунути жодних наукових гіпотез. Це пробне дослідження, мета якого – на прикладі обстеження невеликої сукупності об'єктів (основних понять, придатності та надійності дослідного інструмента) основного дослідження внести в нього необхідні корективи та зміни – дістати додаткову інформацію, уточнити формулювання проблеми, завдань, гіпотез. План такого дослідження передбачає вивчення літературних джерел із досліджуваної проблеми, опитування респондентів, проведення спостереження як завершального етапу розвідування тощо

1	2	3
2	<i>Описові</i>	Є складнішими, ніж розвідувальні типи. Їх проводять тоді, коли проблему сформульовано, об'єкт відомий, а дослідник має описову гіпотезу щодо структурно-функціональних зв'язків та соціальних характеристик досліджуваного об'єкта. Мета такого дослідження полягає в одержанні емпіричних відомостей, які б давали відносно цілісне уявлення про досліджуваний об'єкт, його структурні елементи і за допомогою яких можна було б перевірити описову гіпотезу, а в разі її підтвердження – робити повний кількісний і якісний опис об'єкта. Для цього всі елементи, що підлягають дослідженню, мають бути класифіковані. Інформацію збирають за описовим планом на основі вибіркового чи монографічного обстеження, анкетування, групування, кореляційного аналізу тощо. Таке дослідження проводиться, якщо об'єктом аналізу є велика спільнота людей з найрізноманітнішими характеристиками (велике підприємство, місто, район, область, регіон). У досліджуваному об'єкті визначають однорідні групи, порівнюють їх, з'ясовують їхні якісно-кількісні особливості тощо
3	<i>Аналітично-експериментальне</i>	Найбільш глибокий і складний вид соціологічного аналізу, який має на меті не тільки описати складові досліджуваного явища, а й з'ясувати причини, що зумовили його виникнення. Таке дослідження потребує старанно розробленої програми та чималого часу. Варто зазначити, що для вибору найоптимальнішого шляху аналітичного дослідження і здійснюються розвідувальні та описові дослідження. Описове дослідження дає можливість установити характеристики досліджуваного явища, а аналітичне – виявити чинники, які зумовили його появу та розвиток, проаналізувати причинно-наслідкові залежності його розвитку. Якщо в першому випадку, наприклад, з'ясовується, що незадоволення працею впливає на продуктивність, то в другому – чи є незадоволення працею основним чинником зміни продуктивності праці, головною її причиною і які саме зміни воно зумовлює. Оскільки соціальна дійсність дуже складна і виокремити в чистому вигляді один чи кілька чинників, що визначають її характер, практично неможливо, то в кожному аналітичному дослідженні вивчають цілу сукупність факторів. З цієї сукупності виокремлюють основні та неосновні, тимчасові та постійні, регульовані та нерегульовані, контрольовані та неконтрольовані чинники тощо. Отже, аналітичне дослідження відрізняється особливою складністю і потребує як тривалого часу для проведення ретельної підготовки, так і досить високого рівня знань з досліджуваної проблеми. У ньому зазвичай використовуються різні методи збирання інформації, що доповнюють один одного. Це потребує взаємоузгодження певних критеріїв інтерпретації, що забезпечується проведенням експерименту

Організація соціологічного дослідження суспільних процесів передбачає розподіл функцій і здійснюється послідовно в чотири етапи (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Основні етапи соціологічного дослідження суспільних процесів
(складено автором на основі [260])

№ етапу	Етап	Характеристика
1	2	3
1	Розроблення програми і робочого плану дослідження	Робочий план дослідження складають на підставі програми, але на відміну від неї план має оперативний характер. Він визначає послідовність проведення дослідження, його процедур. Поняття "процедура" стосується як дослідження в цілому, так і окремих його стадій та означає певну послідовність усіх операцій, комплекс організаційних і пізнавальних дій дослідження. Загальна процедура дослідження містить такі види робіт: розроблення програми і робочого плану дослідження; підбір, підготовка та інструктаж виконавців; розроблення та розмноження інструментарію; збирання первинної соціологічної інформації (анкетування, інтерв'ю тощо); опрацювання матеріалів дослідження (статистичне й математичне); аналіз результатів дослідження та розроблення рекомендацій. Разом із тим кожний із цих видів робіт відносно самостійний і передбачає різні способи та засоби розв'язання дослідних завдань. Процедура інтерв'ю, наприклад, містить розроблення опитувального листка, відбір респондентів, підготовку інтерв'юєрів, а саме опитування. У робочому плані зазначають календарні строки проведення конкретних видів робіт, матеріальні та трудові затрати. Завершення розроблення плану дослідження є формальною підставою для початку робіт безпосередньо на об'єкті дослідження, тобто початку другого етапу дослідження – підготовчо-організаційного
2	Здійснення підготовчо-організаційних робіт	Успіх соціологічного дослідження значною мірою залежить від правильного добору, своєчасної підготовки та навчання його виконавців. У зв'язку з цим особливе місце в організації робіт другого етапу дослідження відводять пояснювальній роботі, яка передбачає інструктування всіх учасників дослідження, оголошення відповідних розпоряджень та наказів, використання з цією метою засобів масової інформації та пропаганди, читання лекцій, організацію бесід на робочих місцях. На цьому етапі проводять дослідження для перевірки надійності інструмента, його корегування, розроблення остаточних його варіантів

1	2	3
3	Збирання емпіричного матеріалу	Здійснюють роботи згідно з розробленою програмою соціологічного дослідження з використанням відібраних соціологічних методів (аналіз документів, опитування, спостереження тощо), збирають конкретну інформацію і заповнюють підготовлені раніше макети таблиць
4	Аналіз результатів дослідження і розроблення рекомендацій	Матеріали емпіричного соціологічного дослідження обробляються, як правило, на ЕОМ з використанням різних методів економічної математики, статистики з метою визначення та кількісного оцінювання впливу різних чинників на досліджуваний об'єкт. На підставі одержаної кількісної інформації про розвиток соціальних явищ, процесів проводять змістовний аналіз даних, роблять узагальнення, висновки, вивчаються виявлені тенденції і, якщо це потрібно, розробляють рекомендації щодо їх корегування. Завершується цей етап складанням звіту про виконане дослідження з викладенням його результатів, висновків, рекомендацій

На підставі матеріалів соціологічного дослідження суспільних процесів можуть бути розроблені *соціальні проекти* – конкретні пропозиції щодо застосування нових форм організації, управління тощо.

Аналіз і синтез у публічному адмініструванні

Багатогранність відносин, що виникають у процесі публічного адміністрування, вивчають за допомогою аналізу і синтезу. Визначення *аналізу і синтезу* як методів дослідження див. у табл. 3.2.

Застосування методу аналізу у публічному адмініструванні дає можливість вивчити окремі сторони об'єкта, зробити низку наукових абстракцій, виявити певні поняття. Подальше поєднання їх призводить до вивчення більш глибокої сутності цілого. Наприклад, прийняття рішення щодо формування цілей адміністративно-державного управління вимагає урахування впливу зовнішнього оточення публічно-адміністративної системи та її місця у системі публічних органів. У той же час, щоб мати уявлення про вплив зовнішнього оточення, треба проаналізувати ті зв'язки та фактори, які йому притаманні. Для цього, наприклад, фактори впливу зовнішнього

оточення можна розподілити на прямі та опосередковані. У свою чергу, прямі фактори впливу можна розподілити на такі, наприклад, як споживачі, конкуренти, постачальники тощо.

У процесі синтезу у публічному адмініструванні відбувається поєднання воедино складових частин (властивостей, ознак, зв'язків тощо) досліджуваного об'єкта, виокремлених у результаті аналізу. На основі цього відбувається подальше вивчення об'єкта, але вже як єдиного цілого. У цьому разі синтез не означає простого механічного поєднання роз'єднаних елементів у єдину систему. Він розкриває місце та роль кожного елемента в цілісній системі, встановлює взаємозв'язок і взаємозалежність між ними, тобто дозволяє зрозуміти справжню діалектичну єдність досліджуваного об'єкта.

Розвитку метод аналізу та синтезу набув у системному підході.

Системний підхід до дослідження публічних процесів



Цікаво знати. Системний підхід – це комплексний всебічний розгляд соціально-економічних об'єктів і явищ як єдиних цілих із урахуванням усіх взаємозв'язків об'єктів, їх властивостей і накладених обмежень [3, с. 35]. Він відкриває можливості для використання різних методів (математичних, кібернетичних, інформатичних тощо) під час дослідження складних динамічних систем, до яких, перш за все, належать соціальні системи, для застосування відкритих у різних науках (математиці, кібернетиці, інформатиці тощо) закономірностей та принципів у процесі проектування або вдосконалення організаційних структур і процесів управління соціальними системами

Ідеї та принципи системного підходу, методи системного аналізу та інші методи наукового вирішення проблем дослідження були породжені об'єктивними умовами нової науково-технічної революції, соціальними, політичними та економічними чинниками. Завдання управління в масштабі всієї держави, її сфер та окремих сфер суспільного життя на сьогодні можна характеризувати новими рисами. Масштаб проблем надзвичайно зріс, а більшість рішень у різних сферах публічного управління повинна прийматися з урахуванням їх взаємовпливу.

Проблеми, що виникають у ході здійснення публічних процесів, належать до складних проблем, для вирішення яких застосовують системний

аналіз – методологію дослідження складноспостережних і важкозрозумілих властивостей та відношень в об'єктах за допомогою відображення цих об'єктів як цілеспрямованих систем, а також вивчення властивостей цих систем і взаємозв'язків між цілями та засобами їх реалізації.

Цікаво знати. Системний аналіз використовують під час формулювання завдання, коли відомості про об'єкт, необхідні для його вирішення, не можна отримати, спостерігаючи його безпосередньо. Тоді об'єкт розглядають як підсистеми деякої системи, як сукупність підсистем у взаємозв'язку з іншими системами.

Сутність системного аналізу була сформульована американським дослідником Квейдом: "Аналіз систем є способом розгляду проблем. Математичний апарат і використання облікових машин у процесі цього може бути необхідний і навіть корисний, але може такими і не бути. Іноді може бути достатньо важливим у розміркуванні над проблемою. Але в будь-якому аналізі, пов'язаному з підготовкою рішення, у разі наявності невизначеностей і незалежно від його складності, присутні окреслені елементи. Ці елементи – мета або цілі, альтернативи або засоби для досягнення цих цілей, витрати або все те, що необхідно витратити для досягнення кожної з альтернатив, модель або опис залежності між альтернативами і тим, що вони виконують і чого коштують, критерії, залежно від яких обирають альтернативу, якій надають перевагу, – присутні в будь-якому аналізі, мета якого – чинити вплив на вибір способу дії" [158]

Проблема з точки зору системного аналізу – це абстрактна категорія зі сфери пізнання, яка відображає розуміння людьми мотивів своєї діяльності. Це розходження між бажаним та дійсним. Залежно від того, чи усвідомлені проблеми окремою особою, колективом, громадою, вони можуть набувати характеру проблем особистих, колективних, суспільних. Проблеми породжують та вирішують люди. Досліджуючи поняття "проблема", не можна забувати про суто людські риси її сприйняття та пов'язані з цим труднощі. Треба зазначити, що одним із найважливіших завдань системного аналізу є правильна та чітка постановка проблем. Таким чином, системний аналіз вирішує проблеми шляхом створення систем. У цьому разі систему розуміють як спосіб вирішення проблеми,

тобто сукупність усіх необхідних знань, відомостей, матеріальних засобів і способів їх використання, методів організації діяльності людей, спрямованих на вирішення проблеми.

Не менш важливим завданням системного аналізу є правильний відбір системного інструментарію для вирішення поставленої проблеми.

У системному аналізі *система, що вирішує проблему*, – це єдність чотирьох понять: *завдання, спостерігача, об'єкта, мови*. Вони й складають основу системного аналізу.

Завдання системних досліджень зводиться до пошуку простоти в складному, пошуку ефективних засобів дослідження і управління складними соціально-економічними та іншими об'єктами. Вирішення будь-якої проблеми у сфері публічного адміністрування умовно складається з чотирьох етапів: 1) зрозуміти проблему і правильно її сформулювати; 2) дослідити все, що стосується вирішення проблеми, тобто образно сформулювати систему; 3) сконструювати і створити комплекс методів та засобів вирішення проблеми, тобто власне систему; 4) організувати правильне використання системи й управління нею.

На сьогодні дослідники, які послуговуються методологією системного аналізу, використовують дуже розгалужений науковий інструментарій, з якого складається технологія системного аналізу. Кожен із учених складає власну класифікацію етапів системного аналізу. Це не повинно бути проблемою, оскільки зрозуміло, що кожен учений, працюючи в визначеній сфері і на визначеному рівні управління, створює таку класифікацію, яка найбільш підходить для вирішення завдань, які наявні у цій галузі.

Математичні методи у публічному адмініструванні

Застосування математичних методів у публічному адмініструванні залежить від складності проблем, які вирішують у цій сфері. Як було доведено, проблеми у публічному адмініструванні належать до складних, які важко формалізувати. Математика вивчає різні властивості формальних систем і числень. Тому математичні методи у публічному адмініструванні слід застосовувати у комплексі інших методів, які наявні у науковому інструментарії системного аналізу (табл. 3.5).

Науковий інструментарій системного аналізу
(складено автором на основі [158])

Групи методів	Методи
<i>Неформальні методи</i>	Метод сценаріїв. Метод експертних оцінок ("Дельфі"). Діагностичні методи
<i>Графічні методи</i>	Метод дерев цілей. Матричні методи. Мережеві методи
<i>Кількісні методи</i>	Методи економічного аналізу. Морфологічні методи. Статистичні методи
<i>Методи моделювання</i>	Кібернетичні моделі. Описувальні моделі. Нормативні операційні моделі (оптимізаційні, імітаційні, ігрові)

Більшість з методів, наведених у табл. 3.5, було розроблено до виникнення системного аналізу, їх використовують самотійно. Те нове, що вносить системна методологія, – це підхід не від методу, а від завдання, вимога комплексного використання цілої серії методів або їх системного застосування до рішення різних частин та етапів проблеми. Але цілий ряд слабо формалізованих методів був породжений розвитком саме системної методології та потребами системного аналізу проблем – проблем неструктурованих або слабо структурованих.

3.3. Специфіка наукового знання у соціальній та адміністративно-управлінській галузях

Планування та прогнозування суспільно-політичних процесів у державі



Цікаво знати. Суспільний процес, тобто розвиток громадського життя людства, як свідчить історія, був започаткований ще за 5 000 років до н. е. в Єгипті, Малій Азії та Індії й Хіні, звідки протягом віків був розповсюджений по всьому світу

Суспільний процес виявляється: 1) розвитком пізнання й удосконалення світу, тобто світогляду; 2) встановленням певної системи відносин між людьми – особами та громадами: родинами, родами, племенами, націями, релігійними общинами, кастами, станами, класами, професіями, партіями, державами тощо; 3) суспільною боротьбою окремих людей і громад за кращий суспільний лад. Кожен суспільний лад встановлюється залежно від того, як люди відчують і розуміють світ, свої потреби й інтереси, а також своє місце й завдання в світі, тобто від людського світогляду.

Політичний процес – це сукупність інституалізованих і неінституалізованих дій суб'єктів політики, які здійснюють формування та реалізацію загальною колективною владою волі суспільства. Західні політологи підкреслюють, що політичний процес є орієнтаційним поняттям, яке забезпечує діалог людей і культур, але не визначає його кінцевого результату.

Політичний процес є одним із суспільних процесів і відрізняється від правового, економічного, ідеологічного, духовно-культурного своїми **якісними характеристиками:**

по-перше, він є визначенням конкретного, з кінцевим результатом процесу певного масштабу (наприклад, формування певної партії, проведення виборів тощо);

по-друге, відображає реальну взаємодію суб'єктів політики;

по-третє, показує, як індивіди, соціальні групи та інститути влади з усіма своїми стереотипами, цілями і заобонами взаємодіють один із одним та з державою, реалізуючи під час цього свої специфічні соціальні ролі та функції

Планування та прогнозування суспільно-політичних процесів у державі має на меті визначення бачення майбутнього, на підставі чого слід дати відповідь на питання не тільки про те, що може реально здійснитися в майбутньому, а також і про те, коли цього слід чекати, яких форм набуде майбутнє і наскільки ймовірний цей прогноз.

Передбачення має мати комплексний характер, у основі якого має бути такий принцип діалектики, як всебічне охоплення і виявлення предметів. Воно пов'язане з мислимим "випередженням" розвитку самого предмета й умов його існування. Передбачити – це означає відповісти,

яким чином і чому розвиватиметься даний предмет, які особливості й умови цього процесу розвитку і який можливий результат.

Прогнозування суспільно-політичних процесів – це спеціальне наукове дослідження перспектив розвитку суспільно-політичного життя, його процесів, подій і явищ. Суспільно-політичне прогнозування – обов'язкова умова успішної суспільно-політичної діяльності. Воно передбачає вироблення суспільно-політичного прогнозу, суджень про майбутнє в суспільно-політичному процесі.



Цікаво знати. *Теорія суспільно-політичного прогнозування ґрунтується на фундаментальних наукових дослідженнях. Наприкінці ХХ ст. виник і дістав визнання новий концептуальний напрям соціального пізнання у забезпеченні передумов виживання суспільства – теорія синергетики (автори – бельгійський учений російського походження, лауреат Нобелівської премії І. Пригожий, а також І. Стенгерс, Г. Ніколіс, Н. Ханке та ін.). Варто навести деякі синергетичні ідеї, що змушують переосмислити традиційні уявлення про соціально-політичні процеси.*

По-перше, суспільство – це відкритий, динамічний, самокерований організм із асиметричними структурами, через що зв'язки між ними можуть бути нестабільними, а функції кожної з них – нерегулярними. По-друге, розвитку суспільства властива не лінійність, а певна стрибкоподібність, що, однак, не заперечує його стабільності; усталеність постає з неусталеності як її результат; неусталеність соціального середовища активує роль у ньому окремої людини. По-третє, у зв'язку з неможливістю нав'язати суспільству шляхи його подальшого розвитку, управління ним набуває форми самокерованості, здатності підтримувати відповідні параметри у бажаному діапазоні

Наслідком прогнозування перспектив розвитку суспільно-політичних явищ, процесів є пошукові, нормативні та інші прогнози (табл. 3.6).

Прогнози розробляють за допомогою певних методів прогнозування, які є сукупністю способів і процедур відбору й аналізу емпіричної інформації з метою складання прогнозу.

Основні види суспільно-політичних прогнозів

№ п/п	Види прогнозу	Характеристика
1	Пошуковий	Це прогноз, який, виходячи з тенденцій розвитку і сучасного стану об'єкта прогнозування, визначає майбутній стан цього об'єкта на заданий проміжок часу, у разі заданих початкових умов. Такий прогноз відповідає на запитання, в якому напрямі відбувається розвиток, який найвірогідніший стан об'єкта прогнозування у визначений період майбутнього. Характерним прикладом прогнозів такого типу можуть бути прогнози чисельності народонаселення планети, розвитку комунікацій на період до 2005 року, виконані під егідою ООН
2	Нормативний	Це досягнення наперед заданих завдань і цілей суспільства. Метою такого прогнозу є виявлення оптимальних шляхів вирішення поставлених проблем, визначення можливих організаційно-технічних заходів, орієнтовної вартості програм тощо. Нормативне прогнозування можливе тільки за умови прогнозування соціально-економічних, політичних процесів, оскільки процеси, що їх вивчають природничі науки, не піддаються соціальному управлінню. Нормативний прогноз, на відміну від пошукового, будується у зворотному напрямі, тобто від наперед заданого стану об'єкта прогнозування до вивчення сучасних тенденцій та їх можливих змін, що забезпечують досягнення цього стану. Нормативне прогнозування є, таким чином, попереднім етапом і необхідною передумовою науково обґрунтованого планування, прогнозування та проектування

Методологія суспільно-політичного прогнозування використовує два види закономірностей – закономірності функціонування політичних систем і закономірності їхнього розвитку. Перші характеризують власне процеси життєдіяльності політичних інституцій суспільства, а другі визначають напрями змін різних явищ і форм політичної організації суспільства.

У суспільно-політичному прогнозуванні використовується весь арсенал методів розроблення прогнозів, проте всі вони досить умовно можуть бути розподілені на п'ять груп: екстраполяція, експертні оцінки, моделювання, історична аналогія, сценарії майбутнього. Кожний із цих методів прогнозування майбутнього має свої переваги і недоліки.

Планування суспільно-політичних процесів у державі здійснюється на підставі результатів наукового прогнозування.

Планування суспільно-політичних процесів – це науково обґрунтоване визначення перспектив і показників розвитку соціальних та політичних інститутів, явищ і процесів, а також розроблення заходів для досягнення бажаного на всіх рівнях формування суспільно-політичних відносин.

Існує ціла низка методів планування суспільно-політичних процесів, які належать, як правило, до системи методів соціального планування. У старій системі домінував балансовий метод, що забезпечував зв'язок між потребами суспільства і його можливостями за обмежених ресурсів. З переходом до ринкових відносин, коли важливо бачити соціальні наслідки рішень, що приймаються, уміти узгоджувати інтереси всіх учасників перетворень, надаючи умови для виявлення їхньої творчої активності, більш важливими стають такі методи, як: нормативний, аналітичний, варіантний, комплексний, проблемно-цільовий, соціального експерименту, економіко-математичний (табл. 3.7).

Таблиця 3.7

Основні методи планування суспільно-політичних процесів

№ п/п	Методи	Характеристика
1	Нормативний	Нормативи є засадними для визначення показників соціального розвитку
2	Аналітичний	Поєднує аналіз і узагальнення. За допомогою цього методу соціальний прогрес розподіляється на складові і визначаються основні напрями реалізації програми
3	Варіантний	Полягає у розгляді різних варіантів рішень і виборі найоптимальнішого
4	Комплексний	Передбачає врахування всього комплексу чинників у визначенні темпів і пропорцій раціонального розвитку, характеристиці основних його параметрів
5	Проблемно-цільовий	Згідно з яким визначають ключові завдання незалежно від відомчого підпорядкування
6	Соціального експерименту	Який полягає у перевірці механізму дії на прикладі якогось одного об'єкта
7	Економіко-математичний	Лінійне програмування, моделювання, багатофакторний аналіз, теорія ігор тощо, що передбачає кількісний аналіз за використання зазначених методів

Критерії відбору методів дослідження соціальної складової публічного адміністрування

Для оцінювання відповідності реального стану соціальної складової публічного адміністрування науково обґрунтованим вимогам та відбору методів її дослідження використовують соціальні показники. Вони є кількісними і якісними характеристиками стану, тенденцій і спрямувань соціального розвитку й розраховуються на підставі статистичних даних. Для глибшого вимірювання проводяться соціологічні дослідження.

Для характеристики рівня соціального розвитку використовують такі два види показників:

- загальні, порівнюючи з якими, можна встановити, випереджає, відстає чи перебуває на тому самому рівні розвитку досліджуване явище чи процес;
- нормативні, порівнюючи з якими, можна встановити відповідність реального стану розвитку наукового обґрунтованим нормативним вимогам.

Порівнюючи соціальні показники різних об'єктів, можна визначити місце певного об'єкта, явища, процесу в суспільстві. Вивчаючи соціальні показники, можна з'ясувати рівень, напрями, тенденції і визначення соціального розвитку.

Стратегічний підхід у адміністративній роботі публічного службовця



Цікаво знати. *Стратегія – це узагальнювальна модель дій, необхідних для досягнення цілей, що поставлені, шляхом координації та розподілу ресурсів організації. За своєю суттю стратегія є набором правил для прийняття рішень, якими організація керується в своїй діяльності.*

Процес розроблення стратегії містить: 1) визначення місії організації; 2) конкретизацію бачення організації та постановку цілей; 3) формулювання та реалізацію стратегії, скерованої на їх досягнення

Сутність стратегічного підходу у адміністративній роботі публічного службовця в тому, що в публічній установі (організації), з одного боку, існує чітко організоване комплексне стратегічне планування, а з другого, структура управління публічною установою (організацією) адекватна "формальному" стратегічному плануванню і побудована так, щоб забезпечити розроблення довгострокової стратегії для досягнення цілей публічної установи організації та створення управлінських механізмів реалізації цієї стратегії через систему планів.

Приклад

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ № 5/2015

Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020"

1. Схвалити Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" (додається).
2. Кабінету Міністрів України:

1) затверджувати щороку до 15 лютого план дій щодо реалізації положень Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020";

2) інформувати щоквартально, до 15 числа місяця, що настає за звітним кварталом, про стан виконання плану дій щодо реалізації положень Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020".

Президент України Петро ПОРОШЕНКО

12 січня 2015 року

Схвалено
Указом Президента України
від 12 січня 2015 року
№ 5/2015

СТРАТЕГІЯ сталого розвитку "Україна – 2020"

1. Загальні положення

Революція гідності та боротьба за свободу України створили нову українську ідею – ідею гідності, свободи і майбутнього.

Громадяни України довели і продовжують у надтяжких умовах щоденно доводити, що саме гідність є базовою складовою характеру Українського народу.

Україна переходить в нову епоху історії і Український народ отримує унікальний шанс побудувати нову Україну.

Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода), Україна отримала інструмент та дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом в Європейському Союзі. Такими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави-члени Європейського Союзу.

Стратегія сталого розвитку "Україна – 2020" (далі – Стратегія) визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України.

2. Мета реалізації Стратегії та вектори руху

Метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі.

Задля цього рух уперед здійснюватиметься за такими векторами:

- вектор розвитку – це забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою з сильною економікою та з передовими інноваціями. Для цього, передусім, необхідно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему;

- вектор безпеки – це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Україна має стати державою, що здатна захистити свої кордони та забезпечити мир не тільки на своїй території, а й у європейському регіоні. Визначальною основою безпеки має також стати забезпечення чесного і неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях і забезпечення упровадження ефективних механізмів протидії корупції. Особливу увагу потрібно приділити безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної медицини, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів та промислових товарів;

- вектор відповідальності – це забезпечення гарантій, що кожен громадянин, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг у державному та приватному секторах. Територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нести будуть відповідальність за розвиток всієї країни;

- вектор гордості – це забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт. Україна повинна зайняти гідне місце серед провідних держав світу, створити належні умови життя і праці для виховання власних талантів, а також залучення найкращих світових спеціалістів різних галузей.

3. Дорожня карта та першочергові пріоритети реалізації Стратегії

Стратегія передбачає в рамках названих чотирьох векторів руху реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави.

1. За вектором розвитку:

дерегуляція та розвиток підприємництва;
програма розвитку малого та середнього бізнесу;
податкова реформа;
реформа захисту економічної конкуренції;
реформа корпоративного права;
реформа фінансового сектору;
реформа ринку капіталу;
реформа сфери трудових відносин;
реформа транспортної інфраструктури;
реформа телекомунікаційної інфраструктури;
програма участі в транс'європейських мережах;
реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу;
реформа монетарної політики;
програма розвитку українського експорту;
реформа енергетики;

програма енергоефективності;
реформа сільського господарства та рибальства;
земельна реформа;
реформа житлово-комунального господарства;
реформа статистики;
програма залучення інвестицій;
реформа дипломатичної служби;
реформа у сфері здійснення державних закупівель;
реформа державного фінансового контролю та бюджетних відносин;
реформа державної служби та оптимізація системи державних органів;
реформа управління державною власністю.

2. За вектором безпеки:

реформа системи національної безпеки та оборони;
реформа оборонно-промислового комплексу;
судова реформа;
оновлення влади та антикорупційна реформа;
програма електронного урядування;
реформа правоохоронної системи;
програма енергонезалежності;
реформа захисту інтелектуальної власності;
програма збереження навколишнього природного середовища.

3. За вектором відповідальності:

децентралізація та реформа державного управління;
реформа регіональної політики;
програма національної єдності та підтримки національних меншин;
конституційна реформа;
реформа виборчого законодавства;
реформа системи соціального захисту;
пенсійна реформа;
реформа системи охорони здоров'я;
реформа у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів;
реформа у сфері захисту прав споживачів;
програма популяризації фізичної культури та спорту;
програма здорового способу життя та довголіття;
реформа освіти;
програма розвитку для дітей та юнацтва;

4. За вектором гордості:

програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі;
програма створення бренду "Україна";
реформа нагородної справи;
програма розвитку інновацій;
розвиток інформаційного суспільства та медіа;
реформа державної політики у сфері науки та досліджень;
українська космічна програма;
програма розвитку туризму;
реформа державної політики у сфері культури;
програма розвитку національного кіновиробництва;
програма розвитку національної видавничої справи;
реформа державної політики у сфері спорту;
програма залучення талантів.

кількість та зміст названих реформ і програм розвитку держави можуть змінюватись у процесі реалізації.

Першочерговою є реалізація таких реформ і програм:

1. Реформа системи національної безпеки та оборони.

Головна мета – підвищення обороноспроможності держави, реформування Збройних Сил України та інших військових формувань України відповідно до сучасних вимог та з урахуванням досвіду, набутого у ході антитерористичної операції, а також розвиток оборонно-промислового комплексу для максимального задоволення потреб армії.

Також слід зосередити увагу на формуванні нових органів управління у сфері забезпечення національної безпеки, зробити акцент на системі управління, контролю, комунікацій, комп'ютерної підтримки, розвідки та інформаційного забезпечення, а також логістики в усьому секторі безпеки. У Збройних Силах України пріоритет має бути наданий повному оновленню структури, починаючи від органів управління і закінчуючи штатними розписами частин та підрозділів, а також оптимізації всіх систем та норм забезпечення, впровадженню нових зразків озброєння та військової техніки, перегляду тактики і стратегії з урахуванням вимог сучасності. Має бути повністю переглянута система розвідки – від розвідувальних комплектів частин до розвідувальних органів Міністерства оборони України.

Серед головних заходів реалізації реформи системи національної безпеки та оборони мають бути функціональна оптимізація (скорочення дублюючих і зайвих структур), централізація закупівель, оптимізація системи логістичного забезпечення, оновлення доктринальних та концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, створення ефективної державної системи кризового реагування (мережі ситуаційних центрів центральних органів виконавчої влади) за провідної ролі Ради національної безпеки і оборони України, залучення іноземних інвестицій та формування ефективної моделі державно-приватного партнерства, запровадження класного принципу ротації кадрів, перегляд кваліфікаційних вимог та забезпечення чіткого дотримання цих вимог і повна переатестація кадрів, водночас вирішальними мають бути не тільки професійні, а й особистісні якості людини.

2. Оновлення влади та антикорупційна реформа.

Основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції.

Це буде досягнуто завдяки належній реалізації нової Антикорупційної стратегії та успішному впровадженню нових антикорупційних механізмів. Серед них – декларування майнового стану публічних службовців, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя. Подолання політичної корупції вимагає докорінної реформи системи політичного фінансування. Важливим є використання новітніх технологій, зокрема для забезпечення державою доступу до інформації у формі "відкритих даних".

Слід створити ефективну інституційну систему запобігання і протидії корупції:

Національне антикорупційне бюро України – для виявлення і розслідування корупційних злочинів вищих посадових осіб;

Національне агентство з питань запобігання корупції – для впровадження інструментів попередження корупції та здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців (правил щодо конфлікту інтересів, декларування майна тощо).

3. Судова реформа

Метою судової реформи є реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципів верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним та неупередженим судом. Реформа має забезпечити функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини.

Реформа проводитиметься у два етапи:

перший етап – невідкладне оновлення законодавства, спрямоване на відновлення довіри до судової влади в Україні;

другий етап – системні зміни в законодавстві: прийняття нової Конституції України та на основі відповідних конституційних змін – нових законів, що стосуються судоустрою та судочинства, інших суміжних правових інститутів.

4. Реформа правоохоронної системи

Метою державної політики в цій сфері є корегування завдань та функцій правоохоронних органів, упровадження нових засад проходження служби, нових критеріїв оцінювання роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань.

Слід провести функціональні та організаційні перетворення у системі Міністерства внутрішніх справ України. Необхідно чітко розподілити функції із формування політики, що має здійснюватися Міністерством, та реалізації політики, що має здійснюватися окремим центральним органом виконавчої влади у системі Міністерства внутрішніх справ України – Національною поліцією. Політичне управління та професійне керівництво у сфері правопорядку мають бути чітко розмежовані, як це передбачено Європейським кодексом поліцейської етики.

Необхідно забезпечити прозору систему конкурсного добору осіб на посади, створити нову систему атестації персоналу органів правопорядку, змінити підходи до підготовки працівників цих органів, що повинно забезпечити зміну їх ставлення до виконання службових обов'язків у напрямі усвідомлення їх як надання оплачуваних державою послуг із забезпечення насамперед безпеки кожної особи, її особистих та майнових прав, суспільних та державних інтересів.

Потрібно зробити систему забезпечення правопорядку максимально прозорою та дружньою для суспільства. Важливим у цій сфері є проведення ґрунтовної децентралізації та впровадження дієвих механізмів громадського контролю за органами правопорядку. Пріоритетним у роботі таких органів має бути принцип законності – система віддання та виконання наказів повинна стати такою, щоб працівник поліції керувався законом і не виконував явно злочинні накази.

5. Децентралізація та реформа державного управління

Метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній

мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання. Процес здійснення державних закупівель повинен стати максимально прозорим та враховувати загальні принципи конкуренції. Корупційна складова під час здійснення державних закупівель має бути ліквідована.

6. Дерегуляція та розвиток підприємництва

Середньостроковою метою дальших реформ у цій сфері є створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій, спрощення міжнародної торгівлі та підвищення ефективності ринку праці. Необхідно скоротити кількість документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності та видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, скасувати регуляторні акти, які ускладнюють ведення підприємницької діяльності, скоротити кількість органів державного нагляду (контролю), забезпечити надання послуг для громадян та бізнесу в електронному вигляді.

З метою розширення та спрощення доступу українських товарів на ринки держав - членів Європейського Союзу необхідно привести систему технічного регулювання у відповідність із європейськими вимогами та завершити реформування системи державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів.

Для підтримки інвестиційної активності та захисту прав інвесторів потрібно забезпечити ефективний захист права приватної власності, у тому числі судовими органами, гармонізувати із законодавством Європейського Союзу положення законодавства України щодо захисту прав національних та іноземних інвесторів та кредиторів, захисту економічної конкуренції, запровадити стимулюючі механізми інвестиційної діяльності, виходячи із найкращої світової практики.

7. Реформа системи охорони здоров'я

Метою державної політики у цій сфері є кардинальне, системне реформування, спрямоване на створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. Головними напрямками реформ мають стати підвищення особистої відповідальності громадян за власне здоров'я, забезпечення для них вільного вибору постачальників медичних послуг належної якості, надання для цього адресної допомоги найбільш соціально незахищеним верствам населення, створення бизнес-дружньої обстановки на ринку охорони здоров'я. Орієнтиром у проведенні реформи є програма Європейського Союзу "Європейська стратегія здоров'я – 2020".

8. Податкова реформа

Мета реформи – побудова податкової системи, яка є простою, економічно справедливою, з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, створює необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечує достатнє наповнення Державного бюджету України і місцевих бюджетів. Головними напрямками реформи є перехід від наглядово-каральної функції фіскальних органів до обслуговуючої, що допомагає у нарахуванні та проведенні сплати податків, а не має на меті наповнення бюджету за рахунок фінансових санкцій та переплат; зменшення кількості податків, їх розміру та спрощення порядку розрахунку і сплати; впровадження електронних сервісів для платників податків; зменшення податкового навантаження на заробітну плату з метою її детінізації; удосконалення законодавства України, спрямованого на посилення боротьби зі схемами ухиляння від сплати

податків як юридичними, так і фізичними особами, зокрема удосконалення адміністрування податку на додану вартість, формування системи податкового контролю залежно від ступеня ризику в діяльності платників податків, забезпечення відкритості доступу до інформації про сплату податків, удосконалення законодавства з питань трансфертного ціноутворення, впровадження контролю за видатками фізичних осіб.

9. Програма енергонезалежності

Головне завдання – забезпечення енергетичної безпеки і перехід до енергоефективного та енергоощадного використання та споживання енергоресурсів із впровадженням інноваційних технологій. Основними цілями державної політики у цій сфері є: зниження енергоемності валового внутрішнього продукту (на 20 відсотків до кінця 2020 року) шляхом забезпечення (впровадження) 100 відсотків обов'язкового комерційного обліку споживання енергоресурсів (енергії та палива), переходу до використання енергоефективних технологій та обладнання, зокрема через механізм залучення енергосервісних компаній, реалізації проектів з використанням альтернативних джерел енергії; забезпечення максимально широкої диверсифікації шляхів та джерел постачання первинних енергоресурсів, зокрема нафти, природного газу, вугілля, ядерного палива, нарощування видобутку вітчизняних енергоносіїв, запровадження прозорих конкурентних правил розробки та використання родовищ енерго-носіїв; лібералізація ринків електричної і теплової енергії, вугілля та газу, перехід на нову модель їх функціонування; інтеграція енергосистеми України з континентальною європейською енергосистемою ENTSO-E; реорганізація публічного акціонерного товариства "Національна акціонерна компанія "Нафтогаз України" відповідно до Третього енергетичного пакету Європейського Союзу; повна реформа системи ціно- та тарифоутворення на енергію та паливо, зокрема перегляд механізму формування балансу енергоресурсів, відмова від перехресного субсидування та державного дотування; залучення іноземних інвестицій в енергетичний сектор України, зокрема до модернізації Єдиної газотранспортної системи України, електрогенеруючих потужностей та електромереж; реформа вугільної галузі та залучення стратегічних інвесторів, приватизація перспективних і ліквідація (консервація) збиткових вугледобувних підприємств; модернізація інфраструктури паливно-енергетичного комплексу.

10. Програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі

Головна мета – формування довіри до України, спрямування її позиціонування у світі на користь політичним та економічним інтересам нашої держави, а також на зміцнення її національної безпеки і відновлення територіальної цілісності.

Ключове завдання – формування позитивного іміджу України як європейської, демократичної, конкурентоспроможної держави із сприятливим бізнес-кліматом, зі своїм унікальним місцем у світовому розподілі праці та інтегрованої у глобальні ланцюги створення доданої вартості.

Програма фокусуватиметься на забезпеченні:

- підсилення інституційної спроможності для здійснення міжнародних стратегічних комунікацій;
- синергії зусиль органів влади, бізнесу та громадянського суспільства для просування України у світі;
- збільшення та оптимізації присутності України на міжнародних заходах та майданчиках; присутності у міжнародному академічному, культурному та громадському середовищі;

- комунікації щодо успіху реформ та перетворень, що здійснюються в Україні;
- формування і просування бренд-меседжів про Україну: Україна – країна свободи і гідності; Україна – країна, що реформується, незважаючи на виклики; Україна – країна для інвестицій; Україна – країна високих технологій та інновацій; Україна – країна, приваблива для туризму; Україна – країна із визначними культурними та історичними традиціями;
- регулярного відкритого діалогу із спільнотою світових лідерів думки, експертів та медіа, які висвітлюють або коментують українську тематику;
- формування сталих ефективних комунікацій з українською діаспорою та використання її потенціалу.

4. Стратегічні індикатори реалізації Стратегії

Реалізація Стратегії передбачає досягнення 25 ключових показників, що оцінюють хід виконання реформ та програм:

- 1) у рейтингу Світового банку *Doing Business* Україна посяде місце серед перших 30 позицій;
- 2) кредитний рейтинг України – Рейтинг за зобов'язаннями в іноземній валюті за шкалою рейтингового агентства Standard and poors – становитиме не нижче інвестиційної категорії "BBB";
- 3) за глобальним індексом конкурентоспроможності, який розраховує Всесвітній Економічний Форум (WEF), Україна увійде до 40 кращих держав світу;
- 4) валовий внутрішній продукт (за паритетом купівельної спроможності) у розрахунку на одну особу, який розраховує Світовий банк, підвищиться до 16 000 доларів США;
- 5) чисті надходження прямих іноземних інвестицій за період 2015 – 2020 років за даними Світового банку складуть понад 40 млрд доларів США;
- 6) максимальне відношення дефіциту державного бюджету до валового внутрішнього продукту за розрахунками Міжнародного валютного фонду не перевищуватиме 3 відсотки;
- 7) максимальне відношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до валового внутрішнього продукту за розрахунками Міжнародного валютного фонду не перевищуватиме 60 відсотків (відповідно до Маастрихтських критеріїв конвергенції);
- 8) енергоемність валового внутрішнього продукту складе 0,2 тонни нафтового еквівалента на 1 000 доларів США валового внутрішнього продукту за даними Міжнародного енергетичного агентства;
- 9) витрати на національну безпеку й оборону становитимуть не менше 3 відсотків від валового внутрішнього продукту;
- 10) чисельність професійних військових на 1 000 населення збільшиться із 2,8 до 5,6 осіб за розрахунками Стокгольмського міжнародного інституту дослідження миру;
- 11) за індексом сприйняття корупції, який розраховує Transparency International, Україна увійде до 50 кращих держав світу;
- 12) за результатами опитування рівень довіри експертного середовища (адвокати, юристи) до суду становитиме 70 відсотків;
- 13) за результатами загальнонаціонального опитування рівень довіри громадян до органів правопорядку становитиме 70 відсотків;
- 14) оновлення кадрового складу державних службовців у правоохоронних органах, судах, інших державних органах на 70 відсотків;

15) ліміт частки одного постачальника в загальному обсязі закупівель будь-якого з енергоресурсів складатиме не більше 30 відсотків;

16) середня тривалість життя людини за розрахунками Світового банку підвищиться на 3 роки;

17) питома вага місцевих бюджетів становитиме не менше 65 відсотків у зведеному бюджеті держави;

18) частка проникнення широкосмугового Інтернету за даними Світового банку складатиме 25 абонентів на 100 осіб;

19) 75 відсотків випускників загальноосвітніх навчальних закладів володітимуть щонайменше двома іноземними мовами, що підтверджуватиметься міжнародними сертифікатами;

20) Україна візьме участь у міжнародному дослідженні якості освіти PISA та увійде до 50 кращих держав-учасниць такого дослідження;

21) Україна разом із Світовим банком розробить показник добробуту громадян, визначиться з його цільовим значенням та проводитиме моніторинг змін такого показника;

22) за результатами загальнонаціонального опитування 90 відсотків громадян України відчуватимуть гордість за свою державу;

23) під час участі у XXXII літніх Олімпійських іграх Україна завоює щонайменше 35 медалей;

24) за глобальним індексом конкурентоспроможності у боротьбі за таланти, який розраховує одна з провідних світових бізнес-шкіл INSEAD), Україна увійде до 30 кращих держав світу;

25) 20 фільмів українського виробництва вийдуть у широкий прокат у 2020 році.

5. Засоби реалізації Стратегії (суспільний договір)

Головною передумовою реалізації Стратегії є суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності.

Відповідальність влади – провести реформи, забезпечити баланс інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом, просто прозоро та якісно працювати за новими підходами, гарантувати дотримання прав людини.

Відповідальність бізнесу – підтримувати та розвивати державу, бізнес-середовище та громадянське суспільство, сумлінно сплачувати податки, здійснювати ефективні інвестування в економіку держави, дотримуватися принципів чесної праці та конкуренції.

Відповідальність громадянського суспільства – контролювати владу, жити відповідно до принципів гідності та неухильно додержуватися Конституції України та законів України.

6. Нормативно-правове, організаційне забезпечення реалізації Стратегії

Нормативно-правове та організаційне забезпечення реалізації Стратегії має здійснюватися шляхом розроблення та прийняття в установленому порядку відповідних нормативно-правових актів, щорічних планів дій реалізації цієї Стратегії, моніторингу стану їх виконання.

Глава Адміністрації Президента України

Б. Ложкін

Висновки

У сучасних умовах бурхливого розвитку суспільства та всіх сфер його життя особливого значення набирають наукові методи пізнання. **Публічне адміністрування** як галузь науки є відносно самостійною сферою наукових досліджень, об'єктом якої є публічне адміністрування як вид професійної діяльності, а предметом залежно від змісту науково-практичного завдання – ті чи інші технологічні або аксіологічні її вимірювання.

Публічне адміністрування як напрям наукових досліджень містить різні наукові школи, методологічні підходи, методологічні настанови, які різняться між собою. У якості основних загальнонаукових методологій сучасної теорії публічного адміністрування виступають: діяльнісний, системний, структурно-функціональний, кібернетичний, ситуаційний, конфліктологічний підходи.

Публічне адміністрування широко використовує знання інших наук (як гуманітарних, так і негуманітарних): філософії, соціології, політології, економічної теорії, кібернетики, права, державознавства та ін.

Публічне адміністрування як сфера діяльності пов'язане з виявленням та вирішенням проблем публічного характеру в межах обмежених ресурсів задля тих цілей, які поставлені суспільством.

Публічне адміністрування як навчальна дисципліна містить такі елементи, які дозволяють засвоїти основні поняття про публічне адміністрування, про його закони та закономірності, принципи, механізми та методи здійснення адміністративної діяльності в публічних установах тощо.

У публічному адмініструванні під час дослідження проблем застосовуються усі категорії методів. До *загальнонаукових* методів належать: спостереження, порівняння, рахунок, вимірювання, експеримент, узагальнення, абстрагування, формалізація, аналіз та синтез, індукція та дедукція, аналогія, моделювання, ідеалізація, ранжування, а також аксіоматичний, гіпотетичний, історичний та системний методи. Ураховуючи, що публічне адміністрування є міждисциплінарною наукою, під час дослідження її предметної сфери використовуються методи та способи наукового пізнання таких наук, як: теорія держави і права; теорія адміністративного права; політологія; соціологія; соціологія управління; організаційно-управлінські науки; науковий менеджмент; конфліктологія тощо.

Логіко-теоретичний підхід до публічного адміністрування та врядування містить: аналіз сутності процесів, явищ; формулювання гіпотези дослідження; побудову (розроблення) моделі; проведення дослідження (моделювання), в тому числі математичного; аналіз теоретичних рішень; формулювання висновків. Якщо не вдається виконати математичне дослідження, то формулюють робочу гіпотезу у словесній формі, в тому числі із залученням графіків, таблиць тощо.

На сьогодні для науки адміністративного управління щодо її **області дослідження** існує два погляди:

Адміністративне управління – область управління, що займається цілями, функціями і проблемами організаційних компонентів як єдиного цілого. Це визначення охоплює всі структурні одиниці від корпорації в цілому до найменшого підрозділу або сектору у відділі (Ральф Ч. Девіс, консультант із питань управління і професор з організації бізнесу в університеті штату Огайо, США).

Для **науки про адміністративне управління** такою областю будуть різні підрозділи апарату державного управління й у досить невеликому ступені органи влади (останні – лише у випадку виконання ними функцій суто адміністративного характеру).

Багатогранність відносин, що виникають у процесі публічного адміністрування, вивчають за допомогою аналізу і синтезу.

Вирішення будь-якої проблеми у сфері публічного адміністрування умовно складається з чотирьох етапів: 1) зрозуміти проблему і правильно її сформулювати; 2) дослідити все, що має відношення до вирішення проблеми, тобто образно сформулювати систему; 3) сконструювати і створити комплекс методів та засобів вирішення проблеми, тобто систему; 4) організувати правильне використання системи й управління нею.

Контрольні запитання для самодіагностики

1. Що становить публічне адміністрування як галузь науки?
2. У чому сутність та специфіка наукового знання в соціальній та адміністративно-управлінській діяльності?
3. Що є методологією наукових досліджень у публічному адмініструванні?

4. У чому різниця між теорією та практикою публічного адміністрування?
5. У чому полягає специфіка наукового інструментарію у публічному адмініструванні?
6. На чому ґрунтується методологія дослідження публічних процесів?
7. Назвіть основні методи дослідження публічних процесів.
8. Що становить механізм вибору методів дослідження залежно від характеристик об'єкта дослідження?
9. Як здійснюють експертне оцінювання у публічному адмініструванні?
10. На чому ґрунтується соціологічне опитування як інструмент дослідження публічного адміністрування.
11. У чому особливість застосування математичних методів у публічному адмініструванні: сучасний стан та перспективи розвитку.
12. У чому полягають сучасні тенденції наукового пізнання та можливість їх застосування у публічному адмініструванні.

Тести для самодіагностики

1. Публічне адміністрування – це:
 - а) професійна діяльність;
 - б) сфера наукових досліджень;
 - в) публічне управління.
2. Методологія – це:
 - а) галузь філософії, яка визначає сутність пізнавального процесу, його закономірності та принципи, форми і типи одержання знання про світ в усьому його багатоманітні;
 - б) вчення про структуру, логічну організацію, методи та засоби діяльності;
 - в) визначальний початок процесу пізнання, система загальнотеоретичних вимог, які реалізуються в комплексі конкретних вимог і прийомів наукового пізнання і пояснення об'єктів соціальної дійсності;
 - г) принципи організації досліджень, "норми", за допомогою яких обирають і оформлюють процедури пізнання.

3. До загальнонаукових підходів дослідження сучасної теорії публічного адміністрування належать:

- а) діяльнісний підхід;
- б) системний підхід;
- в) інноваційний підхід;
- г) структурно-функціональний підхід;
- д) організаційний підхід;
- е) кібернетичний підхід;
- є) ситуаційний підхід;
- ж) конфліктологічний підхід.

4. Публічне адміністрування (як сфера діяльності) пов'язане з виявленням та вирішенням проблем _____ характеру в межах _____ ресурсів задля тих цілей, які поставлені _____

- а) особистого, ... наявних, ... особистістю;
- б) публічного, ... обмежених, ... суспільством;
- в) корпоративного, ... безмежних, ... керівником.

5. Типи соціологічних досліджень, які доцільно використовувати у публічному адмініструванні:

- а) соціометричні;
- б) розвідувальні (пошукові, пілотні);
- в) описові;
- г) аналітично-експериментальні.

6. До основних методів планування суспільно-політичних процесів належать такі:

- а) системний;
- б) нормативний;
- в) аналітичний;
- г) комплексний;
- д) проблемно-цільовий;
- е) соціального експерименту;
- є) економіко-математичний;
- ж) графічний.

7. Стратегія сталого розвитку "Україна – 2020" передбачає реалізацію реформ і програм розвитку держави в кількості:

- а) 25;
- б) 30;
- в) 50;
- г) 62.

Завдання для самостійного вирішення

Завдання 3.1

Дайте порівняльну характеристику моделей децентралізації та реформування державного управління в Україні та деяких європейських країн: Великобританії, Італії, Німеччини, Франції, Польщі, Угорщині, заповнивши табл. 3.8.

Таблиця 3.8

Порівняльна характеристика моделей децентралізації та реформування державного управління в Україні та деяких європейських країн

Країни	Особливості	Коментарі
Великобританія		
Італія		
Німеччина		
Франція		
Польща		
Угорщина		

4. Моделі в галузі публічного адміністрування

4.1. Розвиток суспільних та адміністративних моделей на основі управлінських процесів.

4.2. Визначення загальних підходів до формування теоретичної цілісної моделі у галузі державного управління.

Ключові поняття і терміни: публічне адміністрування державне управління, місцеве самоврядування, моделі публічного адміністрування, публічне управління, архетипи народовладдя, публічна служба, публічні послуги, адміністративно-державне управління, "добре врядування", децентралізація влади, демократизація регіональних інституцій, моделі взаємодії між суб'єктами управління територіальним розвитком, модель державного управління, інститут громадянського суспільства.

4.1. Розвиток суспільних та адміністративних моделей на основі управлінських процесів

Розвиток України в сучасних умовах господарювання визначають складним шляхом перетворень: від молодшої незалежної держави у 90-х до країни, яка на сьогодні претендує на паритетне місце серед Європейських країн. Варто додати до цього структурні перетворення, трансформації, модернізацію на рівні державного управління, що впливає на посилення впливу інститутів, які забезпечують дієвість публічного адміністрування.

В Україні публічне адміністрування переживає складну трансформацію, що визначається Законом про адміністративну реформу. Необхідність реформування та трансформації спричинена багатьма проблемами, які, перш за все, стосуються створення науково-методологічного підґрунтя публічного адміністрування, усвідомлення його провідної ролі в процесі здійснення регіонального управління та місцевого самоврядування, створення передумов для ефективності реалізації публічного адміністрування, визначення рівня владних повноважень на місцях, формування місцевих бюджетів та їх цільового розподілу, формування та розподілу синтезованого (людського, інтелектуального і соціального) капіталу. Глибинні демократичні перетворення повинні ґрунтуватися на архетипах співучасті кожного члена громади.

Зазначені проблеми відображені в питаннях, які розглядають в рамках наукового напрямку – публічного адміністрування. Виникнення публічного адміністрування як форми реалізації архетипів народовладдя в Україні співпало з набуттям країною незалежності, що є символічним та позитивно вплинуло на розвиток теорії та практики публічного адміністрування в державі.

У сучасній Україні відбувається процес еволюції моделей публічного адміністрування, який супроводжується окресленням протиріч у визначеннях

публічного управління та публічного адміністрування, що визначає доцільність подання дефініції явища, що досліджується, а доведення впливу архетипів на розвиток публічного адміністрування зумовлює необхідність визначення серед багатьох наявних особливих або найвпливовіших у межах публічного адміністрування.

Публічне адміністрування тлумачать у широкому та вузькому сенсі. У вузькому значенні **публічне адміністрування** пов'язане з виконавчою гілкою влади та розглядається як професійна діяльність державних службовців та осіб, що працюють у соціальній сфері, у неурядових організаціях, в установах та в організаціях, що мають бюджетне фінансування та існують на спонсорські кошти з метою забезпечення життєдіяльності країни на рівні державного, регіонального, місцевого управління й здійснюють вивчення, розроблення і впровадження публічної політики [166, с. 6].

Публічне адміністрування у широкому сенсі пов'язане з функціонуванням всіх гілок влади: законодавчою, виконавчою, судовою, а тому пов'язане з архетипами демократії. Можна зазначити, що публічне адміністрування – це модифікація класичного менеджменту в різних сферах життєдіяльності всього суспільства, тобто планування, організація, мотивація з акцентом на контроль за формуванням та використанням ресурсів, що має за мету їх ефективне використання органами влади (у тому числі, регіональними та місцевими), бізнесом, громадянами (всі зацікавлені сторони) за процесом надання публічних послуг.

Таким чином, **публічне адміністрування** – це сукупність безпосередньої взаємодії громадян, державного та неурядового секторів, це – планування, управління загальними справами міста, регіону, це – відносини, які містять офіційні інституції, неформальні домовленості й пов'язані із синтезованим (людським, інтелектуальним, соціальним) капіталом громадян, а тому неподільні від архетипів демократії. Публічне адміністрування – це залучення всіх зацікавлених громадян до процесів, що відбуваються на рівні міста, району, регіону, країни з метою використання їх права, здібностей, можливостей здійснювати народну владу, самостійно приймати рішення та реалізовувати функції публічного адміністратора – соціального контролера, що має здатність до самоорганізації.

Державне управління в українській науці означає діяльність органів державної влади та їх посадових осіб із практичного втілення виробленого на основі відповідних процедур політичного курсу. Діяльність державних

службовців традиційно ототожнюється, з одного боку, з політичною діяльністю, а з іншого боку, – з законотворчою діяльністю.

Виходячи з наведеного визначення, запозиченого з теорії та практики управління в Сполучених Штатах Америки, державне управління тотожне публічному адмініструванню, але розвиток європейської наукової думки створює передумови для трактування державного управління як діяльності, яка знаходиться в полі компетенцій державних службовців. Публічне адміністрування – діяльність більш широка, яка охоплює виконання функцій з метою задоволення зацікавлених сторін всього соціуму. Ураховуючи те, що суспільні відносини в національних державах формуються на тлі національних особливостей населення в країні, панівні архетипи стають неодмінним складовим елементом публічного адміністрування в окремій державі.

Реалізація стратегії інтеграції України в європейський простір супроводжується прийняттям концепцій, викладених в Білій книзі європейського управління [47] і, відповідно, розглядом державного управління як спеціалізованої сфери діяльності тільки державних службовців, а публічного адміністрування як сфери діяльності представників усього українського суспільства.

У вітчизняному правовому полі в "Концепції реформування публічної адміністрації" закріплено поняття публічної служби, яка розглядається як професійна діяльність, визначена Законами України "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування", основна мета якої полягає у якісному наданні публічних послуг громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечення оптимального використання публічних коштів, вчасне й адекватне реагування на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Т. Желюк зазначає, що чіткого розмежування між публічним адмініструванням, службою, управлінням та державним управлінням немає [53]. У цьому контексті, як вважає науковець, заслуговують на увагу підходи до регламентації публічного адміністрування, викладені в Білій книзі європейського управління. Згідно з даною книгою публічне адміністрування забезпечує реалізацію публічної політики, яка є результатом переходу від політики відповідальності лідерів до особистої участі самих громадян і структур громадянського суспільства, де відповідальність бере на себе політично активна частина суспільства, і в силу цього відбувається виокремлення публічної політики в окрему сферу. На відміну від державної

(урядової) політики, яка виражає спрямованість політичного керівництва всім суспільством, вона виражає інтереси нації, окремих секторів і регіонів, суспільних класів, груп населення, а отже, для її успіху особливо необхідна добровільна широка підтримка всіх дійових осіб, пов'язаних з цією політикою. Тривалий багатовіковий період європейської інтеграції призвів також до формування уніфікованих архетипів, які й стали основою близьких моделей суспільної організації та управління.

Отже, публічне адміністрування не тотожне державному управлінню, має більш широкий спектр дій, оскільки охоплює зацікавлені сторони всього суспільства.

Теорія та методологія публічного адміністрування знайшли відображення в працях Вудро Вільсона ("Вивчення публічного адміністрування", 1887 рік), Анрі Файоля ("Промислове та загальне управління", 1916 рік), Леонарда Уайта ("Введення до вивчення державного управління", 1926 рік), Честера Барнарда ("Функції виконавчої влади", 1938 рік), Герберта Саймона ("Адміністративна поведінка", 1947 рік), Дуайта Уалдо ("Адміністративна держава", 1948 рік), Мішеля Крозьє ("Феномен бюрократії", 1963 рік), Пітера Дракера ("Ефективна виконавча влада", 1966 рік), Уільяма Нісканена ("Бюрократія та репрезентативне державне управління", 1971 рік), Ендрю Далшира ("Публічне адміністративне управління", 1973 рік), Джеймса Марча та Йохана Олсена ("Переосмислюючи інститути", 1989 рік), Девіда Осборна та Теда Геблера ("Переосмислюючи державне управління", 1992 рік). Таким чином, публічне адміністрування як поняття увійшло до обігу у другій половині XIX ст., що створило передумови до його еволюціонування та у вигляді готового наукового продукту пройшло апробацію в управлінській практиці.

В. Вільсон вважав, що адміністративно-державне управління можна вивчати та на цих засадах створити точну науку. Незважаючи на те, що дана наука була, на думку В. Вільсона, результатом розвитку політичної науки, але існувала різниця між адміністративно-державним управлінням та політикою, яку необхідно урахувати: якщо в політиці визначаються головні цілі держави, то управління займається реалізацією даних цілей, тобто управління залежить від політики та має свої власні закони розвитку. Адміністрування знаходиться зовні сфери політики. Адміністративні питання не є політичними питаннями. Хоча політика і ставить завдання перед адміністрацією, але адміністрація не повинна страждати від маніпулювання її підрозділами. Адміністративне управління

залежить від політики і в тому сенсі, що політичні органи визначають правила діяльності адміністрації у праві. Публічне адміністрування є деталізованим та систематичним виконанням [97]. Конституційні та адміністративні питання різняться: різниця складається з загальних планів та спеціальних засобів [172, с. 25]. Мета вивчення публічного адміністрування полягає в детальному дослідженні методів управління та виробленню на цій основі принципів. Для цього варто вивчити досвід інших країн із використанням компаративного методу аналізу. Через це публічне адміністрування як відносно самостійна сфера діяльності має бути підконтрольним суспільній думці та не входити у протиріччя з демократичними принципами організації суспільства.

М. Вебера, В. Вільсона, А. Файоля, Г. Саймона та інших науковців можна розглядати як таких, що запропонували початкову модель у публічному адмініструванні: *old public management* [172; 267]. Сутність моделі можна розкрити у таких положеннях.

Old public management – класична бюрократична форма організації, описана Максом Вебером як ідеальний тип раціональної форми правління, що завдяки принципу праводержавності відзначається високим рівнем прогнозованості для політики і для громадян.

До характерних особливостей бюрократичної організації належать:

- поділ праці, що ґрунтується на функціональній спеціалізації;
- точно зафіксована ієрархія авторитетності;
- система правил, якою встановлено права й обов'язки посадовців;
- система способів подолання робочих ситуацій (стандартизовані процеси);
- неособистий характер відносин між людьми;
- заохочення чи просування службою на основі фахової компетентності у зв'язку із принципом службової кар'єри;
- принцип відповідності вимогам ділової документації.

Для визначення коренів концепції *new public management* (теорія суспільного вибору (*public choice*)) і менеджералізму існують два теоретичні підходи):

- теорія суспільного вибору (*public choice*);
- теорія менеджменту.

Автори реформаторських концепцій у руслі теорії *public choice* намагаються обмежити вплив бюрократії на політику шляхом підвищення

конкурентного тиску на сферу громадського управління і тим самим посилення позицій громадян (і політики) [169].

У рамках реформаторського підходу на основі теорій менеджменту ставка робиться на розширення свободи дій бюрократії шляхом скасування обмежень і посилення економічних стимулів.

New public management (NPM) – це сукупність адміністративно-політичних стратегій реформування, в основу якої покладено переважно тлумачення адміністративної діяльності крізь призму приватної економіки. Модель реформування NPM не є догматичним і завершеним переліком заходів, однак найчастіше передбачає реалізацію таких кроків:

приватизація і усунення надмірного рівня регулювання;

винесення за межі єдиної структури або ж автономізація окремих адміністративних підрозділів;

запровадження елементів конкуренції в адміністративну діяльність, а також запозичення методів менеджменту зі сфери приватної економіки в сектор громадського управління.

У вітчизняному середовищі побутує думка, що концепція **good governance** витісняє концепцію "публічного адміністрування", яка виникла в 90-х рр. XX ст., з її "односторонньою орієнтацією на ефективність; вона наповнює концепцію державного управління соціальною та гуманітарною складовими; формує новий підхід до розуміння необхідного самоврядування, що має тепер відповідати не тільки вимогам ефективності, а бути відкритим, доступним, підзвітним, підконтрольним, і чутливим до вимог громадян, їх потребам і прохань" [68].

Нові підходи до розуміння врядування *governance* як скеровування: стосується не структур, а практики;

спрямоване на подолання хаосу і забезпечення керованості;

допускає можливість урядування без уряду (глобальне врядування).

У цілому, "добре врядування" дорівнює "добрій керованості".

Саме поняття **good governance** охоплює демократичну й ефективну систему керування, успішно діючі громадські інституції, відповідну якість громадських послуг і вміння пристосуватися до нових суспільних потреб.

Good Governance вимагає довіри суспільства до уряду, передбачаючи принципи прозорості, особистої порядності, високих етичних стандартів, дотримання закону, відповідальності, доступу і солідарності з громадянами.

В Україні сформовані умови для зміни згаданих концепцій, теорія публічного адміністрування продовжує розвиватися разом із науковими дослідженнями у сфері державного управління, але практика значно відстає від теорії, що зумовлює необхідність внесення поправок у нормативно-законодавчі документи і здійснення високорівневого контролю в процесі реформування публічного адміністрування в Україні.

Досвід високорозвинених країн Європейського Союзу та США демонструє значні результати в напрямі розширення публічного адміністрування, що передбачає лібералізацію державної влади, ґрунтується на демократичних засадах і має на увазі партисипативну, партнерську взаємодію між владними структурами на всіх рівнях управління [169].

Аналіз систем місцевого самоврядування зарубіжних країн показує, що у світі існує декілька їх моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характеру взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, формах взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування

Різні теоретичні підходи щодо місцевого самоврядування обумовили багатоваріантність його моделей. Серед основних більшість дослідників виокремлюють *англосаксонську, континентальну, іберійську, радянську та змішану моделі місцевого самоврядування*.

Англосаксонська модель складалась у Великобританії. Вона діє також у США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії та інших країнах.

До характерних ознак цієї моделі належать:

відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, що опікають місцеві виборні органи; функціонування органів місцевого самоврядування здійснюється тільки у межах компетенції, закріпленої у законі й утвердження принципу позитивного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування.

Континентальна модель (вона ж романо-німецька, французька) отримала поширення у країнах Європи, франкомовній Африці, багатьох країнах Латинської Америки, Близькому Сході.

Вона ґрунтується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Започаткована у Франції, тому специфіка моделі ураховує історію цієї країни, коли головною опорою королівської влади були повноважні представники монархії на місцях, а не органи місцевого самоуправління комун.

Континентальна модель місцевого управління нагадує ієрархічну піраміду, за якою відбувається передача різних директив і інформації, і в рамках якої на центральну владу активно працює ціла армія агентів на місцях. Ця модель також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим.

Основними ознаками континентальної моделі є:

поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування;

утвердження у здійсненні публічної влади принципу негативного правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, згідно з яким вони можуть здійснювати всі дії, прямо незаборонені законом.

Змішана (гібридна) модель має подібність як з англосаксонською, так і з континентальною, тобто поряд із розглянутими моделями існують змішані варіанти організації влади на місцях, що ввібрали тією чи іншою мірою риси кожної з них і мають, крім того, власні специфічні ознаки.

Характерною ознакою змішаної моделі можна вважати сполучення достатньо автономного місцевого самоврядування на низовому територіальному рівні з державним управлінням на більш високому рівні. Сьогодні змішана модель місцевого самоврядування досить успішно функціонує в Німеччині, Австрії, Японії, у деяких постсоціалістичних країнах і країнах, що розвиваються.

Іберійська модель місцевого самоврядування (Бразилія, іспаномовні країни Латинської Америки, хоча в самій Іспанії цієї системи немає) має свої особливості в різних країнах, у деяких країнах має певні схожості із романо-германською системою, але має і свої особливості. Наприклад, у країнах Латинської Америки, система місцевого самоврядування яких подібна із романо-германською, роль представників з центру є дуже великою.

Радянська модель збереглася у Китаї, Кореїській Народно-Демократичній Республіці, Кубі. У цій моделі всі ради є органами державної влади на відповідній території. Рада обирає виконавчий комітет, який є колегіальним органом державного управління у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, і підпорядковується як вищестоящому комітету, так і своїй раді. *Для цієї моделі характерна* ієрархічна підпорядкованість усіх її елементів, відсутність будь-якої самостійності місцевих рад, виборність на безальтернативній основі.

Побудова європейської моделі самоврядування в Україні має бути наповнена конкретним змістом. Ураховуючи низку чинників (соціально-економічних, історичних, культурних, суспільно-політичних та правових), українським реаліям найбільш відповідає французька, тобто *континентальна* модель організації публічної влади на місцях.

У вітчизняній науці виникає ряд напрямів, що розглядають публічне адміністрування і з позицій відмови від владної вертикалі, і як бізнес-процес, і через призму морально-етичних аспектів і духовності, тобто з урахуванням національної архетипіки.

Однак сучасні реалії зумовлюють неможливість відмови від владної вертикалі в українському суспільстві, яке, перебуваючи під впливом трансформаційних процесів, відрізняється істотною диференціацією, хаотичністю, низьким рівнем суспільної самосвідомості і самоконтролю. До цього слід додати недосконалість нормативно-законодавчої бази та низький рівень контролю за виконанням законів.

Таким чином, перш за все, слід сформувати **ефективно діючий механізм державної влади**, а подальшими кроками можуть бути формування управлінської горизонталі і надання абсолютних прав і свобод громадам та іншим утворенням громадян. Цих міркувань дотримується В. Шарій, акцентуючи увагу на необхідності пошуку оптимальної моделі влади, яка відповідала б усім вимогам сучасного демократичного світу, викликам глобалізації, національно-культурним та історичним традиціям [264].

Природа поняття "*публічне адміністрування*" має значно ширший характер від більш звичного "*державне управління*", але воно звужене від *публічного управління*. У сучасній організації суспільного життя управлінські дії здійснюють (окрім спеціальних інститутів держави) органи місцевого самоврядування, громадські та приватні організації. **Адміністрування** передбачає особливий вид діяльності, а саме прийняття нормативних документів, розпоряджень, що видаються повноважними органами в умовах демократії, коли існує багатобічність взаємозв'язків між політичними й суспільними інститутами.

Публічна адміністрація – це система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів

держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом [41].

Існують передові приклади пріоритетних напрямів у публічному адмініструванні, реалізація діяльності в межах яких створює підґрунтя для модернізації у зазначеній сфері. Більшість систем місцевого самоврядування держав сьогодення мають за основу сформований адміністративно-територіальний устрій що є однією із важливих складових організації влади. Здійснюючи **децентралізацію** управлінських функцій, державні органи так чи інакше зіштовхуються з проблемою корегування адміністративно-територіального устрою, а саме змінюють його шаблі та елементи або роблять відповідні реформи в суспільстві. Досвід зарубіжних країн свідчить про те, що без удосконалення територіальної організації держави побудувати систему публічного адміністрування неможливо. **Децентралізована** державна влада з місцевою та регіональною автономією на сьогодні стає панівною формою західноєвропейської державної організації [5; 116; 174].

У сучасних умовах країна з абсолютно централізованим управлінням є атавізмом. Щодо **децентралізації**, то рівень її розвиненості є різним залежно від політичних пріоритетів керівництва, діалогу між владою та суспільством, впливовості суспільних інститутів. **Децентралізація**, як визначено у Великому економічному словнику [20, с. 220], полягає у передачі функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, поширення кола повноважень розташованих нижче органів управління за рахунок вищих органів.

Децентралізація має ряд переваг: максимальне наближення органів виконання рішень до споживачів соціальних послуг; можливість розгляду значної кількості рішень із залученням громадськості; можливість узгодженості інтересів представників більшості територіальної громади; зменшення витрат на здійснення публічного управління за рахунок мінімізації кількості управлінських рівнів, що позитивно впливає на зниження рівня транзакційних витрат у локальному масштабі, а через це – на зростання соціально-економічних показників у національному вимірі.

Сукупність операцій в середовищі: територіальна громада – публічне управління можна розглядати як некомерційний ринок, де головною метою є не комерційний прибуток, а зниження транзакційних витрат, тобто отримання суспільного надлишку за рахунок зменшення витрат на контрольні процедури та операції, оскільки кількість контролюючих органів

зменшується, а в контролі беруть участь структури громадянського суспільства. Поряд із цим прозорість діяльності публічних адміністрацій зменшує витрати, пов'язані з корупцією. Некомерційний ринок соціальних послуг, що надаються публічними адміністраціями, не входить у протиріччя ні зі структурами унітарної держави, ні з розвинутою структурою громадянського суспільства.

Можливості ефективного державного впливу на суспільні процеси навіть за найкращих намірів є досить обмеженими, і держава не здатна розв'язати всіх проблем, які постають перед громадянами. Тому **децен-тралізація** є необхідним компонентом процесу демократизації країни, який ґрунтується на архетипі прямої демократії.

Основні проблеми правового, фінансово-економічного, інституційного та суспільно-політичного характеру, що стримують розвиток місцевого самоврядування, є такі: відсутність правового закріплення територіальної основи місцевого самоврядування та відсутність системи правового впливу держави на діяльність органів місцевого самоврядування; надмірна централізація ресурсів і повноважень; дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; відсутність державного стимулювання громади до саморозвитку та ініціативності; диспропорції одиниць адміністративно-територіального устрою; криза кадрової політики на рівня місцевого самоврядування; корпоратизація органів місцевого самоврядування та відчуження їх від населення; не усвідомлення існування архетипів та ігнорування впливу архетипу прямої демократії на суспільні процеси.

Досвід зарубіжних країн і найновіші наукові дослідження дозволяють виокремити такі **передумови успішної імплементації децентралізаційних явищ та ефективного управління в системі децентралізованої влади**: утвердження принципу верховенства права; визнання та гарантії місцевого самоврядування; рівний правовий захист усіх форм власності; демократичне й ефективне виборче законодавство; незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства; досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна; наявність адекватних соціальних стандартів; розвинутий громадський сектор або стійка тенденція до його розвитку; інші передумови [42, с. 14]. У Звіті про глобальну конкурентоспроможність за 2014 рік Всесвітнього економічного форуму Україна посіла лише 133-тє місце з 144 країн світу за рівнем ефективності інституцій. Такий результат є одним із найгірших

не лише відносно країн ЄС та інших країн із розвинутою економікою, а й порівняно з найближчими сусідами. Серед позитивних змін варто зазначити певний прогрес у боротьбі з корупцією (117-те місце). Але, значно погіршилися показники ефективності уряду – 123-тє місце. У тому, що з ефективністю уряду і корупцією пов'язано чимало проблем, можна пересвідчитись, ознайомившись з опитуванням, проведеним фондом "Ефективне управління" (табл. 4.1) [55].

Таблиця 4.1

**Найпроблемніші фактори, що свідчать про неефективність
українських інституцій (дані 2014 року), %**

Регіони	Корупція	Неефективність держапарату (у тому числі дозвільної системи)	Нестабільність державної політики	Нестабільність місцевої та державної влади
Автономна Республіка Крим	16,4	12,3	11,0	7,2
Вінницька область	10,4	15,5	9,9	8,5
Волинська область	9,1	5,3	14,5	5,6
Дніпропетровська область	13,2	10,5	11,9	6,4
Донецька область	10,7	10	16,5	5,3
Житомирська область	12,4	7,5	16,6	5,5
Закарпатська область	8,8	6,5	18,4	6,0
Запорізька область	12,6	10,1	17,8	8,4
Івано-Франківська область	13,0	7,3	14,5	9,8
Київська область	12,1	10,6	15,3	6,6
Кіровоградська область	11,1	10,7	15,4	5,1
Луганська область	12,2	10,4	15,7	5,3
Львівська область	13,4	8,8	16,0	6,9
Миколаївська область	10,9	9,4	14,1	7,4
Одеська область	15,3	11,6	12,7	7,4
Полтавська область	12,3	7,8	17,2	6,8
Рівненська область	9,3	7,4	20,0	5,2
Сумська область	9,3	8,4	17,9	6,1
Тернопільська область	9,4	8,8	13,2	7,5
Харківська область	15,0	9,4	15,5	5,6
Херсонська область	8,6	9,5	18,6	6,7
Хмельницька область	13,7	6,8	16,9	5,9
Черкаська область	13,2	10,1	16,0	5,4
Чернівецька область	9,2	6,4	9,8	5,2
Чернігівська область	8,8	6,4	14,8	6,2
м. Київ	14,3	10,9	13,2	7,0
м. Севастополь	15,1	9,8	11,9	5,5

Важливого значення в цих умовах набуває якість чинної нормативно-правової бази місцевого самоврядування, її здатність бути ґрунтовною основою щодо тих процесів, які відбуваються у правовому регулюванні місцевого самоврядування і є характерними рисами сучасного етапу розвитку регіональних соціально-економічних систем. Значної актуальності у контексті реформування системи територіальної організації влади в Україні набувають проблеми визначення способу конституційно-правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування. Цінність локального підходу до правового регулювання статусу органів місцевого самоврядування та локальної правотворчості загалом втрачається, фактично позбавляючи предмета правового регулювання.

Зміни в теоретичних підходах до регіонального та місцевого самоврядування, а саме орієнтація на ініціативу з боку територій, призводять до переорієнтації політики в напрямі децентралізації, що створює умови для горизонтальної співпраці за більш детального розуміння реальних проблем. Акценти зміщуються з розвитку фізичної інфраструктури на розвиток людського потенціалу. Разом із цим зростає потреба в усвідомленні архетипу прямої демократії, дослідженні його природи та створенні передумов до дієвого впливу архетипу на суспільно-політичні процеси. Головною метою стає чітке визначення місця регіону у світовій економіці та сприяння розвитку кластерів у секторах, які мають найвищий потенціал і можуть підтримувати розвиток інших секторів. Самодостатнє зростання стало новою формою успіху регіонів. **Демократизація** регіональних інституцій і установ може відкрити їх для більш широкого кола учасників. Ці тенденції посилено змінами у системі функціонування публічного управління, відмовою від централізованого підходу та уніфікованих політик на користь **децентралізації**.

Розв'язання проблем територіального розвитку та забезпечення збалансованого функціонування всіх складових економічної системи вимагають скоординованих та узгоджених дій суб'єктів управління, що можливо в рамках розвитку стратегічної взаємодії між ними.

Стратегічна взаємодія є комплексом заходів партнерського характеру, що спрямовується на створення балансу інтересів суб'єктів взаємодії в питаннях реалізації стратегічних завдань та досягнення стратегічних цілей територіального розвитку.

Моделі взаємодії між суб'єктами управління стратегічним територіальним розвитком такі:

- модель повного підпорядкування органів регіонального управління у проведенні державної регіональної політики центральним органам;

- модель рівноправної взаємодії та стратегічного партнерства щодо вирішення актуальних завдань територіального розвитку з координацією у межах усієї національної системи;

- модель безпосередньої взаємодії центральних органів з усіма територіями у вирішенні окремих проблем або з окремими з них щодо вирішенні конкретних проблем шляхом формування для цього відповідних адміністративно-економічних умов, що спонукають регіони до активнішої самостійної ролі та саморозвитку.

Суб'єктами стратегічної взаємодії є:

- центральні та місцеві органи виконавчої влади;

- органи місцевого самоврядування;

- територіальні громади;

- громадські організації та їх об'єднання;

- ринкові інституції (представлені великими банками, інвестиційними фондами, об'єднаннями товаровиробників та підприємницькими структурами);

- місцеві представництва (відділення) Асоціації міст, Спілки лідерів місцевих та регіональних влад України;

- агентства регіонального розвитку

- наукові установи та центри.

У прикладному аспекті така взаємодія забезпечується шляхом:

- урахування та збалансування інтересів учасників економічної діяльності в регіоні;

- взаємоузгодження дій органів виконавчої влади на центральному і місцевому рівнях та органами місцевого самоврядування;

- виключення різновекторної спрямованості дії регуляторів, які використовуються для стабілізації економічного розвитку території;

- єдності правової бази реалізації заходів, спрямованих на забезпечення збалансованого регіонального розвитку;

- формування організаційних структур регулювання з огляду на реалізацію стратегічних цілей розвитку регіону, які забезпечують вертикальні та горизонтальні зв'язки як на території, так і між ними;

надання пріоритету економічним методам регулювання з активним залученням суб'єктів регіональної економіки до розв'язання проблем територіального розвитку;

укладання угод щодо регіонального розвитку;

поширення практики укладання угод про міжрегіональну співпрацю, кооперацію та інтеграцію.

У загальному вигляді моделі взаємодії між суб'єктами управління територіальним розвитком доцільно подати у вигляді рис. 4.1.

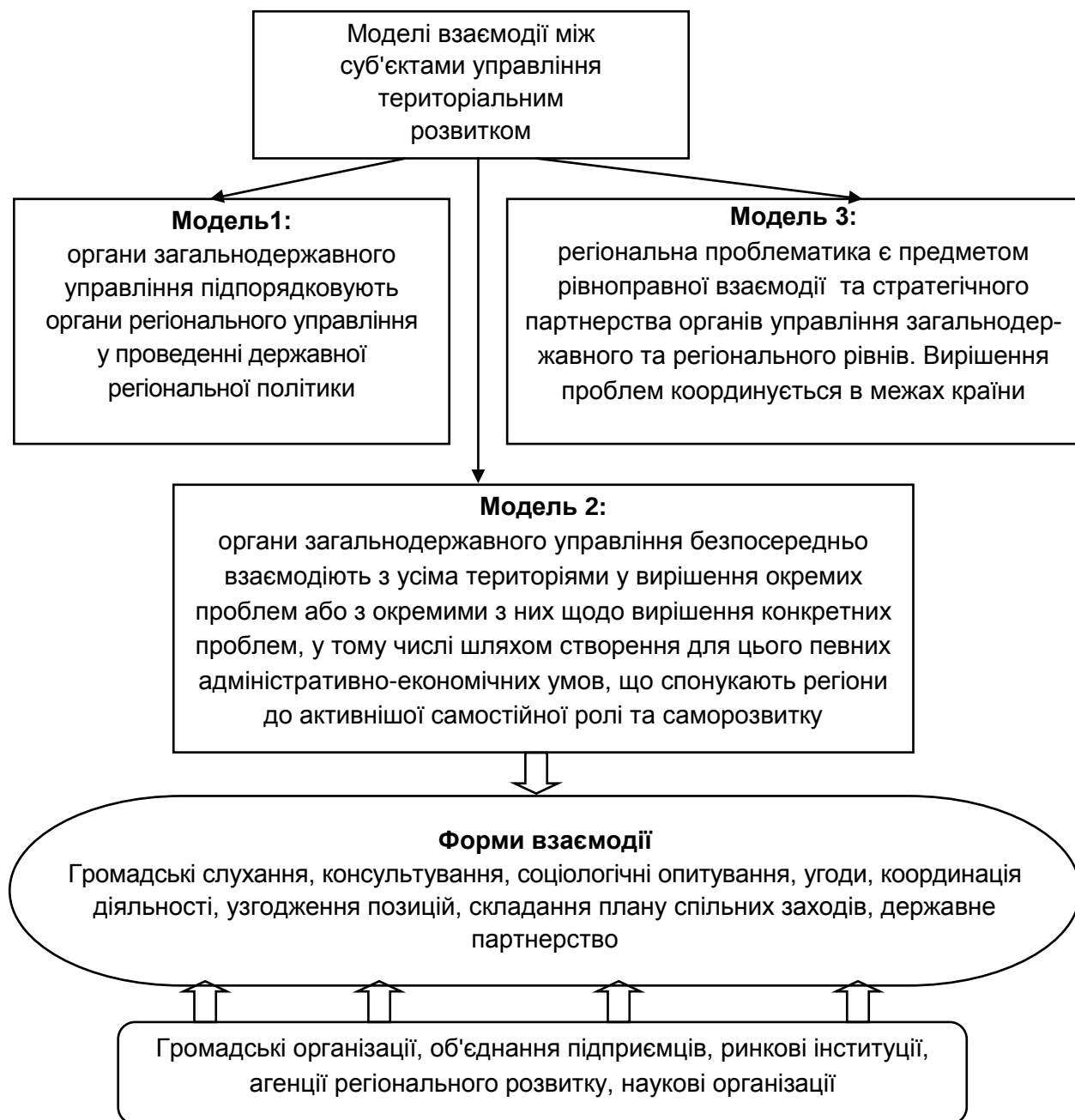


Рис. 4.1. Моделі взаємодії між суб'єктами управління територіальним розвитком

Взаємодія між суб'єктами управління територіальним розвитком характеризується такими внутрішніми проблемами:

прийняття управлінських рішень щодо регулятивних дій не завжди враховує місцеві умови і забезпечує участь громадськості;

неповно реалізується задекларована КМУ позиція щодо укладання договорів (контрактів) між центральними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування на виконання програмних заходів;

взаємодія відбувається на формальній основі, без урахування інтересів управління та належного представництва в державних координаційних органах представників бізнесу, громадських організацій, наукових та фінансових установ;

відсутнє погодження позицій органів влади з місцевими бізнесовими та громадськими (недержавними) організаціями під час прийняття непопулярних рішень щодо усунення причин, що спричиняють нерівномірний регіональний розвиток;

відсутня чітка вертикальна координація діяльності на всіх рівнях управління.

У контексті підвищення ефективності стратегічної взаємодії суб'єктів управління економічним і соціальним розвитком території та розв'язання проблем диспропорційного розвитку територій актуальними є питання:

узгодження державних і регіональних стратегічних пріоритетів на основі активізації укладання угод щодо регіонального розвитку та угод про міжрегіональну співпрацю, кооперацію та інтеграцію;

формування і підтримка мережі інституцій, які б сприяли територіальному розвитку;

правового закріплення статусу агенцій регіонального розвитку на засадах приватно-публічного партнерства;

прискорення прийняття Програми реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні.

4.2. Визначення загальних підходів до формування цілісної теоретичної моделі в галузі державного управління

Здійснення державного управління спирається на владу як на організовану силу суспільства, здатну до примусу. Це підтверджується визначенням поняття "державне управління", під яким розуміють цілеспрямований організаційний та регулівний вплив держави на стан і розвиток

суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

В основу існуючих визначень державного управління покладено класичне розуміння управління в державному секторі, що було запропоноване Максом Вебером.

Інтегрований підхід до управління, який використовується сучасною теорією менеджменту, розглядає організацію як відкриту систему, яка постійно взаємодіє із зовнішнім середовищем, до якого має пристосуватися.

Сьогодні, розробляючи найкращу модель управління, необхідно враховувати всі елементи внутрішнього та зовнішнього середовища організації.

Один із сучасних дослідників публічного управління Гірт Букерт наголошує на тому, що **публічне управління** не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом та громадянським суспільством [165].

Класична модель управління у державному секторі набуває визнання в Україні, де й досі використовується термін "державне управління", який за своїм значенням є ближчим до терміна "публічне адміністрування".

Прийнято вважати, що основними рисами державного управління є його владний характер, витокami якого є державна воля та поширеність на все суспільство.

Ключовим аспектом державного управління є держава, у той час, як ключовим аспектом публічного управління є народ.

На сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організаційного і регулівного впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу.

Порівняльний аналіз моделей державного управління в різних країнах свідчить, що інститути і механізми державної влади країн Європи, США, Японії, Російської Федерації та інших зумовлені різним історичним,

економічним, політичним та культурним досвідом. У кожній із моделей функціональність органів державного управління підтримує необхідний рівень регулювання соціальних процесів та забезпечує стабільний суспільний розвиток [40].

Серед основних чинників, які впливають на процес державного управління у зарубіжних країнах, можна виокремити:

1) особливості ринкової економіки, які виражаються в стимулюванні свободи підприємництва, вільного руху робочої сили, конкурентності ринку праці;

2) розвиток громадянського суспільства і соціального партнерства;

3) децентралізацію влади і проведення ефективної структурної і регіональної політики для поліпшення соціально-економічних умов життя громадян;

4) реалізацію соціально значущих проектів, які сприяють дотриманню принципів соціальної рівності та справедливості.

Значною мірою особливості державного управління пов'язані з характером економічних відносин.

Сьогодні існують кілька економічних моделей із різними варіантами співвідношення держави і ринкових відносин:

1) у моделі США превалюють конкуренція і ринкові методи, а державне втручання здійснюється в рамках ліберальної ідеології;

2) у соціально-ринкової моделі (країни ЄС) держава відіграє активну роль у забезпеченні добробуту громадян, пом'якшенні наслідків економічних ризиків, але вартість соціальних програм є досить високою, що призводить до зростання податків, появи проблем на ринку праці;

3) у моделі державного капіталізму (наприклад, Китай) держава займає активну економічну позицію і бере участь в управлінні багатьох приватних компаній, у контролі над основними галузями економіки, банківській сфері, засобах масової інформації. Це дає можливість контролювати темпи розвитку економіки та суттєво впливати на перерозподіл суспільних благ.

Залежно від стану суспільного розвитку та форми правління виконавчу владу в зарубіжних країнах здійснюють відповідні органи й установи, що діють у сфері державного управління та відрізняються розподілом повноважень між главою держави та урядом за такими ознаками: обсяг повноважень, процедура призначення, розстановка політичних сил, політична відповідальність.

Якщо розглядати **обсяг повноважень**, то у президентських республіках виконавчу владу очолює президент, якого сприймають як її уособлення й безпосереднього носія. У США взагалі не виокремлюють поняття уряду, а використовують для відповідних цілей терміни "виконавча влада" та "президентська адміністрація". У країнах із парламентською формою державного правління, а також у частині республік зі змішаною формою глава держави не може бути зарахованим до системи органів виконавчої влади і має повноваження, які впливають саме зі статусу глави держави. У країнах зі змішаною формою державного правління (Польща, Румунія, Франція та інші) можна спостерігати у взаємовідносинах між президентом і урядом дуалізм виконавчої влади, визначений нормами конституцій і державно-політичною практикою конкретної країни. У цьому разі головні повноваження можуть бути сконцентровані або в президента, або в прем'єр-міністра [40].

Прикладом дуалізму виконавчої влади є її організація у Франції, де положення Конституції й державно-політична практика зумовили перетворення президента на реального главу уряду.

Якщо розглядати **процедуру формування виконавчої влади**, то ця процедура відрізняється тим, що в країнах із парламентською та змішаною формами державного правління застосовується так званий парламентський спосіб (порядок) утворення уряду, який передбачає дві процедури формування, що ґрунтуються на спільних діях парламенту і глави держави.

Процедура формування уряду, яка історично склалася у Великобританії і тривалий час із певними особливостями щодо окремих країн була майже загальноприйнятою, передбачає, що глава держави призначає прем'єр-міністра та за пропозицією останнього – інших членів уряду. Парламент у цій процедурі участі не бере. Прийнято вважати, що уряд має підтримку парламенту (як правило, тільки його нижньої палати) до тих пір, поки представницький орган не проголосує проти урядової пропозиції з принципово важливого питання або прямо не висловить урядові недовіру шляхом прийняття спеціальної резолюції. Особливістю застосування відповідної процедури формування урядів у низці країн є необхідність одержання урядом інвеститури у парламенті. Інвеститура уряду за суттю є вираженням парламентської довіри його діяльності на перспективу. Наприклад, в Італії таку довіру уряду має виразити кожна з палат парламенту, а в Румунії рішення про довіру приймається на спільному

засіданні палат більшістю голосів від складу кожної з них. Іншою процедурою формування урядів є активна участь парламенту, що обумовлено у відповідних конституціях. Так, в Угорщині главу уряду обирає парламент за пропозицією президента. Водночас це означає прийняття парламентом урядової програми. В Ірландії президент за пропозицією нижньої палати парламенту призначає прем'єр-міністра. Інших членів уряду глава держави призначає за пропозицією прем'єр-міністра, попередньо схваленою тією ж палатою. У Німеччині конституційно закріплена можливість створення уряду меншості на основі так званої презумпції довіри. Ця презумпція знайшла відображення і в конституціях Естонії, Іспанії, Польщі та Словенії.

Якщо розглядати **розстановку політичних сил**, то слід зауважити, що незалежно від співвідношення і послідовності дій глави держави та парламенту, вирішення питання про формування уряду зумовлене, насамперед, реальною розстановкою політичних сил та їх представництвом у парламенті. Глава уряду у своїх діях спирається на правлячу партію або коаліцію, що дає йому змогу не тільки домінувати в уряді, а й контролювати депутатську більшість у парламенті. У результаті глава уряду отримує реальні можливості спрямовувати роботу представницького органу. Ситуація для нього може дещо ускладнюватися у разі створення коаліційних урядів.

У практиці розвинених країн в основному використовують два різновиди **політичної відповідальності уряду** – колективна й індивідуальна. Питання щодо їх взаємозв'язку та співвідношення, як правило, не регламентується нормами права і може бути зарахованим до сфери реальної політики. В Іспанії, Франції, Німеччині, Чехії, Японії та в деяких інших країнах існує лише колективна відповідальність урядів. У президентських республіках кабінет несе політичну відповідальність перед самим президентом, який може відправити у відставку його членів у разі, якщо їх дії не схвалено.

Певні особливості має практика Великобританії, а також інших країн, що використовують засади британської конституційної системи, у якій існує як колективна, так і індивідуальна відповідальність. У такому разі, якщо нижня палата парламенту висловлює недовіру будь-якому міністру, глава уряду має вирішити: подавати у відставку конкретному міністру чи уряду в цілому. Такий підхід до політичної відповідальності уряду ґрунтується на ідеї солідарності його членів. Прийнято вважати, що всі члени

уряду (кабінету) несуть відповідальність за його політику навіть у тих випадках, коли хтось із них не погоджується з конкретними урядовими рішеннями та діями. Окремі ж міністерства відповідають за діяльність своїх міністерств.

У більшості країн конституційно запроваджені тільки формалізовані процедури притягнення уряду до політичної відповідальності, які мають назву "вотум недовіри". За їх змістом питання щодо недовіри уряду не може ставитися і розглядатися спонтанно, а розглядається парламентом за ініціативою опозиції з використанням визначеної в конституції або в парламентському регламенті досить деталізованої спеціальної процедури. Іноді ця процедура безпосередньо співвідноситься з такою формою парламентського контролю за урядовою діяльністю, як інтерпеляція (та інші подібні форми). Згідно з парламентською практикою уряд має піти у відставку тоді, коли несприятливе для нього голосування відбулося з важливих питань загальної політики. Які питання мають важливий, а які є несуттєвими, практично вирішує сам уряд, а точніше, прем'єр-міністр. Як правило, обов'язковою є наявність у нижній палаті більшості від партії, яка, по суті, сприяла формуванню уряду та забезпечує йому підтримку в таких ситуаціях [40].

Водночас у відповідних країнах припускається можливість постановки питання з голосування щодо резолюції осуду (недовіри) уряду. Такий спосіб часто застосовується у зв'язку із загальною оцінкою в парламенті урядової політики. Опозиція вносить пропозицію про прийняття резолюції осуду, після чого відбуваються дебати та голосування. Якщо палата приймає таку резолюцію, то уряд має піти у відставку. У низці країн альтернативою такої відставки уряду є розпуск палати главою держави за ініціативою самого уряду. Разом із тим із тактичних міркувань уряд сам може поставити в палаті питання щодо довіри до нього, яке звичайно розглядається за тією самою процедурою, що й пропозиція резолюції осуду. Але реальне значення таких процедур також є відносним, оскільки уряд здебільшого спирається на партійну більшість у нижній палаті.

Іншою формою конституційної відповідальності уряду (органів виконавчої влади) є відповідальність з використанням процедури імпічменту або інших подібних процедур. Характерною рисою такої відповідальності є те, що вона завжди індивідуалізована. У деяких країнах відповідальності в порядку імпічменту або іншим подібним процедурам підлягають не тільки вищі суб'єкти виконавчої влади, а й судді. Особливістю

такої відповідальності є й те, що вона може існувати за різних форм державного правління.

У країнах зі змішаною формою правління процедура імпічменту зберігає своє значення щодо президентів. У президентських республіках, де не передбачено політичної відповідальності уряду (кабінету) перед представницьким органом, імпічмент є важливим засобом взаємодії законодавчої та виконавчої влади і розглядається як один із компонентів у системі стримувань і противаг.

Процесуально імпічмент у принципі подібний до процедури судового розгляду. Але головним змістом відповідальності в порядку імпічменту є політичне оцінювання дій відповідної посадової особи, а наслідком – можливе усунення її з посади (посту). Суттєво відмінною від розглянутої є парламентська процедура усунення президентів, що використовується в деяких країнах, де існує згаданий дуалізм виконавчої влади. Головну роль у здійсненні такої процедури відіграє однопалатний парламент, який у своєму рішенні спирається на заздалегідь сформульований висновок конституційного суду. Відповідні процедури встановлені конституціями Латвії, Литви, Молдови, Румунії, Туреччини та деяких інших держав [40].

Слід зазначити, що на особливості розвитку державного управління різних держав сучасного світу суттєво впливає процес **глобалізації**.

Глобалізація приводить до появи нового політичного феномену – **глобального управління**, яке розуміється як сукупність офіційних інститутів і організацій, що створюють та підтримують правила і норми, які управляють світовим порядком, та всі організації і групи впливу – від багатонаціональних корпорацій, транснаціональних соціальних рухів до численних неурядових організацій, досягнення цілей, і вирішення завдань яких залежить від транснаціональних правлячих і владних інститутів. Найбільш впливовими інститутами є Організація Об'єднаних Націй (ООН), Світова організація торгівлі (СОТ), Міжнародний валютний фонд (МВФ) та ін. Проте не менше значення має участь у глобальному процесі громадських об'єднань і рухів.

Розвиток глобального управління виявляється у формуванні міжнародних режимів, що передбачають принципи, норми, правила і процедури прийняття рішень, з приводу яких у певній сфері міжнародних відносин передбачається досягнення загальної згоди. Міжнародні режими охоплюють широке коло учасників, включаючи уряди, урядові органи, неурядові владні структури, створюючи систему "урядування без уряду"

в сучасному світовому порядку (наприклад, Організація безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). Але ці інституції неоднозначно оцінюються з погляду збереження державності, оскільки їх здатність брати на себе деякі функції національних держав суттєво відрізняються.

Отже, управління в умовах глобалізації перетворюється на комплекс норм, інститутів і практик, які визначають межі допустимої поведінки організацій і компаній на глобальному, регіональному і національному рівнях. Це свідчить про те, що в результаті глобалізації економічного простору, в якому активно діють транснаціональні корпорації, **обмежується монополія держави на владні функції**. Держава втрачає можливість використовувати такі традиційні інструменти макроекономічного регулювання, як митні збори, експортні субсидії, валютний курс, ставка рефінансування та ін. В умовах жорсткої конкуренції між країнами за прямі іноземні інвестиції відбувається інтернаціоналізація таких сфер національно-державної компетенції, як податкова і соціальна політика, трудове законодавство, освіта, професійна підготовка тощо. Внаслідок цього у світі активно формується нова конструкція національної влади і управління: законодавчо-політична і виконавчо-розпорядча влади дедалі більше концентруються на наднаціональному та регіональному рівнях, а на внутрішньодержавному рівні посилюється **вплив інститутів громадянського суспільства**.

Разом із тим, держава та її уряд залишаються єдиним інститутом, до якого громадяни і виборці можуть звернутися за відновленням справедливості, відповідальності і позитивних тенденцій. Ці функції не може взяти на себе жодна ліга транснаціональних корпорацій. Навпаки, голови корпорацій в надзвичайних ситуаціях звертаються за допомогою до держави. Отже, реальністю для більшості країн є **розширення функцій держави в соціально-економічній сфері**, що значно посилилося під впливом світової економічної і фінансової кризи та продемонструвало слабкість ідеї "дешевої", "скромної" держави, її мінімального втручання в соціально-економічне життя.

На противагу такій державі, наприклад, можна виокремити ідею "сильної держави", наводячи у сфері впливу функцій держави таку класифікацію [147]:

1) мінімальні – забезпечення суспільного блага; захист, закон і порядок; права власності; макроекономічне регулювання; суспільна охорона здоров'я; підвищення соціального захисту;

2) проміжні – зовнішні зв'язки, освіта, довкілля, регулювання монополій; боротьба з недостатнім рівнем освіти; страхування, фінансове регулювання; соціальне страхування;

3) активні – індустріальна політика; перерозподіл капіталу.

Ф. Фукуяма пропонує розглядати сучасні компетенції державних установ у чотирьох аспектах [147]:

1) **організаційне проектування і менеджмент**, ураховуючи, що більшість найвдаліших рішень має специфічний контекст;

2) **створення політичної системи**, виходячи з того, що проект державного управління визначається політичною системою, але це не гарантує оптимальності діяльності державних установ, оскільки одна й та сама установа може як сприяти, так і протидіяти вирішенню окремих справ;

3) **основи легітимності**, маючи на увазі, що державні установи повинні не лише спільно працювати в загальноадміністративному розумінні, але й легітимно сприйматися більшою частиною суспільства. Оптимальний державний устрій – це така система обслуговування, якої активно потребують клієнти – громадяни суспільства;

4) **культурні і структурні фактори**, виходячи з того, що норми, цінності і культура передусім зумовлюють попит на ту чи іншу інституцію, дають змогу розвивати або стримувати розвиток певного типу професійних установ.

Особливості сучасного державного управління пов'язуються також з тим, що суспільство переходить до постіндустріальної епохи, коли важливо запровадити синергетичну функціональність органів державного управління, що дасть можливість державній владі управляти соціальним розвитком на основі прогнозування соціально-економічних процесів, визначаючи межі і можливості управління.

Отже, **для сучасного розвитку державного управління** в умовах глобалізації та постіндустріального розвитку характерною стає нова методологія, яка ґрунтується на принципах соціальної корисності, співвідношення результатів і використаних ресурсів для оцінювання ефективності функціонування державного управління, наявності в межах самої держави інституту оскарження дій органів державної влади з боку громадян. З урахуванням того, що метою постіндустріального суспільства є забезпечення якості життя людини у всіх вимірах, **змінюються ціннісні орієнтири державного управління** і його переорієнтація на обслуговування інтересів та задоволення потреб пересічних громадян у контексті

формування системних умов їх самореалізації. Зокрема, **системні управлінські інновації щодо забезпечення якості діяльності органів державної влади** знаходять вираження у впровадженні концепції *good governance* ("належне врядування"), яка припускає одночасність ринкових реформ і заходів, спрямованих на консолідацію демократії, тобто є концепцією сильної державної влади, що діє разом з інститутами та організаціями громадянського суспільства, є прозорою і відкритою для громадян.

Запровадження стандартів публічного управління вимагає переходу від системи влади з високим ступенем закритості до влади, відкритої для суспільства. Відкритість є важливим фактором демократичних відносин між громадянами та органами державної влади й органами місцевого самоврядування (далі – органи державної влади).

Функціонально відкритість органів державної влади характеризує зрозумілість цілей та функцій влади для громадян, а відповідно і її здатність задовольняти інтереси громадян та сприймати їх вплив на неї. Громадяни виступають реальними суб'єктами прийняття державно-управлінських рішень, а отже, формують державну політику, реалізують її та контролюють.

Таким чином, відкритість розглядається основною вимогою для досягнення ефективності державної влади, сформованої демократичним шляхом. У разі недотримання такої вимоги суспільний контроль за діями органів державної влади є неможливим. Лише відкрита, "прозора", тобто публічна у своїх намірах влада задовольняє інтереси громадян та суспільства. Її діяльність відповідає закону, є моральною та контролюється суспільством.

Відкритість у діяльності органів державної влади вирішує три важливих для суспільства завдання:

- 1) повертає довіру громадян до офіційної влади;
- 2) створює несприятливі умови для подальшого розвитку корупції в суспільстві;
- 3) забезпечує реалізацію конституційних прав громадян в інформаційній сфері.

Історичний розвиток системи "держава – суспільство" в Україні показує, що держава не розглядає громадян як рівного собі діалогового партнера. Ознаками відчуженості держави від суспільства є: традиційна закритість влади, культ секретності, особливий статус професійного

середовища державних службовців, відсутність усвідомлення в них необхідності налагодження та підтримання конструктивного діалогу з громадськістю, низький рівень власної відповідальності щодо налагодження діалогу тощо.

У науковій літературі зміст поняття "відкритість діяльності органів державної влади" не має чіткого й однозначного визначення, тому розглядається варіативно. Окремі його теоретичні та практичні аспекти і досі залишаються дискусійними.

Характерним є розгляд цього поняття в контексті відносної відсутності перешкод в одержанні інформації і можливості інформувати інших, тобто це можливість шукати, запитувати, одержувати, передавати і поширювати інформацію. Це – можливість людини одержувати інформацію не тільки стосовно себе самої, а й щодо соціальних, політичних і державних питань. Це певна форма доступу до інформації про діяльність органів влади, про процедури прийняття та виконання державно-управлінських рішень, а також можливість впливу на діяльність органів державної влади – використовувати та змінювати те, до чого вже є доступ.

На практиці досить часто "відкритість" доповнюють поняттям "прозорість" і розглядають як провідний принцип діяльності. Деякі науковці трактують принцип відкритості як вільний доступ громадян до участі в державному управлінні через волевиявлення та безпосередню службу в органах державної влади, відокремлюючи принцип прозорості. Інші об'єднують ці два поняття як одне ціле чи взагалі використовують термін "транспарентність", запозичений з англійської мови.

Окремі дослідники розмежовують зміст цих понять таким чином:

прозорість – це функціональна характеристика органів державної влади, що визначається мірою обізнаності громадян стосовно сутнісних проявів їх діяльності, а також зрозумілості широкій громадськості її обумовленості, змісту і сенсу; виявляється в тому, що громадяни, громадськість, на яких поширюється або яких стосуються рішення, дії органу державної влади, мають бути обізнані, в який спосіб вони будуть здійснені;

відкритість – це функціональна характеристика органів державної влади, що визначається мірою безпосередньої участі громадян у їх діяльності; виявляється у забезпеченні реального впливу громадян, громадськості на зміст діяльності органів влади, постановку вимог перед ними щодо прийняття та реалізації управлінських рішень.

Поняття відкритості та прозорості органів державної влади розкривається і в ст. 2 і 4 Закону України "Про доступ до публічної інформації". У частині першій ст. 2 Закону прозорість і відкритість суб'єктів владних повноважень розглядається як самостійна цінність, що є загальносуспільним інтересом та необхідною умовою демократичного суспільства, формування довіри до органів влади. Ст. 4 цього Закону визначає принцип прозорості та відкритості влади основоположним у забезпеченні доступу до публічної інформації. Він впливає з конституційних засад, відповідно до яких носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5 Конституції України). Виходячи з цього, під прозорістю та відкритістю слід розуміти інформаційну відкритість органів державної влади в процесі здійснення ними своєї діяльності, максимальну доступність для громадськості інформації про прийняті ними рішення, надання громадськості можливості участі в обговоренні та процесі прийняття управлінських рішень тощо.

Отже, відкритість розглядається як сукупність певних правил, на яких ґрунтується діяльність органів державної влади, або як сукупність принципів, дотримання яких у роботі органів державної влади сприяє формуванню стандартів та норм публічного управління, упровадженню загальноносупільних цінностей реальної демократії.

Традиційна модель державного управління намагалася деполітизувати те, що є політичним за суттю, тоді як новий публічний менеджмент визнає політичну сутність державного управління. І хоча вирішальне слово залишається за політичним керівництвом, у новому публічному менеджменті відбулася остаточна відмова від нереального відділення процесу вироблення політики від процесу управління. Новий публічний менеджмент, порушуючи питання ефективності й результативності в задоволенні суспільних потреб, не тільки змінює систему та органи державного управління, а і їх роль у державі та суспільстві. В Україні, в якій відбуваються глобальні трансформаційні процеси, в тому числі й у системі державного управління, тільки починає формуватися і впроваджуватися **нова модель державного управління**: перехід органів державного управління від здійснення функцій контролю, нагляду і примусу до функції надання громадських (управлінських) послуг населенню, що передбачає перехід від адміністрування до менеджменту, перенесення основних акцентів у діяльності на результати. Цьому багато в чому сприяють ті реформи, які відбуваються в Україні.

У межах системи органів державного управління інструментами реформ є:

- децентралізація системи управління (зокрема, зниження ролі уряду);
- реструктуризація закладів управління;
- перерозподіл ролей, місій і завдань між різними рівнями влади;
- зменшення кількості посадових осіб;
- скорочення витрат на технічне обслуговування бюрократії.

На рис. 4.2 наведено комплексний підхід до побудови нової моделі державного управління.

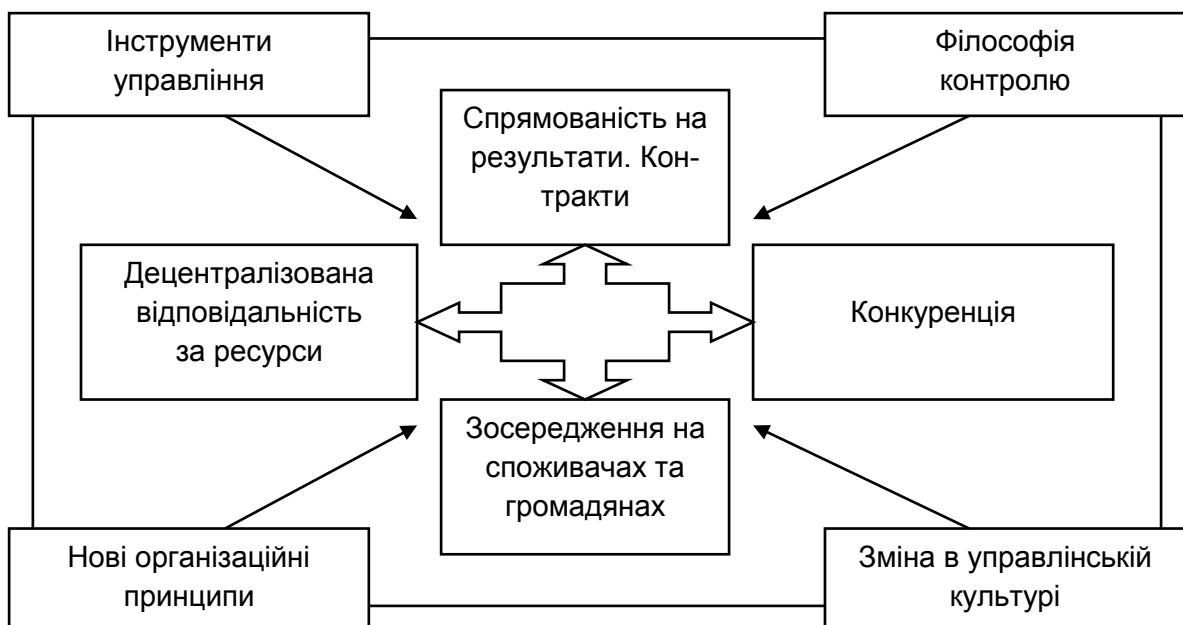


Рис. 4.2. Комплексний підхід до побудови нової моделі державного управління

Комплексний підхід до побудови нової моделі державного управління, як показано на рис. 4.2, складається з таких елементів:

- починає діяти нова філософія контролю (оцінювання виконання, командна робота);

- успішні інструменти управління (наприклад, децентралізована відповідальність за професійну діяльність та ресурси, угоди, підрахунки затрат і результатів) також використовуються у державному секторі;

- нові принципи організації (такі, як більша відкритість, реагування на тенденції в суспільстві та технічний розвиток, визнання конкуренції);

- зміна в управлінській культурі (що містить нове визначення лідерства, зміну підходу щодо зроблених помилок тощо).

Таким чином, побудована нова цілісна модель державного управління в Україні призведе не до зменшення витрат із бюджету, а до "якісного" зростання та появи більш ефективних процесів планування й контролю виконання державних повноважень. Зазначена модель державного управління може зміцнити систему державного управління через:

надання громадянам більших можливостей щодо участі та розвитку "громадянського суспільства";

установлення тісних зв'язків між політичною діяльністю та адміністративним управлінням, сприяння визначенню головної цілі та інших стратегічних рішень.

Висновки

Публічне адміністрування – це сукупність безпосередньої взаємодії громадян, державного та неурядового секторів, це планування, управління загальними справами міста, регіону, це – відносини, які містять офіційні інституції, неформальні домовленості й пов'язані із синтезованим (людським, інтелектуальним, соціальним) капіталом громадян, а тому невіддільні від архетипів демократії.

Найбільш відомі моделі в публічному адмініструванні: *old public management* – класична бюрократична форма організації, описана Максом Вебером як ідеальний тип раціональної форми правління, що завдяки принципу праводержавності відзначається високим рівнем прогнозованості для політики і для громадян; *new public management* (NPM) – це сукупність адміністративно-політичних стратегій реформування, в основу якої покладено переважно тлумачення адміністративної діяльності крізь призму приватної економіки та *good governance* – охоплює демократичну й ефективну систему керування, успішно діючі громадські інституції, відповідну якість громадських послуг та вміння пристосуватися до нових суспільних потреб, вимагає довіри суспільства до уряду, передбачаючи принципи прозорості, особистої порядності, високих етичних стандартів, дотримання закону, відповідальності, доступу і солідарності з громадянами.

Різні теоретичні підходи щодо місцевого самоврядування обумовили існування різних його моделей. Серед найбільш поширених в Європейському Союзі виокремлюють англосаксонську, континентальну, змішану моделі місцевого самоврядування.

Англосаксонська модель місцевого самоврядування складалась у Великобританії. До характерних ознак цієї моделі належать: відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, що опікають місцеві виборчі органи; функціонування органів місцевого самоврядування здійснюється тільки у межах компетенції, закріпленої у законі й утвердження принципу позитивного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування.

Континентальна модель місцевого самоврядування (вона ж романо-німецька, французька) ґрунтується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Континентальна модель місцевого управління нагадує ієрархічну піраміду, за якою відбувається передача різних директив і інформації, і в рамках якої на центральні власті активно працює ціла армія агентів на місцях. Ця модель також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим. Основними ознаками континентальної моделі є: поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування. Побудова континентальної моделі в сучасній Україні дозволить урахувати особливості публічного адміністрування та задовольнити потреби місцевого самоврядування в децентралізації.

Змішана (гібридна) модель місцевого самоврядування має подібність як з англосаксонською, так і з континентальною, тобто існують змішані варіанти організації влади на місцях. Характерною ознакою змішаної моделі можна вважати сполучення достатньо автономного місцевого самоврядування на низовому територіальному рівні з державним управлінням на більш високому рівні.

З огляду на регіональне вимірювання вітчизняного публічного адміністрування, в Україні можна виокремити такі моделі взаємодії між суб'єктами управління стратегічним територіальним розвитком: модель повного підпорядкування органів регіонального управління у проведенні державної регіональної політики центральним органам; модель рівноправної взаємодії та стратегічного партнерства щодо вирішення актуальних завдань територіального розвитку з координацією у межах усієї національної системи; модель безпосередньої взаємодії центральних органів з усіма територіями у вирішенні окремих проблем або з окремими з них щодо вирішенні конкретних проблем шляхом формування для цього відповідних адміністративно-економічних умов, що створюють умови для децентралізації.

Подано нову цілісну модель державного управління, що запропонована для побудови в Україні, призведе не до зменшення витрат

з бюджету, а до "якісного" зростання та появи більш ефективних процесів планування й контролю за виконанням державними службовцями повноважень. Дана модель надасть змогу вдосконалити систему державного управління через: надання громадянам більших можливостей щодо участі в управлінні державою та забезпечення розвитку "громадянського суспільства"; встановлення тісних зв'язків між політичною діяльністю та адміністративним управлінням, сприяння визначенню та реалізації головної цілі розвитку держави та її регіонів та прийняття стратегічних рішень.

Контрольні запитання для самодіагностики

1. Дайте тлумачення поняття *"публічне адміністрування"* у широкому та вузькому сенсі.
2. У якому вітчизняному правовому полі закріплено поняття публічної служби? Визначте основну мету публічної служби.
3. Яка модель у публічному адмініструванні є початковою? Розкрийте сутність даної моделі.
4. Назвіть моделі місцевого самоврядування на основі аналізу закордонного досвіду. Яка з цих моделей організації публічної влади на місцях найбільш відповідає українським реаліям?
5. У чому полягає децентралізація державної влади? Назвіть її переваги.
6. Назвіть моделі взаємодії між суб'єктами управління стратегічним територіальним розвитком. Укажіть суб'єкти стратегічної взаємодії і шляхи їх взаємодії.
7. Чому для розроблення найкращої моделі управління необхідно враховувати всі елементи внутрішнього та зовнішнього середовища організації?
8. Охарактеризуйте економічні моделі з різними варіантами співвідношення держави і ринкових відносин.
9. Як процес глобалізації впливає на особливості розвитку державного управління різних держав сучасного світу?
10. Назвіть завдання, які вирішує для суспільства відкритість у діяльності органів державної влади.
11. У чому полягає нова модель державного управління?

Тести для самодіагностики

1. Сукупність безпосередньої взаємодії громадян, державного та неурядового секторів, планування, управління загальними справами міста, регіону, відносини, які містять офіційні інституції, неформальні домовленості й пов'язані із синтезованим (людським, інтелектуальним, соціальним) капіталом громадян, – це:

- а) публічне адміністрування;
- б) державне управління;
- в) публічне управління.

2. Класичною бюрократичною формою організації є:

- а) *old public management*;
- б) *good governance*;
- в) *new public management*.

3. Поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування; утвердження у здійсненні публічної влади принципу негативного правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, згідно з яким вони можуть здійснювати всі дії прямо незаборонені законом – це основні ознаки моделі місцевого самоврядування:

- а) англосаксонської;
- б) іберійської;
- в) континентальної;
- г) радянської;
- д) змішаної.

4. Децентралізація є необхідним компонентом процесу демократизації країни, який ґрунтується на архетипі прямої демократії:

- а) так;
- б) ні.

5. Зовнішні зв'язки, освіта, довкілля, регулювання монополій; боротьба з недостатнім рівнем освіти; страхування, фінансове регулювання; соціальне страхування – це функції впливу "сильної держави":

- а) мінімальні;
- б) проміжні;
- в) активні.

6. Перехід органів державного управління від здійснення функцій контролю, нагляду і примусу до функції надання громадських послуг населенню, що передбачає перехід від адміністрування до менеджменту, перенесення основних акцентів у діяльності на результати – це:

- а) традиційна модель державного управління;
- б) нова модель державного управління.

Завдання для самостійного вирішення

Завдання 4.1

Намалюйте схему взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні, використовуючи елементи, наведені в табл. 4.2.

Таблиця 4.2

Органи державної влади та місцевого самоврядування в Україні

Органи державної влади	Органи місцевого самоврядування
Президент України. Верховна Рада України. Кабінет Міністрів України. Міністерства, комітети. Місцеві державні адміністрації	Сільські, селищні та міські ради та їх виконавчі органи. Районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Районні у містах ради та їх виконавчі органи

Завдання 4.2

Дайте порівняльну характеристику моделей публічного адміністрування таких країн, як Англія, Франція, Німеччина, Польща, США та Україна, заповнивши табл. 4.3.

Таблиця 4.3

Порівняльна характеристика моделей публічного адміністрування у різних країнах

Країни	Особливості	Коментарі
Англія		
Франція		
Німеччина		
Польща		
США		
Україна		

5. Культура й етика публічного адміністрування

5.1. Етична інфраструктура публічного адміністрування.

5.2. Принципи та норми поведінки представників публічного адміністрування.

5.3. Визначення іміджу працівника та особливості його впливу на ефективність публічного адміністрування.

5.4. Службова етика та етикет у публічному адмініструванні.

Ключові поняття і терміни: етична інфраструктура, механізми формування, еліта, державне управління, етичний кодекс, етичні принципи, управлінська еліта, етичні стандарти, політична воля.

5.1. Етична інфраструктура публічного адміністрування

Реформування системи публічної влади в Україні з позиції її демократизації обумовило потребу розроблення та впровадження нової кадрової політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. У цьому контексті морально-етичну проблематику в системі державної служби слід розглядати не тільки як засіб регуляції поведінки представників органів влади, а й як спосіб формування її авторитету й довіри до неї з боку громадян [196, с. 3].

Стратегічним напрямом розвитку публічної служби в Україні як складової частини державного управління на сучасному етапі є побудова нової системи владних відносин. Важливим чинником у розвитку і формуванні управлінської еліти в державі, її готовності до ефективної діяльності відіграє ступінь "етизації" управлінського апарату як складової професійно важливих якостей у контексті європейського виміру. Коли досить динамічно змінюється політична ситуація в державі, важливо сформувати якісний та сучасний управлінський апарат, який міг би вчасно та результативно реагувати на виклики сьогодення. Ці завдання призначена реалізовувати управлінська еліта [184, с. 82–85].

Вивчення професійної етики публічних службовців і дослідження практики службової взаємодії та відносин показали, що формування професійної етики державних службовців потребує керованості. Таку вимогу зумовлює ряд інноваційних ідей.

По-перше, загальнолюдські цінності – гідність людини, її права і свободи, справедливість, рівноправність, а також демократичні цінності – прозорість, відкритість, підзвітність і підконтрольність влади – набули статусу базових суспільних цінностей.

По-друге, формування етики державних службовців, а також гуманізація суспільних відносин як її наслідок відбуваються тільки завдяки двом зустрічним процесам: демократичному реформуванню державного управління на етичних засадах і розбудові на цих самих засадах громадянського суспільства.

По-третє, оскільки відповідальність за практичне втілення базових цінностей у суспільне життя як відповідальність за утвердження закону і справедливості, однакових для всіх покладається на органи влади і, насамперед, на її керівників, то професійна державна служба є суспільною потребою в такій владі, яка б слугувала моральним взірцем для кожного члена суспільства.

Професійна етика публічного службовця вимагає свідомої і добровільної згоди на принцип самообмеження окремих громадянських прав і свобод. Це зумовлює потребу у внутрішньому і зовнішньому контролі за етикою поведінкою державних службовців із боку як самої влади, так і з боку громадянського суспільства.

Вирішення етичних проблем професійної діяльності потребує комплексу інструментів і процедур, які будуть спонукати до етичної поведінки і врегульовувати її небажані прояви. Вони можуть бути об'єднані в етичну службу як спеціальний інститут етики публічних службовців або ж набрати форми етичної інфраструктури публічного адміністрування.

Етична інфраструктура є сукупністю взаємодоповнювальних механізмів, методів і засобів управління професійною діяльністю державних службовців і регулювання відносин, які забезпечують формування та функціонування професійної етики. Йдеться про правові, організаційні, психолого-педагогічні, власне етичні та інші механізми управління професійною поведінкою державних службовців, які сприяють реалізації функцій професійної етики, а також механізми, методи і форми морального регулювання професійних відносин, зокрема координація, інтеграція, співучасть в управлінні, делегування повноважень, етична освіта і соціалізація тощо (рис. 5.1) [122, с. 328–330].

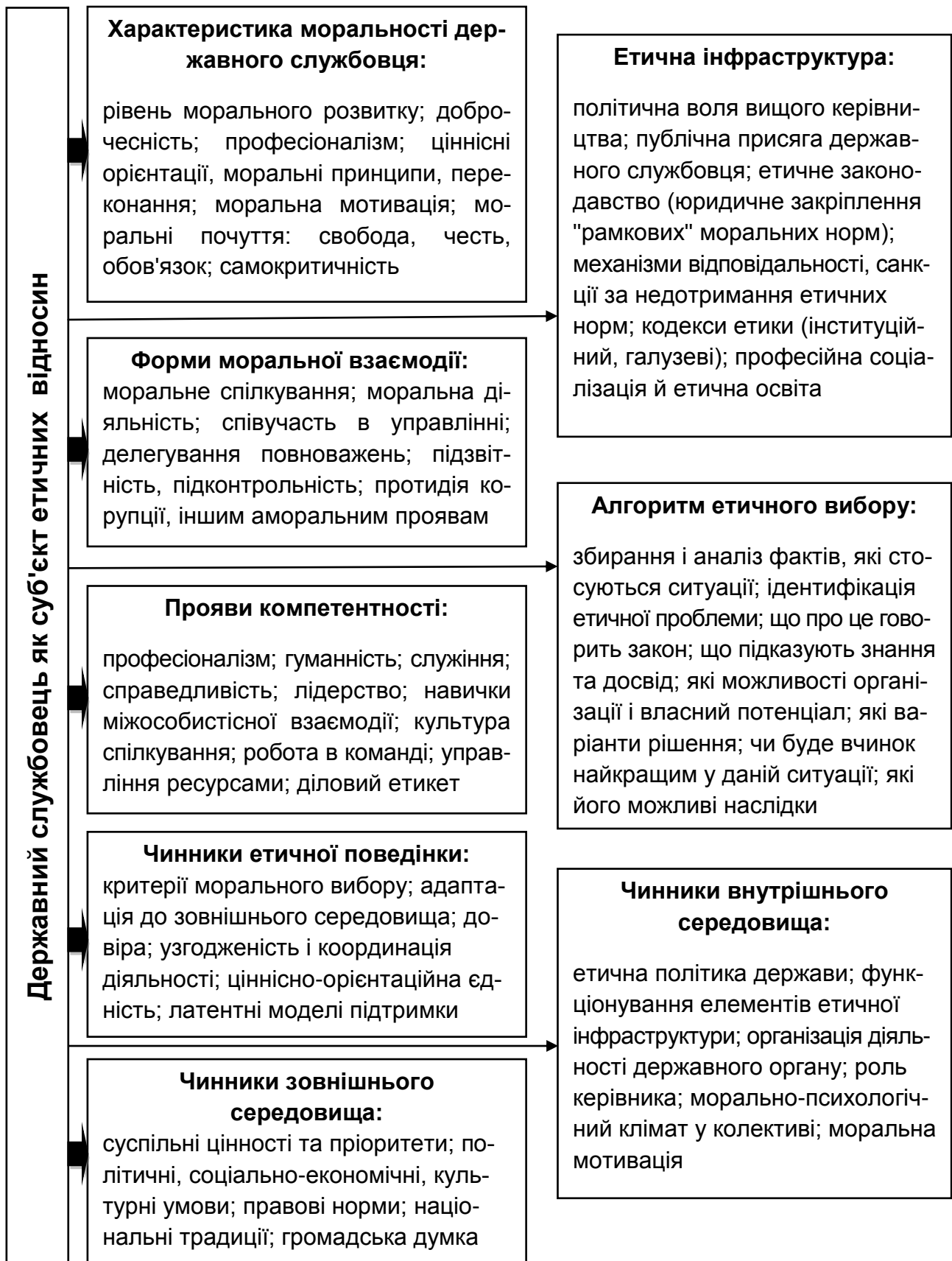


Рис. 5.1. Основні складові процесу формування та функціонування етики державного службовця і його чинники [122, с. 326]

Важливість та необхідність ґрунтовного наукового пізнання процесу розроблення та впровадження етичної інфраструктури як сфери суспільної життєдіяльності зумовлена ще й тим, що вона й дотепер не стала об'єктом розгорнутого аналізу вчених. Між тим не викликає сумніву той факт, що повільні темпи й труднощі реформування вітчизняної державної служби багато у чому пов'язані з відсутністю науково-аналітичного забезпечення етичної інфраструктури. Наслідком цього, зокрема, є те, що морально-етичні проблеми визнаються і стають предметом теоретичного дослідження й практичного розв'язання уже після того, як вони загострилися [183].

Формування етичної інфраструктури спрямоване, насамперед, на створення дієздатних структур, які б забезпечували якісну етичну підготовку політико-правової еліти, контроль його діяльності та науково-методичну підтримку розв'язання етичних проблем.

На сьогодні етична інфраструктура як складна система містить 9 елементів, кожен з яких у процесі формування етичної інфраструктури є самостійним і важливим механізмом, який взаємодоповнює та посилює інші (рис. 5.2).

Серед головних елементів інфраструктури, які суттєво впливають на процес формування політичної еліти в державі, слід зазначити кодекс поведінки публічних службовців.

Кодекс – це відправний пункт для постійної роботи з покращення етичного клімату у відомствах і установах. Без встановлення правил і норм поведінки, опираючись на різноманітну кількість законодавчих актів, які під час суперечать один одному, державні службовці не можуть працювати ефективно.

Кодекс поведінки – це угода між декількома органами/організаціями щодо визначених принципів і/чи стандартів, що обов'язкові для кожного з цих органів/кожної з цих організацій [183, с. 84].

Кодекс визначає стандарти та норми поведінки й етики державних службовців, гарантії їх дотримання та відповідальність за їх порушення.

Він призначений для інформування фізичних і юридичних осіб про те, якої поведінки вони вправі очікувати від державних службовців [184, с. 84].

Для того, щоб бути ефективним елементом етичної інфраструктури, Кодекс повинен створюватися і діяти на основі принципів.

Елементи інфраструктури	Перший елемент – це політична воля і публічне визнання вищим політичним керівництвом етичних норм основою демократичних трансформацій у державі
	Другий елемент – етичне законодавство, в якому повинні бути юридично закріплені базові етично-моральні норми професійної діяльності державних службовців
	Третій елемент – це механізм звітності та нагляду, точніше механізм відповідальності, за допомогою якого регулюється відповідальність державних службовців і впроваджуються санкції за порушення етичних норм
	Четвертий елемент – це кодекси поведінки. Як механізм етичної інфраструктури, кодекси поведінки (етичні кодекси) проголошують правила і стандарти поведінки державних службовців, містять відповідні міри покарання за порушення етичних норм, забезпечуючи відкритість професійної діяльності службовців громадянам і суспільству
	П'ятий елемент – це механізм професійної соціалізації, який характеризує взаємодію людини із соціальним середовищем. Це – суспільна форма активного сприйняття індивідом соціальної інформації, необхідної для адаптації до середовища
	Шостий елемент – це належні умови організації праці державних службовців в органах державної служби. Належні умови праці державних службовців – це їх право на таку організацію праці і на такі умови, в яких можливі свобода вибору і самореалізації, панує атмосфера довіри, поваги, гідності
	Сьомий елемент – це координувальні етичні інститути (органи) державної служби для вирішення етичних проблем. У зв'язку зі складністю професійної етики державного службовця потрібен спеціальний незалежний державний орган, який би розглядав питання, пов'язані з професійною етикою державних службовців
	Восьмий елемент – це громадський (суспільний) нагляд (контроль) за діяльністю державних службовців через інститути громадянського суспільства
	Дев'ятий елемент – це етична експертиза, за допомогою якої з'ясується застосування відповідних етичних стандартів, створення так званого етичного режиму в органах державної влади

Рис. 5.2 Елементи формування і функціонування етичної інфраструктури

До принципів Кодексу належать такі:

- добровільності (кодекс створюється не для того, щоб регулювати діяльність інших органів/організацій, а для того, щоб удосконалити власну роботу і допомогти іншим);
- співробітництва (основне завдання коаліції органів/організацій-однодумців – це допомагати одна одній щодо відповідності стандартам у тих випадках, коли органи/організації намагаються відповідати стандартам, але в них це не виходить);
- згоди і віри в ідею (робота над кодексом створює коаліцію органів/організацій, які використовують кодекс поведінки щодо переконання; коаліція може розширюватися шляхом розширення кола однодумців, переконаних у користі кодексу) [121, с. 77].

Кодекс поведінки публічних службовців визначає стиль та методи здійснення службовцями своїх посадових повноважень. Серед загальних положень кодексу визначають забезпечення кожним службовцем підтримки конституційного устрою, реалізації законів та Конституції; сумлінне виконання посадових обов'язків, що передбачає забезпечення виконання та захист прав і законних інтересів громадян та держави; у межах посадових обов'язків розглядати звернення громадян та громадських об'єднань, а також підприємств, установ та організацій, державних органів та органів місцевого самоврядування та приймати рішення, згідно з регламентом виконувати установлені правила внутрішньої трудової дисципліни, посадові інструкції, правила роботи із службовою інформацією, підтримка рівня кваліфікації; зберігання державної таємниці, а також нерозголошення даних, що стосуються приватного життя, честі та гідності громадян [76, с. 12].

Загальні правила поведінки державних службовців в Україні є на сьогодні узагальненням стандартів поведінки та доброчесності державних службовців. Загальні правила поведінки встановлюють основні вимоги до етичної поведінки працівників органів державної влади, що обіймають посади, віднесені до відповідних категорій посад державних службовців відповідно до Закону України "Про державну службу"; для державних службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної, митної, податкової служб, Національного банку України, Служби безпеки, внутрішніх справ, управління Збройних Сил та інших військових формувань, відповідними органами можуть затверджуватись правила

поведінки з урахуванням особливостей роботи в цих органах. Вони ґрунтуються на Конституції України та визначених законами України принципах державної служби, спрямовані на створення умов для підвищення авторитету державної служби та зміцнення репутації державних службовців, а також інформування громадян про поведінку, яку вони мають очікувати від державних службовців. Порушення цих правил державними службовцями є підставою для застосування до них дисциплінарних стягнень, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України, а також законами України "Про державну службу" та "Про боротьбу з корупцією" [76, с. 12].

Кодекси орієнтують на досягнення лише практичного мінімуму цілей організації. Метою етичних кодексів є попередження та профілактика корупційних діянь, а також визначення напрямів розв'язання конфлікту інтересів – особистого і державного. Прийнятний кодекс етичної поведінки повинен містити п'ять елементів, зокрема: мету; перелік позитивних цінностей, на які потрібно орієнтуватися; понятійні стандарти того, що "можна" і чого "не можна"; реальні санкції; систему процедурних гарантій.

Проте навіть найкращий кодекс – це лише відправний пункт постійної роботи з поліпшення етичного клімату у відомствах і установах. Створення стандартів професійної діяльності передбачає етичну інфраструктуру, яка зазвичай складається з етичного кодексу професійної поведінки, комісії (або комісій на різних рівнях) з питань етики, правила етичного поведіння усередині організації.

5.2. Принципи та норми поведінки представників публічного адміністрування

В умовах сучасної України мораль відіграє особливу роль. Адже в моралі зафіксовані загальнолюдські цінності. Зростання ролі морально-етичних чинників у державному управлінні – це закономірне явище будь-якого цивілізованого суспільства. Сучасний стан державної служби наочно демонструє необхідність обговорення питань етики. Питання професіоналізму, етики і розроблення кодексу поведінки державних службовців визнано сферою, яка набуває дедалі більшого значення. Для того, щоб людина успішно виконувала свої професійні обов'язки, вона повинна бути не лише компетентною у вибраній діяльності, а й дотримуватись етикетних

правил поведінки в різних формальних та неформальних ситуаціях. Для того, щоб етичні принципи, норми, правила та стандарти перетворились у реалії ділового життя, вони повинні бути залучені до процесу прийняття рішень на всіх рівнях управління, а також у практику усіх державних службовців [81, с. 84–86].

Останнім часом професійна етика сприймається як суспільна необхідність, породжена специфікою професійної діяльності державних службовців. Естетичною формою вияву моральності професійної етики є етикет, який виступає своєрідною єдністю культури моральної свідомості і поведінки.

На державній службі присутня певна система норм та атрибутів ділового етикету, що притаманна конкретній установі, підприємству і повинна відповідати їх цілям діяльності. До них належать:

- стилі та стандарти спілкування, мистецтво ведення розмов;
- форми поведінки, привітання, знайомства;
- ведення справ з суб'єктами зовнішнього оточення;
- заходи щодо формування іміджу організації;
- стандарти оформлення ділових паперів та ділового листування в установах;
- вимоги до зовнішнього вигляду державного службовця;
- використання візитних карток у діловій практиці;
- манери поведінки ділової людини, жести, міміка [78, с. 124].

Найважливіші закономірності у системі організації та функціонування державної служби визначають принципи державної служби. Залежно від сутності та змісту об'єктивної діяльності, яку розкривають принципи, вони можуть бути:

- основними (вихідними, загальними);
- організаційними;
- функціональними (спеціальними, специфічними).

Першою ознакою систематизації принципів державної служби є врахування певних загальних особливостей, що властиві всій системі державної служби. До першої групи належать такі принципи, як: служіння народу; законності; пріоритету прав і свобод людини та громадянина; поділу влад на виконавчу, законодавчу і судову; рівного доступу громадян до служби в органах влади відповідно до здібностей, освіти, професіоналізму, підготовки тощо.

До другої групи належать принципи, які вказують на ті закономірності, особливості, взаємозв'язки між елементами державної служби, що визначають її як організаційну структуру. До таких принципів можна зарахувати вертикальну підпорядкованість між цими структурними елементами, узгодженість дій, підлеглість, єдність інформаційної системи тощо. У другій групі додатково виокремлюють різновиди цих принципів: організаційно-технологічні, організаційно-процесуальні, організаційно-розпорядчі залежно від напрямку діяльності, професійні зокрема.

Особливості державної служби в апараті органів прокуратури, судах, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ, податкової служби тощо визначаються спеціальними законами про ці органи і відповідно знаходять свій прояв у принципах, що складають третю групу – функціональних принципів. У цілому виділяють дві групи принципів державної служби – конституційні та організаційно-функціональні. Серед них слід зазначити такі: принцип демократизму та законності, принцип верховенства Конституції України та законів, принцип рівного доступу до державної служби; принцип персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни, принцип професіоналізму, ініціативності, компетентності [76, с. 21–22].

Державна служба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Необхідними якостями державного службовця є патріотизм, громадянськість, законослухняність, людяність, повага до честі та гідності інших, відданість справі, професіоналізм, чесність, відповідальність, принциповість, послідовність, добросовісність, дисциплінованість, моральна й фінансова чистолюбність тощо.

У процесі визначення рівня професіоналізму державного службовця мають обов'язково оцінюватися його особисті професійно необхідні моральні якості та дотримання ним професійно-етичних принципів, норм і стандартів поведінки. Моральні вимоги, які висувають до представників публічного адміністрування, можна умовно розподілити на чотири групи (рис. 5.3.)



Рис. 5.3. Моральні вимоги, які висувають до представників публічного адміністрування (чотири групи)

Норми, стандарти поведінки державних службовців – це конкретні вказівки щодо того, як мають діяти представники державної служби, щоб їх поведінка відповідала їх суспільно-правовому статусу.

На державній службі фіксують стандарти:

- поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, ЗМІ;
- ставлення до професійних обов'язків;
- внутрішньо-службової поведінки – поведінки у стосунках із керівниками, колегами, підлеглими;
- участі в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості;
- ділових відносин державних службовців із представниками інших гілок влади, іноземними делегаціями;
- управління конфліктом інтересів;
- антикорупційного поводження;
- поводження з конфіденційною, службовою інформацією;
- прав співробітників;
- службових викриттів тощо.

У Законі України "Про правила етичної поведінки" фіксуються правила поведінки представників державної влади та місцевого самоврядування щодо законності, пріоритету інтересів, політичної неупередженості, толерантності, об'єктивності, компетентності й ефективності, формування довіри до влади, конфіденційності, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, недопущення конфлікту інтересів, запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунків (пожертви), декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру) [22, с. 15–16].

Публічний службовець є носієм професійної культури, тому рівень його професіоналізму визначають рівнем політичної зрілості, невід'ємним елементом якої є моральна культура. Під час виконання своїх службових обов'язків важливо знати і володіти навичками ділового спілкування, вміти зацікавити співрозмовника у спільній праці, і, коли це необхідно, продемонструвати свою зацікавленість у взаємодії.

Слід зазначити і той факт, що у діяльності кожного службовця часто виникають ситуації, коли він вимушений чинити згідно зі своїми моральними уявленнями про добро і зло, справедливість, честь, гідність, суспільну користь, причому тут єдиним суддею виступає його совість [90].

Здатність зробити правильний моральний вибір є показником цілісності його духовної культури, заснованої на здобутті суспільного блага, усвідомленому виборі наряду діяльності, почутті відповідальності перед власною совістю та перед громадською думкою за наслідки та результати своєї діяльності. Усе це складається в духовну культуру державного

службовця, що виявляється через ставлення до людей, яким він служить.

5.3. Визначення іміджу працівника та особливості його впливу на ефективність публічного адміністрування

Поняття "імідж" походить від латинського слова *imago*, що пов'язане з латинським словом *imitari* – імітувати або від слова *image*, що в буквальному перекладі з англійської чи французької мови означає образ [13, с. 14].

За визначенням, імідж – це штучний образ, що формується у суспільній чи індивідуальній свідомості засобами масової комунікації і психологічного впливу. Імідж створюють з метою формування у масовій свідомості певного ставлення до об'єкта. Може поєднувати як реальні якості об'єкта, так і надумані, неіснуючі [90, с. 14–24].

Об'єктом чи носієм іміджу може бути людина, група людей, організація, фірма, установа. Імідж може бути особистісний (персональний) та професійний. Він тісно пов'язаний із середовищем, у якому перебуває людина (кабінет, житло, автомобіль, продукти діяльності); фізичним параметрам людини (її конституція – атлетична, худа чи товста і відповідно підібраний стиль одягу); вербалікою (грамотне мовлення); умінням "тримати" своє тіло та користуватись невербальними знаками (поза, постава, міміка, жести). У свідомості інших людей імідж про конкретну особу формується з перших моментів контакту, під впливом першого враження, надійність візуального оцінювання становить 80 %.

Якщо йдеться про імідж, то йдеться про образ, те, що люди у першу чергу бачать і оцінюють. Не тільки те, що зовні, але, так би мовити, "всередині" – саму сутність: спосіб мислення, дії, вчинки тощо.

Характерними ознаками поняття "імідж" є: цілісність (нерозривна єдність елементів), наявність зовнішньої та внутрішньої форм прояву, неоднорідність аудиторії сприйняття, взаємозв'язок з іншими іміджевими системами.

Імідж повинен бути чітко структурованим, керованим, розроблятися та реалізовуватися за відповідною схемою, залежно від обставин. Важливою складовою ефективного іміджу службовців є рівень довіри до них з боку громадськості, здатність нести відповідальність за прийняті рішення,

харизматичність службовців, внутрішня і зовнішня складова позиціювання влади, здатність до самопрезентації, особистісний чинник і розвинені комунікативні здібності.

Факторами, що впливають на формування іміджу представників публічного адміністрування є: забезпечення результативності діяльності влади в інтересах суспільства; прозорість дій і відкритість влади до діалогу з громадянами; підконтрольність діяльності державних службовців і її висвітлення у засобах масової інформації; ефективна й об'єктивна кадрова політика в органах публічного адміністрування як складова механізму формування іміджу; організаційна культура.

Для представників публічного адміністрування, в першу чергу, імідж – це достойний представницький вигляд. Стриманий, діловий, неяскавий, але стильний, сучасний, з необхідними аксесуарами.

Проте зовнішній вигляд – це лише оболонка, гарна картинка. Адже для виконання завдань і функцій держави цього явно замало. Що ж очікують громадяни від державного службовця? Уваги, шанобливого ставлення, розуміння і допомоги. Зовнішній вигляд без внутрішнього глибоко морального наповнення не відповідає потребам [6].

Складові іміджу представників публічного адміністрування містять: професіоналізм, психологічний клімат організації, управлінську культуру (рис. 5.4)

Система іміджу поділяється на дві підсистеми. Перша з них ґрунтується на образі, який виникає у масовій свідомості стихійно. Його створення та впровадження найчастіше розтягується на дуже тривалий період. Однією з основних властивостей, які характеризують дану підсистему, є відносна стійкість стереотипів, що пояснюється зв'язком заново утворених асоціацій із вже існуючими традиціями та особливостями менталітету.

Друга підсистема містить інформацію щодо штучно сформованого образу, який створюється та впроваджується у масову свідомість цілеспрямовано з урахуванням потреб та запитів реципієнта та на підставі визначеної мети. Процес актуалізації за подібних обставин може займати мінімальну кількість часу, що є його безумовною перевагою, але суттєвим недоліком виступає таке ж швидке зникнення уявлень. Саме тому виникає потреба у постійній підтримці та стимуляції такого образу до того часу, коли не зникне необхідність, або ж сам стереотип позбудеться своєї актуальності.



Рис. 5.4. Складові іміджу представників публічного адміністрування

У разі, якщо над створенням позитивного іміджу не ведеться цілеспрямована робота, образ, який буде формуватися в уяві громадян, може виявитись невідповідним реальному стану речей та мати небажані відхилення від дійсності, що позначатиметься на ставленні населення до влади, поглиблювати існуючі протиріччя та викликати недовіру до державних структур.

Чітко сформувавши завдання, можна виокремити характеристики, необхідні для досягнення позитивного іміджу відповідно до вимог аудиторії. Тобто імідж має відповідати очікуванням мас. Моделюючи його, потрібно враховувати вимоги населення. Знання вимог, сподівань, а також мови (сленгу) людей дає можливість успішно адаптувати іміджеві характеристики в їхній свідомості [173].

За видами іміджі можна класифікувати так:

- об'єктивний чи реальний (поточний, сприйманий) імідж – це враження, яке склалося про кандидата (його образ) у виборців;
- суб'єктивний (дзеркальний) імідж – уявлення кандидата і його команди про те, яким є образ лідера в очах виборців;
- модельований імідж – образ, який намагається створити "команда" і залучені фахівці;
- бажаний (самоімідж) – той, який кандидат чи політична організація повинні мати в очах виборців;
- необхідний (ідеальний) – той, якого очікують виборці.

За механізмом формування та поширення виокремлюють імідж:

а) який стихійно виник у масовій свідомості (його формування й упровадження триває впродовж певного часу. Проте він є досить сталим, бо не лише спирається на асоціювання щойно створеного образу з традиційним, а й сам стає таким. У масовій свідомості завжди діють "консервативні інстинкти, настільки ж непохитні, як і в первісних людей". Маса – найстійкіші охоронці традиційних ідей і затяті супротивники їхніх змін);

б) який штучно сформований і цілеспрямовано впроваджений у масову свідомість за допомогою різного інструментарію і прийомів (може формуватися в максимально стислі, до кількох місяців, терміни). У цьому разі він зникає із суспільної свідомості майже так само швидко, як і впроваджується. Тож є актуальним доти, доки це потрібно носієві іміджу або доки не перетвориться на традиційний [173].

У процесі моделювання позитивного іміджу слід ураховувати такі принципи його формування:

Принцип додавання. У результаті сполучення кількох іміджів утворюється значно сильніший імідж, який поглинає слабші складові чи характеристики.

Принцип віднімання. Визнання окремих незначних негативних рис образу не послаблює сильного іміджу, а в багатьох випадках робить його ще об'ємнішим:

Принцип ділення. Вичленовування певної риси іміджу може спричинити зміну її оцінки.

Принцип множення. Імідж може переноситися з об'єкта на його окремі складові.

Принцип поширення іміджу. Іміджеві рейтинги зростають, якщо умови поширення – комунікатор і канал – також мають позитивний імідж, або падають, якщо їхній імідж негативний.

Доцільно доповнити ці принципи **принципом контекстної подачі іміджу**. Суть його полягає в тому, що іміджеві характеристики можуть поліпшитись або погіршитись, якщо вони подаються в контексті певних подій.

5.4. Службова етика та етикет у публічному адмініструванні

Публічне адміністрування передбачає наявність у кожного працюючого того чи іншого обсягу владних розпорядчих повноважень, тому етика держслужби містить усі основні елементи етики і культури управління (прийняття рішення, його підготовка, реалізація, передбачення наслідків прийнятих рішень). На різних рівнях публічного адміністрування обсяг владно-розпорядчих повноважень різний. На низових рівнях обсяг цих повноважень невеликий через жорстку централізацію діяльності публічного адміністрування, рядові працівники виконують виконавчі функції, але, тим не менш, певний набір владних повноважень у них є.

Етика в публічному адмініструванні є об'єктом дослідження в Україні цілої низки наук: філософії, соціології, психології, правознавства, політології, менеджменту, педагогіки та ін.

Виконуючи свої службові обов'язки, всі працівники стають об'єктом уваги інших. Те, як люди входять, вітаються, як сідають, їдять, як розмовляють і як слухають, як запитують і відповідають викликає обговорення й осуд, вказує на придатність чи непридатність на роботі.

Поведінка представника публічного адміністрування має свідчити про високий рівень культури і сприяти авторитету органу публічної влади. Власною поведінкою представник публічного адміністрування не повинен спровокувати підозри у громадян щодо своєї недобропорядності чи неупередженості. Це зумовлює формування сукупності етичних вимог до поведінки публічного службовця [262].

Публічні службовці досить часто у своїй діяльності застосовують правові норми щодо фізичних та юридичних осіб. Це покладає на них додаткові обов'язки дотримання правової культури і відповідних морально-етичних норм.

Правову культуру публічних службовців не можна відокремлювати від правової культури громадян, соціальних груп, всього суспільства, рівнем правового та морального виховання. Публічні службовців є гро-

мадянами України, однак відмінність від інших громадян полягає у тому, що вони ще й застосовують чинне законодавство у відносинах з іншими громадянами. У цьому разі публічні службовці представляють не свої власні інтереси, а державні (публічні). Діяльність публічних службовців базується на загальних моральних і правових принципах справедливості, гуманізму, законності, гласності, неупередженості, незалежності, доброчесності. Усі принципи виходять із моральних норм поведінки у відповідній сфері суспільного життя, які є загальними для всього суспільства і кожного громадянина. Важливим є дотримання цих принципів публічним службовцем, який повинен виконувати свої обов'язки та реалізувати надану йому владу від імені держави в межах компетенції органу. Публічний службовець свою діяльність має скеровувати на вирішення потреб інших людей, надання їм відповідних адміністративних послуг.

Етичні засади публічної служби не виникають стихійно, а це є поступовий процес формування уявлень про вимоги щодо поведінки публічного службовця. Результатом такого процесу є вироблення відповідних правил і їх фіксація у правовому акті, переважно це є кодекси професійної етики. Такі правові акти мають бути гнучкими і враховувати зміни уявлень суспільства про необхідну поведінку публічного службовця.

Етика поведінки публічного службовця формується під впливом вимог, які визначає суспільство на певному рівні свого розвитку [262].

Професійна етика є системою моральних принципів, норм і правил поведінки фахівця з урахуванням особливостей його професійної діяльності та конкретної ситуації.

Варто виокремити основні принципи професійної етики публічного службовця.

Перш за все, вихідним для професійної етики публічного службовця є **принцип гуманізму**, тобто шанобливого ставлення до кожної людської особистості, розуміння її неповторності, самодостатньої цінності. Принцип гуманізму протистоїть суто утилітарному відношенню до особистості, розгляду її, головним чином, як засобу досягнення якихось інших, нехай і досить важливих цілей.

З принципом гуманізму перетинається **принцип оптимізму** (професійного). Так, державному службовцю не просто виконувати свої обов'язки без віри в те, що його зусилля, його праця, як прийняті, так і виконувані ним рішення сприяють розвитку держави, зміцнення принципів демократії,

законності і правопорядку. Ця віра прославляє і допомагає розвинути добрий початок у людині.

Будь-яка діяльність, особливо та, яка безпосередньо спрямована на людину, повинна бути одухотворена високою ідеєю. Тому професійна етика державного службовця повинна містити **принцип патріотизму**. Істинний патріотизм має конструктивне ставлення до досягнень інших народів.

Етика публічного службовця – це система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів у державно-службових відносинах, що є сукупністю найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих, які належать даному суспільству і є нормами загальнолюдської моралі.

Основні етичні вимоги, що пропонують публічним службовцям:

- дотримуватися принципів публічної служби;
- чесно служити і бути вірним державі;
- дотримуватися вищих моральних принципів;
- ставити державні інтереси вище за індивідуальні цілі і завдання політичних партій, інших громадських організацій;
- постійно боротися з корупцією в органах державної влади;
- ніколи не приймати для себе і для членів своєї родини ніяких благ і переваг, використовуючи під час цього свої службові повноваження;
- не використовувати в корисливих цілях службове становище;
- не використовувати ніяку інформацію, отриману конфіденційно під час виконання своїх посадових обов'язків, як засіб одержання особистої вигоди;
- не допускати у діяльності елементів дискримінації у відносинах із товаришами по службі, громадянами;
- у спілкуванні з громадянами як під час виконання своїх повноважень, так і в позаслужбових відносинах дотримувати загальноприйнятих правил поведінки.

Службова етика – найширше поняття у сфері професійної етики. **Службова етика** – це сукупність певних моральних обов'язків, принципів і норм поведінки, яка реалізується у відносинах працівників у процесі праці. Вона призначена пояснювати мораль, прищеплювати моральні принципи і правил боргу, честі, морально виховувати людей. Службова

етика – це є конкретна реалізація моральних норм людини про її поведінку, взаємовідносини, діяльність.

У практичній діяльності службова етика реалізується за допомогою форм, методів, прийомів, правил, встановлених процедур. Усе це, і навіть психологічне, естетичне і фахове забезпечення службової етики утворюють службовий етикет.

Службовий етикет – це сукупність найдоцільніших правил поведінки людей у трудових колективах. Ці правила зумовлені найважливішими принципами загальнолюдської моралі й моральності.

На публічній службі, де відносини ґрунтуються на основі субординації, кожен вид спілкування (підлеглого і начальника, колег, чиновника і відвідувача) володіє достатньою специфікою і підпорядкований своїм, виробленим практикою правилами етикету, орієнтованого на честь і гідність як вищу цінність.

Етикет на публічній службі виконує різні функції. Виокремлюють інформаційну функцію, функцію стандартизації моделей індивідуальної та групової поведінки, функцію соціального контролю і соціального впливу, функцію створення психологічного комфорту.

Норми етикету інформують про те, як слід поводитися публічному службовцю в тій чи іншій конкретній службовій ситуації та якої поведінки слід чекати від колег, від начальника або від підлеглих. Стандартизуючи поведінку кожного члена колективу, етикет допомагає їм, не замислюючись, деколи майже несвідомо, вибирати лінію поведінки у відповідності з реальною обстановкою та очікуваннями оточуючих, не ризикуючи потрапити у незручне або скрутне становище або викликати ускладнення у відносинах з іншими. Слідування прийнятим правилам поведінки у кожної зі сторін спілкування зміцнює впевненість у правильності своїх дій, народжує самоповагу, створює відчуття психологічного комфорту.

Основу етикету державного службовця становлять загальні принципи сучасного етикету (рис. 5.5).

Сучасний службовий етикет публічної установи зорієнтовані на єдність форми та змісту вчинків їх посадових осіб і працівників. Тому доброзичливе ставлення до людей має бути естетично оформлене, бо будь-який вишуканий і шляхетний за намірами вчинок може за формою виглядати непривабливо й безглуздо або й втратити свій благородний моральний зміст. Найбільше це виявляється в манерах, жестах, міміці.

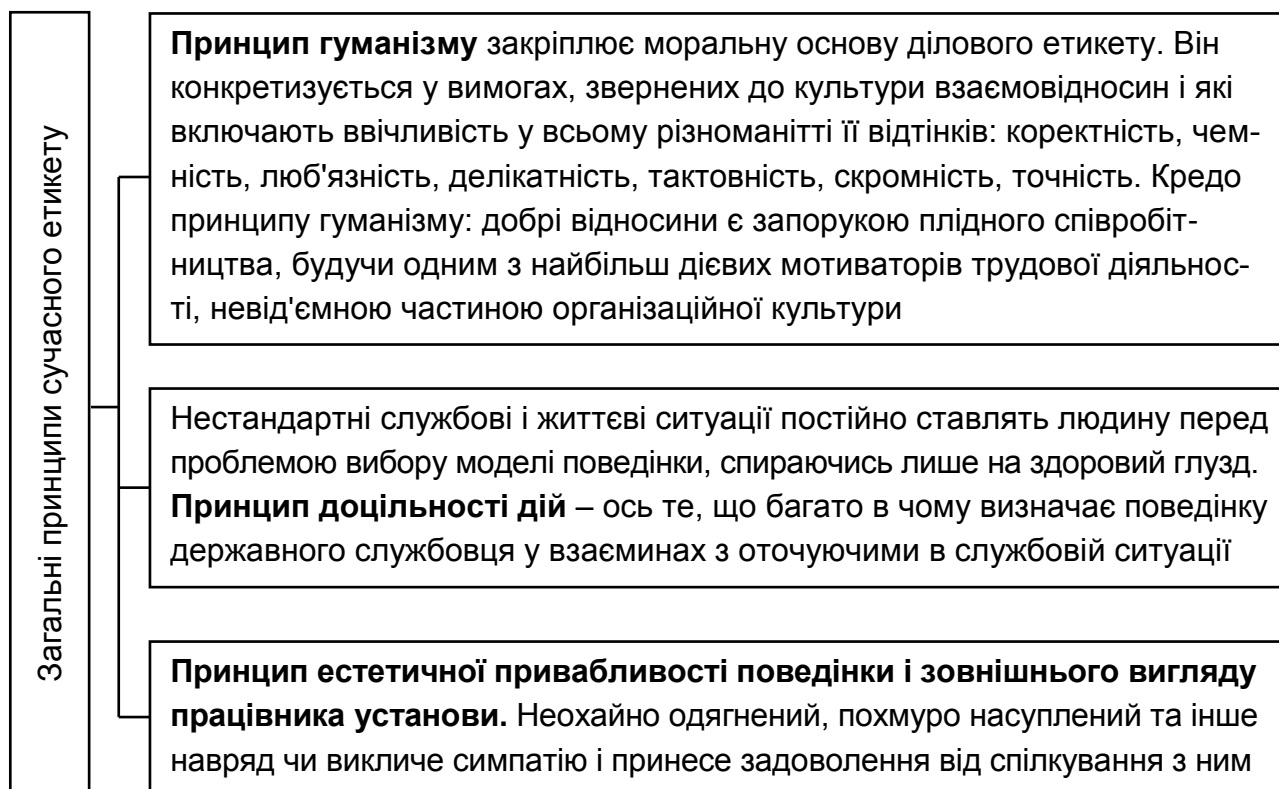


Рис. 5.5. **Загальні принципи сучасного етикету**

Основним принципом поведінки з точки зору службового етикету можна вважати глибоку повагу до інтересів та почуттів інших співпрацівників, усіх громадян, які переступають не лише поріг державної установи місцевого самоврядування, а й контактують у неформальній ситуації.

Висновки

Стратегічним напрямом розвитку публічної служби в Україні як складової частини державного управління на сучасному етапі є побудова нової системи владних відносин. Важливим чинником у розвитку і формуванні управлінської еліти в державі, її готовності до ефективної діяльності відіграє ступінь "етизації" управлінського апарату як складової професійно важливих якостей у контексті європейського аспекту.

Професійна етика публічного службовця вимагає свідомої і добровільної згоди на принцип самообмеження окремих громадянських прав і свобод. Це зумовлює потребу у внутрішньому і зовнішньому контролі за етикою поведінкою державних службовців з боку як самої влади, так і з боку громадянського суспільства.

Етична інфраструктура є сукупністю взаємодоповнювальних механізмів, методів і засобів управління професійною діяльністю державних

службовців і регулювання відносин, які забезпечують формування і функціонування професійної етики.

Під час визначення рівня професіоналізму державного службовця мають обов'язково оцінюватися його особисті професійно необхідні моральні якості та дотримання ним професійно-етичних принципів, норм і стандартів поведінки.

У діяльності кожного службовця часто виникають ситуації, коли він вимушений чинити згідно зі своїми моральними уявленнями про добро і зло, справедливість, честь, гідність, суспільну користь, причому тут єдиним суддею виступає його совість. Здатність зробити правильний моральний вибір є показником цілісності його духовної культури, заснованої на здобутті суспільного блага, усвідомленому виборі наряду діяльності, почутті відповідальності перед власною совістю та перед громадською думкою за наслідки та результати своєї діяльності. Усе це складається в духовну культуру державного службовця, що виявляється через ставлення до людей, яким він служить.

Імідж – це штучний образ, що формується у суспільній чи індивідуальній свідомості засобами масової комунікації і психологічного впливу. Імідж створюють з метою формування у масовій свідомості певного ставлення до об'єкта. Може поєднувати як реальні якості об'єкта, так і надумані, неіснуючі.

Складові іміджу представників публічного адміністрування містять: професіоналізм, психологічний клімат організації, управлінську культуру.

Публічні службовці досить часто у своїй діяльності застосовують правові норми щодо фізичних та юридичних осіб. Це покладає на них додаткові обов'язки дотримуватися правової культури і відповідних морально-етичних норм.

Службова етика – це сукупність певних моральних обов'язків, принципів і норм поведінки, яка реалізується у відносинах працівників у процесі праці. Вона призначена пояснювати мораль, прищеплювати моральні принципи і правил боргу, честі, морально виховувати людини. Службова етика – це конкретна реалізація моральних норм людини щодо її поведінки, взаємовідносин, діяльності.

Службовий етикет – це сукупність найдоцільніших правил поведінки людей у трудових колективах. Ці правила зумовлені найважливішими принципами загальнолюдської моралі й моральності.

Контрольні запитання для самодіагностики

1. Назвіть основні категорії етики. Визначте основні функції етики.
2. Дайте оцінювання звернення до загальнолюдських моральних цінностей в управлінській діяльності у сфері публічної влади. Назвіть їх та проаналізуйте.
3. У якій формі існує мораль у повсякденному житті? Аргументуйте свою думку.
4. Поясніть відмінності між етикою та мораллю (моральністю). Визначте основні етичні принципи.
5. У межах філософії етика виникла як практична філософія. Коли і як вона оформилася як "мораль" – наука про людські характери та характер відносин між людьми? Наведіть приклади найдавніших професійних кодексів.
6. Чи існує потреба фіксувати етичні вимоги до професіоналів у етичних професійних кодексах? Чим це зумовлено?
7. На якій основі, на вашу думку, слід приймати етичні кодекси окремих організацій – на добровільній чи примусовій? Який шлях буде найвдалішим для публічного адміністрування?
8. Які вимоги мають, на вашу думку, фіксуватися в етичних кодексах організацій?
9. Які механізми контролю за виконанням етичного кодексу є, на вашу думку, найбільш дієвими й ефективними? Обґрунтуйте свою позицію.

Тести для самодіагностики

1. Етичні норми поведінки державних службовців в Україні закріплені в:
 - а) Законі України "Про державну службу";
 - б) Законі України "Про загальні правила поведінки державного службовця";
 - в) Кодексі доброчесної поведінки державних службовців.
2. Загальні правила поведінки державного службовця спрямовані на:
 - а) створення умов для підвищення авторитету державної служби;
 - б) зміцнення репутації державних службовців;
 - в) забезпечення верховенства права;
 - г) створення умов політичної неупередженості;

д) інформування громадян про поведінку, яку вони мають очікувати від державних службовців.

3. Під час прийняття на державну службу державний службовець ознайомлюється з загальними правилами поведінки державного службовця, про що роблять письмове засвідчення в:

- а) його особовій справі;
- б) його трудовій книжці.

4. Державна служба України ґрунтується на принципах:

- а) служіння українському народу та українській державі;
- б) демократизму, гуманізму і соціальної справедливості;
- в) верховенства права, що забезпечує пріоритет прав і свобод людини і громадянина;
- г) професіоналізму, ініціативності, чесності, відданості справі, персональній відповідальності за виконання посадових повноважень і дотримання службової дисципліни;
- д) централізації;
- е) децентралізації;
- є) політичної неупередженості;
- ж) відкритості, гласності та контрольованості;
- з) служіння територіальній громаді.

5. Поведінка державних службовців повинна:

- а) відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби;
- б) сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією і законами України;
- в) відповідати психологічним особливостям;
- г) відповідати власним політичним поглядам державного службовця.

6. Державні службовці можуть брати участь у політичній чи іншій громадській діяльності:

- а) поза межами їх службових обов'язків;
- б) у час, визначений політичною чи громадською організацією;
- в) в позаробочий час.

7. Державний службовець під час виконання службових обов'язків повинен діяти на засадах:

- а) чесності,
- б) справедливості,
- в) відповідності очікуванням громадян;
- г) відповідності власним політичним поглядам державного службовця;
- д) відповідальності,
- е) відкритості й прозорості.

8. Державний службовець повинен:

- а) сумлінно виконувати свої службові обов'язки;
- б) проявляти ініціативу;
- в) проявляти творчі здібності;
- г) удосконалювати організацію своєї роботи.

9. Державний службовець має виконувати свої посадові обов'язки:

- а) чесно і неупереджено;
- б) ураховуючи свою особисту вигоду;
- в) не надавати будь-яких переваг і не виявляти прихильність до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій;
- г) рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян.

10. Основу ефективного ділового спілкування повинні складати такі морально-етичні цінності:

- а) чесність;
- б) домінантність;
- в) правдивість;
- г) щирість;
- д) критика;
- е) співпереживання;
- є) ввічливість.

Завдання для самостійного вирішення

Завдання 5.1

Реформування державної служби в Україні, якому останнім часом багато приділяється уваги як і з боку вищого керівництва держави, так і з боку міжнародних інституцій, вимагає підвищеної уваги до проблем моральності

в діяльності керівників і службовців адміністративного апарату всіх рівнів управління. Саме від цього залежить довіра населення до влади й участь громадян у вирішенні суспільно-політичних питань. Ураховуючи важливість дотримання моральних цінностей і норм у сфері публічної влади, автори пропонують вирішити такі ситуації.

Ситуація 1. Зранку ви для бесіди викликали підлеглого, який часто спізнюється на роботу. Ви (за збігом обставин) затрималися вдома та прийшли на роботу із запізненням. Підлеглий чекає на вас. Як ви вчините?

Ситуація 2. До вас прийшов робітник із проханням відпустити його з роботи на день. Ви запитуєте, з якою метою він використає цей час і виявляється, що він хоче цього дня шукати інше місце роботи. Якщо він звільниться, то ви лишитеся дуже необхідного і висококваліфікованого фахівця. Як ви відреагуєте на прохання робітника?

Ситуація 3. Ви проводите нараду. Один із присутніх нестримано висловився проти вашої пропозиції, мотивуючи свою точку зору турботою про інтереси колективу. Ви не поважаєте цю людину, вважаєте його звичайним "критиканом" і поганим працівником. Як ви будете реагувати?

Завдання 5.2

Дотримання етикету є найважливішою складовою процесу формування ефективного іміджу ділової людини. У зв'язку з цим:

1. Спробуйте охарактеризувати імідж будь-якої відомої людини (наприклад, політика) з точки зору: а) зовнішньої складової іміджу (зовнішність, манери, хода, мова, жести, голос, міміка, одяг, зачіска, тобто ступінь володіння базовими 14 етикетними формами і дотримання певного дрес-коду в загальному вигляді); б) внутрішньої складової іміджу (інтелект, спосіб мислення, професіоналізм, цілі та засоби, ерудиція, ідеї й інтереси); в) процесуальної складової іміджу (темперамент, форми спілкування, енергійність та емоційність); г) ядра іміджу (легенда, позиції й установки).

2. Проаналізуйте власний імідж ділової людини за наведеною схемою. Зробіть висновок про відповідність власного іміджу вашому уявленню про ідеальний імідж ділової людини (відповідно до вашої сфери діяльності).

Завдання 5.3

Назвіть не менше п'яти моральних засобів боротьби із корупцією у публічному управлінні.

6. Конфлікти та стреси в публічному адмініструванні

6.1. *Зміст та етимологія конфліктів, їх різновиди.*

6.2. *Механізми управління конфліктами інтересів.*

6.3. *Конфлікти інтересів у публічному адмініструванні.*

6.4. *Моральні регулятори конфліктів інтересів.*

6.5. *Стресотворчі чинники у публічному адмініструванні. Засоби уникнення стресів.*

Ключові поняття і терміни: конфліктологія, конфлікти та стреси, політичний конфлікт, консенсус, економічний конфлікт, ідеологічна конфронтація, мораль та виховання, стресотворчі чинники державного службовця, засоби профілактики стресу.

6.1. Зміст та етимологія конфліктів, їх різновиди

Конфліктологія як наука виникла відносно недавно та є однією з наймолодших галузей наукового пізнання, що з'явилася на межі багатьох наук і передусім соціології та психології. Конфліктологія виокремилася як відносно самостійний напрям у соціології наприкінці 50-х років XX ст. і на початку мала назву "соціологія конфлікту". Це явище пов'язується з дослідженнями Р. Дарендорфа (Німеччина) "Соціальні класи і класові конфлікти в індустріальному суспільстві" (1957 рік), Л. Козера (США) – "Функції соціальних конфліктів" (1956 рік).

У цей же час схожа ситуація відбувається й у психології. Завдяки науковим пошукам М. Шерифа, Д. Рапопорта, Р. Доза, Л. Томпсона, К. Томаса, Д. Скотта та інших психологія конфлікту виокремилася як відносно самостійний напрям.

Конфліктологія – це особлива міждисциплінарна галузь, яка об'єднує теоретичні, методологічні та методичні підходи до опису, вивчення конфліктів і розвитку практики роботи з конфліктними явищами різного роду, що виникають у різних сферах людської взаємодії [35, с. 45].

В історії конфліктології можна виокремити кілька етапів розвитку (табл. 6.1).

Етапи розвитку конфліктології

Періоди	Характеристика	Науковці та їх ідеї стосовно конфлікту
1	2	3
Перший період	(VI – VII ст. до н. е. – до середини XIX століття). Протягом цього періоду формуються і розвиваються практичні знання людей про види конфліктів, принципи і правила поведінки в реальних конфліктах, що відображено в філософії, релігії, літературі, народній творчості, ЗМІ. У цей же період починають накопичуватися і перші наукові знання про конфлікти. Конфлікт вивчають у рамках філософії, права, психології, однак не виокремлюють як самостійний предмет вивчення	Ідеї Геракліта про конфлікти та боротьбу, ставлення Платона до війни, аналіз соціальних конфліктів Н. Макіавеллі, Ф. Бекон про причини та засоби попередження соціальних конфліктів у державі, теорія війни "усіх проти всіх" Т. Гоббса, природа та причини багатства А. Сміта, Г. Гегель про позитивну роль війн у розвитку суспільства, Ч. Дарвін про проблему конфлікту
Другий період	Середина XIX ст. – 1920 роки. Період зародження, становлення і розвитку конфліктологічних теорій і окремих галузей конфліктології. Він охоплює першу хвилю публікацій з проблем конфлікту	Теорія класової боротьби К. Маркса, "боротьба за існування" Г. Спенсера, проблема статусу М. Вебера, "теорія еліт" В. Парето, конфлікт між свідомим і несвідомим З. Фрейда
Третій період	1920 – 1950 роки. У цей час конфлікт починають вивчати як самостійне явище в рамках інших наук (соціальна філософія, психологія, педагогіка, політологія і соціологія). Інтенсивність дослідження конфліктів постійно збільшується, а до кінця періоду ситуація характеризується практично повною відсутністю публікацій. Це пов'язано з періодом Другої світової війною і ситуацією в гуманітарній науці в цей момент у цілому	Г. Зіммель "Конфлікт сучасної культури", Т. Парсонс "Структура соціальної дії", Е. Мейо засновник теорії "людських відносин", Е. Берн створив концепцію трансактного аналізу
Четвертий період	1950 – 1980 роки. Щорічно публікують роботи з проблем конфлікту, захищаються перші дисертації. З'являються перші міждисциплінарні дослідження, конфліктологія починає виокремлюватися в самостійну науку	Р. Дарендорф "Класи і класові конфлікти в індустріальному суспільстві", Л. Козер "Функції соціального конфлікту", К. Боулдінг "Конфлікт та захист. Загальна теорія", К. Юнг "Психологічні типи"

1	2	3
П'ятий період	1980 рік – теперішній час. Спостерігається постійне збільшення щорічної кількості публікацій з конфліктології, створюються конфліктологічні посередницькі центри, регіональні і міжнародні групи з дослідження та врегулювання конфліктів	К. Томас – засновник методики поділу людей за тяжінням до одного зі способів поведінки в конфліктній ситуації

У тісному зв'язку з конфліктологією знаходяться такі науки, як: економічна статистика, філософія, соціологія, психологія та менеджмент.

Узагальнене місце конфліктології в системі наук показано на рис. 6.1.

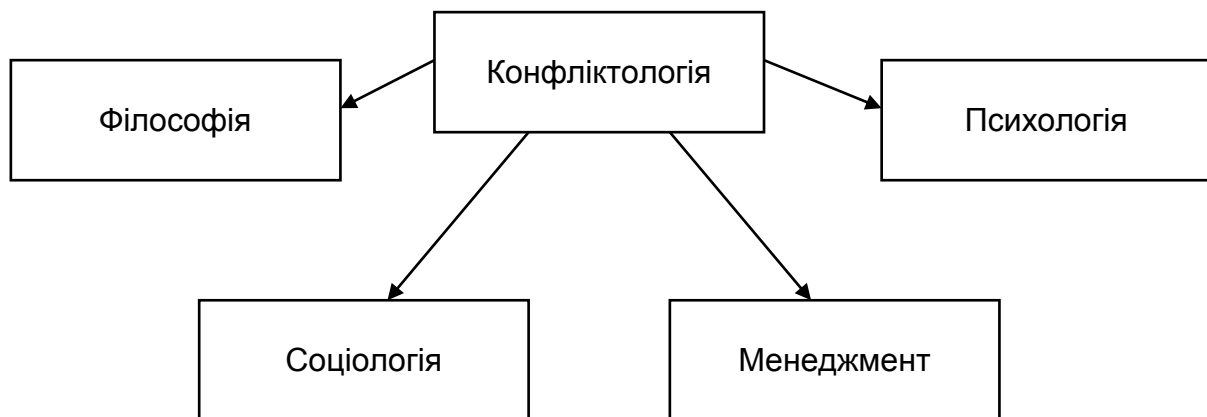


Рис. 6.1. **Місце конфліктології у системі наук**

Як важлива галузь суспільствознавства і людинознавства конфліктологія виникла, сформувалася і розвивається в даний час у тісному зв'язку із соціальною філософією, соціологією, психологією, політекономією, історією, правом, етикою, з іншими соціальними та гуманітарними науками. Дослідження проблем конфлікту набуло своєї широти у XX ст. У цей час розвивалося багато напрямів вивчення проблем конфліктів. Їх можна згрупувати за часом на два періоди: підходи, що набули розвитку у першій половині XX ст. та підходи, що розвинулися у другій половині XX ст. Усі підходи мали психологічний напрям дослідження та здійснювалися переважно зарубіжними дослідниками. Класифікація цих напрямів наведена на рис. 6.2.



Рис. 6.2. Історична традиція в дослідженні проблем конфлікту у XX ст.

У науковій літературі існують різноманітні підходи до змісту терміна "конфлікт". Найпоширеніше його розуміння проявляється крізь призму суперечності як більш загального поняття, а передусім через соціальну суперечність.

Конфлікт – це зіткнення протилежних інтересів, поглядів; крайнє загострення суперечностей, яке призводить до ускладнень або гострої боротьби. У соціології сутність та природа конфлікту визначалися по-різному.

Видатні вчені-соціологи мали свій погляд на природу конфлікту та кожен по-своєму здійснював його визначення та інтерпретацію. Також вони по-різному визначали роль конфлікту у житті суспільства та індивіда. Отже, Г. Спенсер трактував конфлікт як вкрай необхідне явище в історії розвитку усього людства, а також як могутній стимул соціального розвитку суспільства. М. Вебер визначав конфлікт як постійну боротьбу. Багато таких учених, як Т. Веблен, Л. Гумплович, Г. Зіммель, К. Левін та інші визначали конфлікт як спір і вид соціалізації особистості. Р. Парк зараховував конфлікт до основних чотирьох видів соціальної взаємодії, таких, як змагання, пристосування та асиміляція. Відомий американський соціолог Л. Козер визначав конфлікт як ідеологічне явище, що відображає напрям та почуття соціальних груп або особистостей у боротьбі за об'єктивні цілі – зміну статусу, переоцінку цінностей, владу, перерозподіл доходів тощо. Він зараховував конфлікт до важливого елемента соціальної взаємодії, що допомагає скасуванню чи зміцненню соціальних зв'язків. Р. Дарендорф назвав власну створену соціологічну концепцію "теорією конфліктів".

Отже, багато соціологів визначають конфлікт як суперечність, яку можна врегулювати. Протилежними категоріями конфлікту є порядок, згода, спокій, стабільність. Але спокій є постійним станом сучасного суспільства, а конфлікт – переважним.

Таким чином, **конфлікт** – це тимчасове загострення соціальних суперечностей, що проявляється у зіткненні соціальних спільнот – держав, соціальних груп, націй, соціальних інститутів, класів тощо, яке зумовлено суттєвими відмінностями чи протилежністю їх власних інтересів, тенденцій розвитку, цілей.

Така класифікація не є вичерпною та може бути доповнена іншими ознаками та видами конфліктів.

Серед великої кількості характеристик конфлікту, як правило, виокремлюють дві з них, що надають можливість чітко визначити його сутність та спрямованість: це такі характеристики, як **предмет конфлікту і його об'єкт**.

Конфлікт має свої особливі специфічні риси, які подано на рис. 6.3.



Рис. 6.3. Специфічні риси конфлікту

Конфлікти бувають дуже різноманітними, а щоб полегшити їх вивчення, автори пропонують схему їх класифікації за різними підставами (табл. 6.2).

Таблиця 6.2

Класифікація конфліктів за різними підставами

Ознаки	Види	Примітка
1	2	3
Системність	Системний	Такий конфлікт відбувається в результаті загострення внутрішніх суперечностей, характерних для будь-якої соціальної системи
За сферами прояву	Економічні, політичні, міжнаціональні, культурні, соціальні тощо	Цей підхід базується на виокремленні суб'єктів конфліктів і сфер життєдіяльності суспільства, де можуть виявлятися конфлікти
За ступенем гостроти	Агоністичні (примиримі) та антагоністичні (непримиримі)	Упущені можливості розв'язання агоністичних конфліктів часом зумовлюють їх перехід у хронічну форму і навіть переростання в антагоністичні
За іншими ознаками, коли в основі класифікації можуть лежати кількість учасників, мотивація вчинків тощо	Юридичні, побутові, матеріальні, духовні та ін.	Слід окремо назвати конфлікти "некерованих емоцій" – бунти, погроми, масове безладдя та ін. Окрему групу також утворюють конфлікти інтересів, конфлікти поглядів (когнітивні)

1	2	3
За способом свого зовнішнього виявлення	Явні або приховані	Може статися, що причини конфлікту фактично немає. Вона існує лише в уяві конфліктуючої сторони, яка помилково вважає, що інша сторона має намір вчинити агресивні, неправомірні чи інші небажані дії

Під **предметом конфлікту** слід розуміти об'єктивно існуючу чи уявну проблему, що слугує причиною непорозуміння між сторонами. Таким чином, предмет конфлікту – це і є основне протиріччя, у зв'язку з яким сторони вступають у боротьбу. Це може бути прагнення до першості, владні відносини, бажання володіти тими чи іншими цінностями тощо.

Об'єктом конфлікту є конкретна матеріальна або духовна цінність, до володіння або користування якою прагнуть усі сторони конфлікту. Об'єктом конфлікту часто може ставати будь-який елемент матеріального світу і соціальної реальності, здатний слугувати предметом суспільних, особистих, державних, групових посягань. Для того, щоб стати об'єктом конфлікту, означений елемент має знаходитися на збігові інтересів різних соціальних суб'єктів, що прагнуть до повного контролю над ним.

Для більшої наочності зв'язок цих понять наведено на рис. 6.4.



Рис. 6.4. **Схема виникнення конфлікту**

Розглядаючи рис. 6.4, стає зрозумілим і сама природа конфлікту. Слід визначити з поняттям "інцидент". Отже, **інцидент** – це конфліктний епізод, початок конфлікту, ситуація взаємодії, у котрій відбувається зіткнення інтересів або цілей конфліктних сторін.

Оскільки об'єкт конфлікту та предмет конфлікту дуже схожі, то необхідно чітко визначити відмінності між ними.

Відмінності між об'єктом і предметом конфлікту.

1. Об'єкт конфлікту – це та сторона реальності, яка залучена до процесу взаємодії з суб'єктами конфлікту, а предмет конфлікту – це розбіжності, відмінності, що виникають між протидіючими сторонами, які вони намагаються вирішити.

2. Об'єкт конфлікту буває істинним чи помилковим, потенційним чи ілюзорним, а предмет конфлікту – тільки реальний.

3. Об'єкт конфлікту може бути глибоко прихованим, тоді як предмет завжди чітко виражений.

Щоб точніше з'ясувати природу конфлікту, необхідно визначити його межі, тобто його зовнішні межі в просторі і в часі. Можна виокремити три аспекти визначення меж конфлікту: **просторовий, часовий і внутрішньосистемний**.

Просторові – визначення меж територій, на яких відбувається конфлікт. Це дуже важливо для соціальних, міжетнічних, міжнародних конфліктів.

Часові – тривалість конфлікту в часі, його початок і кінець.

Визначення **внутрішньосистемних меж** конфлікту тісно пов'язане з чітким виокремленням конфліктуючих сторін з усього кола його учасників. Будь-який конфлікт відбувається у певній системі, це може бути група товаришів по роботі, сім'я, міжнародне співтовариство, держава та ін. Отже, межі конфлікту в певній системі залежать в основному від того, наскільки широке коло учасників до нього потрапило.

Конфлікт виконує ряд функцій, які наведено на рис. 6.5.



Рис. 6.5. Функції конфлікту

Сумарне уявлення про функціональну спрямованість конфліктів та їх наслідки розглянуто у табл. 6.3.

Функціональна спрямованість конфліктів та їх наслідки

Функції конфлікту	Спрямованість і наслідки конфліктів	
	Позитивні	Негативні
Інтеграційна	Розрядження напруженості в міжособистісних і міжгрупових стосунках; узгодження індивідуальних і колективних інтересів; утворення й консолідація формальних і неформальних груп; поглиблення та стабілізація загальних інтересів	Ослаблення організованості та єдності колективу; порушення балансу інтересів між особистостями й групами; прояв несумлінного відношення до справи і прагнення до вигоди для себе за рахунок інших; потурання егоїзму, свавілля, анархії
Активізація соціальних зв'язків	Надання взаємодії співробітників більшої динамічності та мобільності; посилення узгодженості в досягненні цілей, функціонального й соціального партнерства	Непогодженість у діях людей, зайнятих спільною справою; ослаблення взаємної заінтересованості в загальному успіху; установлення перешкод на шляху до співробітництва
Сигнальна	Виявлення невирішених проблем стимулювання роботи; виявлення недоліків в умовах і охороні праці; реалізація потреб, інтересів і цінностей колективу	Різке вираження невдоволення діями адміністрації; протест проти зловживань із боку окремих посадових осіб; зростання невдоволеності працею
Інновація, сприяння творчій ініціативі	Підвищення активності й мотивації до роботи; стимулювання підвищення кваліфікації; сприяння творчості, новим і оптимальним рішенням	Створення додаткових перешкод трудовій та соціальній активності; придушення ділового настрою, ентузіазму та творчої ініціативи; відхід від альтернативних рішень
Трансформація (перетворення) ділових стосунків	Створення здорового соціально-психологічного клімату; утвердження поважного ставлення до праці й ділової підприємливості; підвищення рівня взаємної довіри	Погіршення морально-психологічної атмосфери; ускладнення процесу відновлення ділових стосунків і партнерства
Інформаційна	Підвищення рівня інформованості працівників про стан справ в організації; "знаходження спільної мови"	Посилення недружньої поведінки; ухилення від співробітництва; перешкоди для діалогу, обміну думками
Профілактична	Урегулювання суперечностей на взаємній основі; послаблення конфронтації у соціально-трудових відносинах	Нагнітання напруженості й ворожості; ухилення від процедур примирення

Усі конфлікти виконують як позитивні (конструктивні), так і негативні (деструктивні) функції. Не дивлячись на досить чіткий їх розподіл у теоретичному аспекті, на практиці буває досить нелегко провести чітку межу між конструктивністю й деструктивністю певного конфлікту.

6.2. Механізми управління конфліктами інтересів

Рушійні сили (глибинні причини) конфліктів мають досить різноманітний характер. Схематично їх склад та сутність наведено на рис. 6.6.

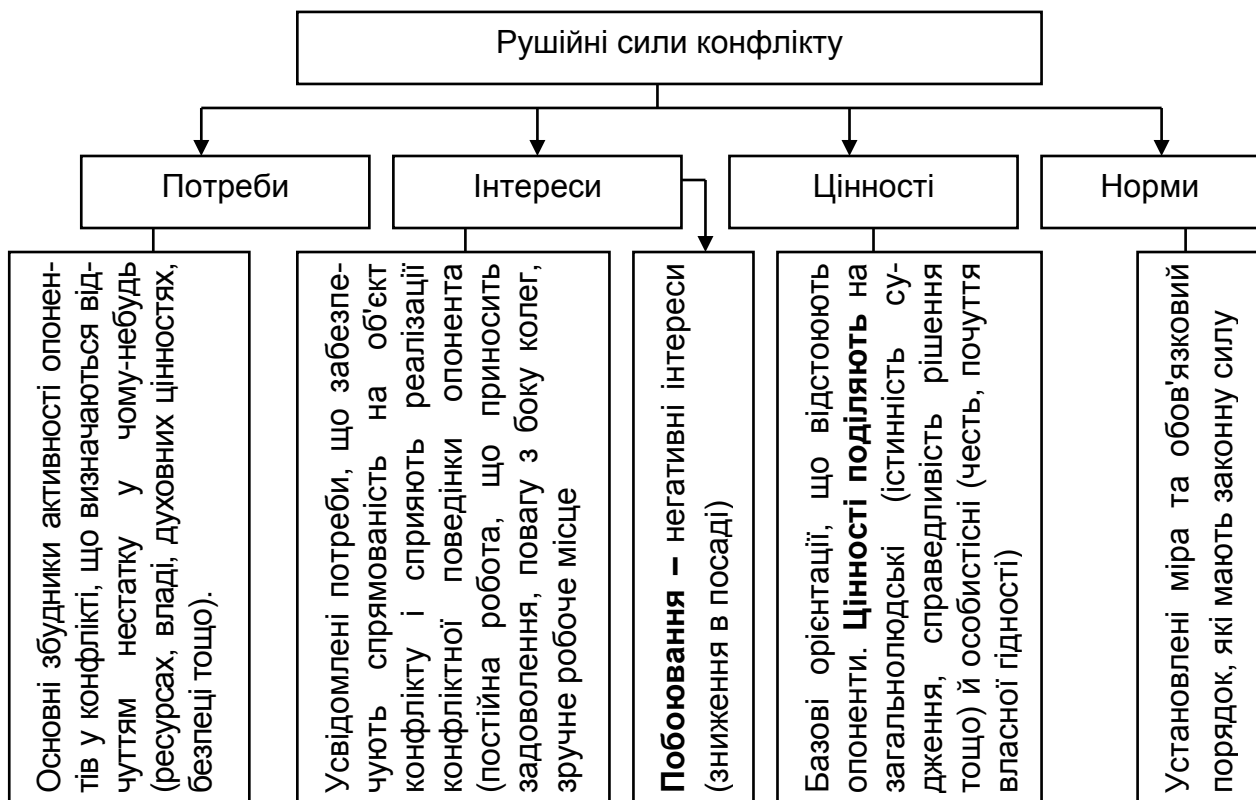


Рис. 6.6. Рушійні сили конфлікту

А. Здравомислов [56] наводить ефективну схему перехресного аналізу рушійних сил конфлікту та сфер життєдіяльності людей, що має допомогти виявити значні причини глибинних конфліктів між суб'єктами однакового рівня. У галузі економіки такими будуть конфлікти через розподіл ресурсів, через проблеми функціонування різних інститутів розподілу, конфлікти, які здійснюють розкриття протилежностей економічних установок різного виду. У галузі політики вся різноманітність життєвих інтересів обертається біля засобів організації суспільства, ступеня його

згуртованості й владного характеру відносин. У галузі духовного життя усі протиріччя пов'язані з внутрішнім світом особистості, характером його свободи, видом культури та розумінням вищих цінностей: справедливості та добра (табл. 6.4).

Таблиця 6.4

Перехресний аналіз рушійних сил конфлікту і сфер життєдіяльності

Рушійні сили	Сфери життєдіяльності		
	Економіка	Політика	Духовне життя
Потреби	Варіанти використання ресурсів	Варіанти самоорганізації	Людина: раціонально-емоціональна
Інтереси	Інститут розподілу	Інтеграція-розкіл	Тип культури
Цінності	Орієнтація на ринок-державу	Влада як засіб або самоціль	Інтерпретація вищих цінностей
Норми	Договір-вигода	Закон-маніпуляція	Обов'язок-задоволення

Запропонована схема дозволяє аналізувати реальні конфліктні ситуації, адже допомагає показувати порядок подання вимог конфліктуючими сторонами, містить їх необхідний мінімальний набір. Такий набір застосовується кожною стороною. У деяких випадках означені вимоги можуть мати "дзеркальний" характер: необхідні потреби, що означені однією зі сторін, пропонуються й іншою стороною. Але, як правило, у реальних ситуаціях характер та склад вимог є несиметричним, це дозволяє більш уважно ставитися до проблем взаємного обміну уступками, досягаючи взаємної згоди та вигоди.

Визначення сутності виникнення різних конфліктів, має неабияке значення для пошуку засобів управління ними та локалізації. У теорії і практиці науки конфліктологія є три стандартні формули конфліктів у залежності від особливостей їх зародження.

Їх умовно слід позначити як конфлікти "А", "Б", "В". На практиці важливість цих формул конфліктів проявляється у тому, що за цими шаблонами можна досить швидко проаналізувати певні конфлікти і віднайти інструменти їх регулювання та вирішення. Але і вони не мають абсолютної універсальності оцінювання і в більшості випадків є лише певним орієнтиром у процесі управління конфліктами, що виникли.

Перша формула конфлікту ("А") відображає залежність конфлікту (К) від конфліктогенів (КГ).

Конфліктогени – це слова, дії (або відсутність таких дій), які призводять до виникнення конфлікту.

Класифікація конфліктогенів наведена у табл. 6.5.

Таблиця 6.5

Класифікація конфліктогенів

Характер конфліктогенів	Форма проявлення конфліктогенів
Пряме негативне ставлення	Наказ, погроза, зауваження, критика, звинувачення, глузування, іронія, сарказм
Поблажливе ставлення	Принизлива розрада, принизлива похвала, докори, жартівливість
Хвастощі	Захоплююча розповідь про свої реальні та уявні успіхи
Менторське ставлення	Категоричні оцінювання, судження, нав'язування своєї точки зору, нагадування про неприємне, моралі та настанови
Нечесність і нещирість	Приховування інформації, обман або спроба обману, маніпуляції свідомістю людини
Порушення етики	Ігнорування партнера за спілкуванням, перебивання співрозмовника, перекладання відповідальності на іншу людину
Регресивна поведінка	Наївні питання, посилення на інших під час отримання справедливого зауваження, спори

У теорії та практиці науки конфліктологія існує так званий **закон ескалації конфліктогенів**. Відповідно до нього **кожен наступний конфліктоген сильніше попереднього** ($КГ3 > КГ2 > КГ1$ і так далі).

Формули розгортання конфліктів наведено у табл. 6.6.

Таблиця 6.6

Формули розгортання конфліктів

Формула та пояснення до неї	Примітки
1	2
Формула "А": $КГ1 + КГ2 + КГ3 + \dots + КГn = К$, де КГ1 – перший конфліктоген; КГ2 – другий конфліктоген (як відповідь на перший),	Механізм розвитку конфлікту за формулою "А" базується на негативному сприйнятті і негативній реакції особистості, проти якої застосовано конфліктоген.

1	2
КГЗ – третій конфліктоген (як відповідь на другий) і так далі	Через відсутність вольового регулювання такої реакції конфліктна ситуація має тенденцію до розвитку за законом ескалації (наростання)
Формула "Б" відображає залежність конфлікту (К) від конфліктної ситуації (КС) та інциденту (І): $K = KC + I$	Ця формула вказує на такі способи розв'язання конфліктів: Правило 1. Усунути конфліктну ситуацію. Правило 2. Усунути інцидент
Формула "В" відображає залежність конфлікту (К) від декількох конфліктних ситуацій (КС): $K = KC1 + KC2 + \dots + KCn$, під час цього $n \Rightarrow 2$	Тобто сума двох або більше конфліктних ситуацій призводить до появи конфлікту. Вирішення таких типів конфліктів зводиться до усунення всіх конфліктних ситуацій

**Важливо!**

За статистикою 80 % конфліктів виникають саме за формулою «А». У зв'язку з цим психологи пропонують застосовувати два основних правила безконфліктного взаємодії.

Правило 1. Не застосовуйте конфліктогени.

Правило 2. Не відповідайте конфліктогеном на конфліктоген.

За умови великого розмаїття існуючих міжгрупових конфліктів багато з них отримують тенденцію прямувати до центру державної чи політичної влади. Отже, якщо конфлікт між певними соціальними групами досить серйозний, то є ймовірність, що він перетвориться на політичний.

Політичний конфлікт – це протистояння суб'єктів політики в їх спільному прагненні втілити свої цілі та інтереси, пов'язані передусім із отриманням влади чи її перерозподілом, а також із заміною їх політичного статусу в суспільстві.

Структура політичного конфлікту наведена на рис. 6.7.

Незвичайність об'єкта і суб'єктів політичних конфліктів надає їм **певних характерних особливостей**, які вирізняють цей вид міжгрупових конфліктів від інших.

1. Як правило відкритий характер і дуже гострий прояв зіткнення інтересів.

2. Обов'язкова публічність.

3. Останнім часом відбувається збільшення кількості політичних конфліктів.

4. Зростаюча значущість.
5. Обов'язкове встановлення політичного превалювання.
6. Можливість задіяння силових ресурсів. З усіх видів влади в сучасному суспільстві тільки державна має право легального застосування сили.

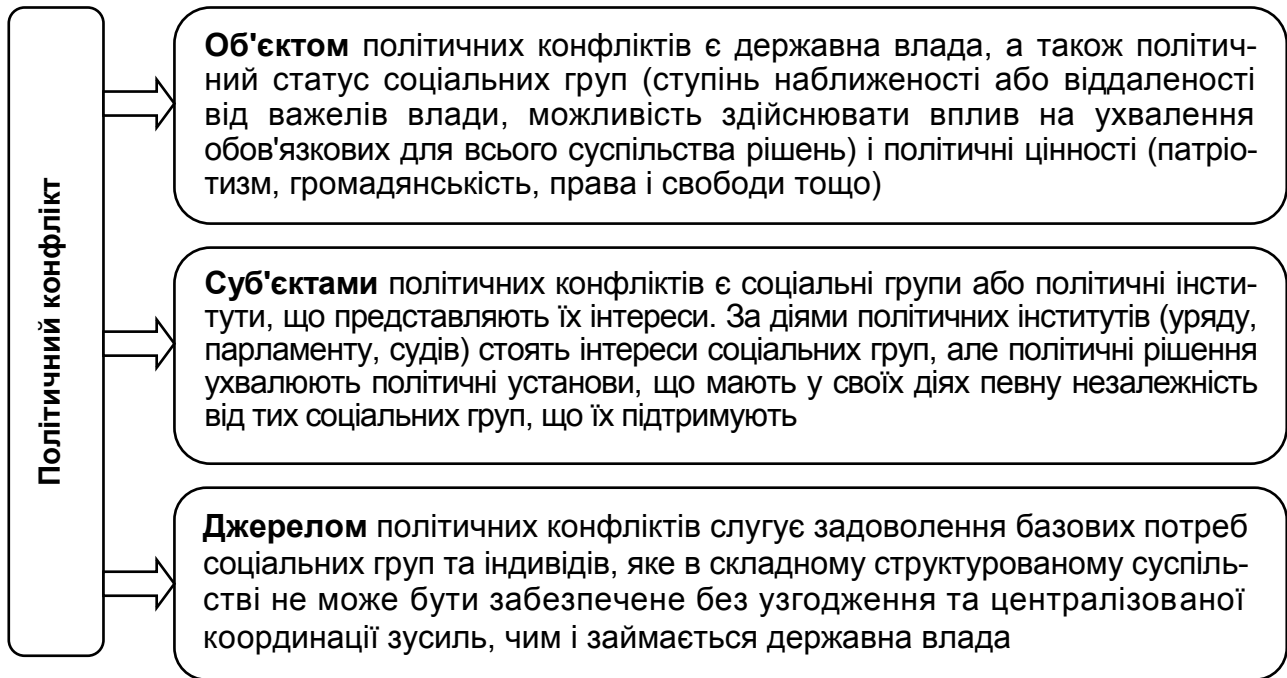


Рис. 6.7. Структура політичного конфлікту

Суспільно-політична напруженість є головною ознакою суспільства, що знаходиться у стадії трансформації. **Індикаторами суспільно-політичної напруженості в політичній сфері є невідповідність:**

між суспільними прагненнями, бажаннями і реальністю (невиплата заробітної плати, зростання цін, загальне негативне відношення до цих обставин);

між переважаючими суспільними поглядами та офіційною інформацією (дії уряду, які мають бути спрямовані на розв'язання певних економічних проблем);

політичних настроїв, посилення радикальних позицій та їх гостре протистояння (відношення до мовної проблеми, до різних реформ).

Соціально-політичні конфлікти мають свою специфіку. Їх суб'єктами є особи й організації, що приймають політичні рішення з життєво важливих питань, що стосуються великих груп людей у країні.

Існують певні механізми регулювання конфліктів за допомогою виконавчої влади. Під **механізмом** розуміють систему елементів, призначених

для перетворення руху інших елементів у заданому напрямі. Природно, що запуск механізму відбувається відповідно до певних процедур, без яких він не спрацює.

Більшість теоретиків державного управління відстоюють таку точку зору: державні службовці не беруть участь у конфліктах, вони можуть лише допомогти тому чи іншому учаснику конфлікту, не демонструючи ворожості ні одній зі сторін. Тобто держслужбовці є неупередженими виконавцями волі народу.

"Суб'єктивні конфлікти" регулюються з допомогою інтенсивного спілкування, взаємного і сумлінного обміну інформацією, спільного пошуку згоди за допомогою переговорів без третьої або з участю третьої сторони у вигляді посередника. "Об'єктивні конфлікти" можуть регулюватися за допомогою трьох стратегій: 1) співробітництва (спільного і зацікавленого пошуку відповіді на важке запитання); 2) протиставлення власних інтересів (конфронтації); 3) комбінування двох попередніх стратегій.

Сучасною теорією і практикою вироблені певні загальні форми й способи запобігання, врегулювання й рішення політичних конфліктів. У їхньому числі найпоширеніші – компроміс і консенсус.

Стадії розвитку політичного конфлікту та способи його вирішення наведені на рис. 6.8.



Рис. 6.8. Стадії розвитку політичного конфлікту

Компроміс у різних довідниках та науковій літературі визначають як угода на основі взаємних поступок. Слід розрізняти компроміси добровільні та змушені. Перші укладаються на підґрунті угод з певних питань і відповідають певній частині інтересів усіх взаємодіючих сторін. Другі укладаються під примусом нав'язаних сформованих обставин.

Консенсус – це угода значної більшості людей будь-якого співтовариства щодо найбільш важливих аспектів його соціального життя, виражена в діях.

Загалом ефективність консенсусу залежить від багатьох обставин: від добробуту суспільства, участі в розподілі винагород, пільг, влади тощо.

6.3. Конфлікти інтересів у публічному адмініструванні

Під **економічним конфліктом** слід розуміти протистояння суб'єктів соціально-економічних стосунків із приводу недостатньої кількості економічних ресурсів, для вирішення якого слід застосувати соціальні, економічні чи політичні засоби. Необхідно постійно пам'ятати, що майже у будь-якому соціальному конфлікті будуть присутні певні економічні елементи.

Економічні конфлікти, у підґрунті яких лежить зіштовхування економічних протиріч, засновані на задоволенні потреб однієї сторони за рахунок іншої. Саме економічні конфлікти можуть спричиняти широкомасштабні протиріччя між певними групами людей, між окремими людьми та навіть країнами.

Предметом в економічному конфлікті є реально існуюча чи уявна проблема, через яку конфліктуючі сторони ведуть боротьбу.

Об'єктом економічного конфлікту часто є споживачі, ринки збуту, заробітна плата, фінанси, загалом все те, що має безпосереднє відношення до ринку.

Основні лінії суперечностей подано на рис. 6.9.

Вирішення економічних конфліктів на макрорівні здійснюється, насамперед, через співпрацю. Обопільний інтерес конфліктуючих сторін у непорушності системи і наявності певної законодавчої бази визначає умови для вирішення виникаючих конфліктів.

Ще одним проявом конфлікту є конфронтація.

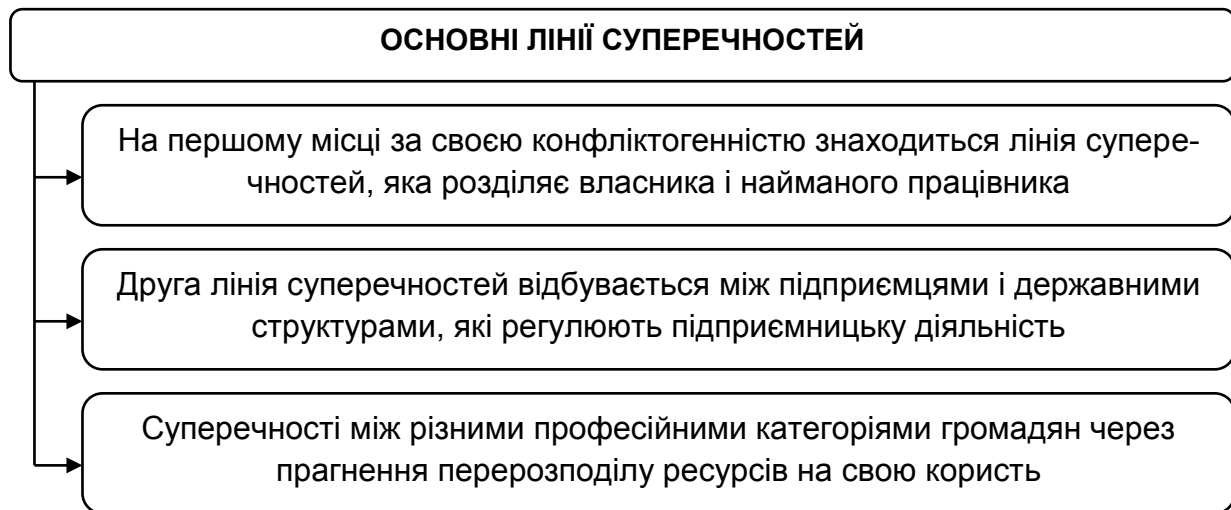


Рис. 6.9. Основні лінії суперечностей

Конфронтація – це протиборство, зіставлення, зіткнення систем, інтересів, класів, переконань, партій і держав. Крайня ступінь конфронтації – це збройний конфлікт, війна.

Ідеологічна конфронтація завжди асоціюється з "холодною війною". Під "**холодною війною**" зазвичай розуміють тотальне і глобальне протистояння двох наддержав у рамках біполярної системи міжнародних відносин. Поняття "холодна війна" тісно пов'язане з такими поняттями, як інформаційно-психологічна війна, ідеологічна боротьба, політична пропаганда, ідеологічна пропаганда, пропаганда.

Ідеологічні конфлікти, в основі яких закладені суперечності в установах, поглядах людей на різні питання життя колективу, держави, суспільства, різниця в життєвих позиціях. Указані конфлікти виникають як на рівні суспільства, так і в невеликих об'єднаннях, поміж окремими особами. Такі конфлікти бувають гострими, складними та глибокими, часто торкаються ставлення до політики країни різних партій; можуть бути пов'язані з сімейними відносинами, міжнаціональними, відносинами як у офіційній обстановці, так і в побуті.

Схематично місце "холодної війни" подано на рис 6.10.

Будь-яка ідеологія – це проект майбутнього устрою суспільства, це певна пропозиція змінити світ у вказаному напрямі. І як показує історичний досвід, чим вище рівень незадоволеності усього суспільства, тим буде більше різних ідеологічних цінностей, завжди і всюди є такі, котрі взаємно невілюють один одного, внаслідок цього й утворюються конфлікти.

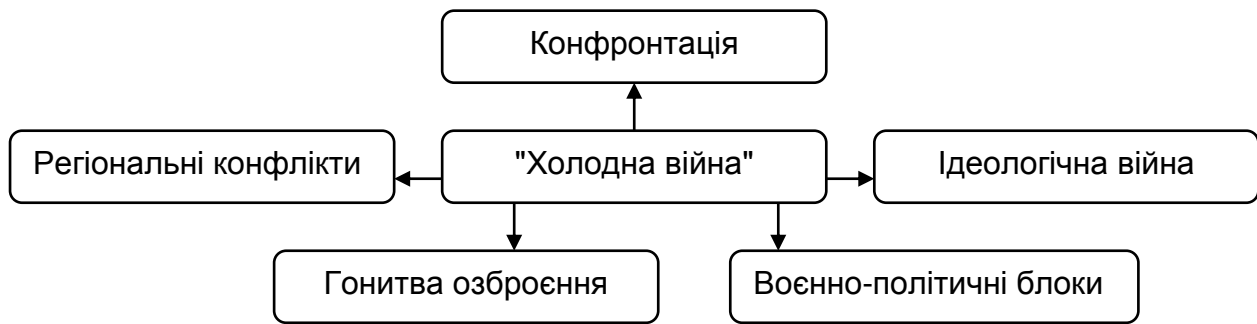


Рис. 6.10. Місце "холодної війни" під час формування ідеологічного протистояння

Конфлікти духовної сфери – це боротьба суб'єктів соціальної взаємодії на підґрунті різноспрямованих цінностей, поглядів та інтересів у процесі виробництва, розподілу і споживання різних духовних цінностей.

Духовні конфлікти мають різноманітний характер. Найбільш гострими та частими серед них є релігійні конфлікти, ідеологічні конфлікти та конфлікти у сфері мистецтва. Головними формами прояву цих конфліктів є критика, переслідування інакомислячих, дискусія та ін. Найпоширенішою та найгострішою формою таких духовних конфліктів можна назвати ідеологічну боротьбу.

Управління та попередження конфліктів у сфері духовних цінностей має задіяти всі види діяльності, котрі стосуються попередження, прогнозування, регулюванням й вирішенням подібних конфліктних ситуацій. У такій управлінській сфері необхідно мати на увазі той факт, що духовні конфлікти часто стосуються культури народів, націй, їх традицій і специфічних звичок, що підвищує їх гостроту та додає затяжного характеру. Отже, вирішувати такі конфлікти можливо лише на глибокій взаємній повазі до вказаних національних культурних цінностей, визнанні права кожного народу на свою духовну та культурну спадщину.

6.4. Моральні регулятори конфліктів інтересів

Профілактика конфліктів – це певна сукупність методів, напрямків управління організацією, які значно зменшують можливість виникнення різноманітних конфліктів.

Профілактичну діяльність слід здійснювати як до, так і після виникнення та подолання конфлікту. Сама сутність заходів профілактики полягає в знищенні об'єктивних і суб'єктивних факторів виникнення різноманітних

конфліктів. На загально-соціальному ступені профілактика конфліктів має передбачати здійснення економічної, культурної, соціальної політики, зміцнення правової бази суспільства, боротьба з соціальною поляризацією, зміна цінностей особистості тощо.

Починати профілактику конфліктів слід із виховання та закладення високих моральних принципів. Основною функцією моралі є регулювання відносин усіх соціальних груп і членів суспільства. Моральні норми, відображені у категоріях совісті, добра, зла, честі, боргу, відповідальності, гідності, мають конкретно-історичне зміст та визначені ступенем розвитку суспільства. Становлення моральної свідомості й моральної поведінки членів суспільства пов'язані з вихованням їх у моральному ідеалі. Необхідно зазначити, що мета морального виховання – це встановлення єдності моральної свідомості і моральної поведінки, встановлення моральних переконань. Моральний розвиток людей набуває вкрай важливого значення через необхідність попередження різноманітних конфліктних ситуацій як на рівні підприємства, так і на рівні держави.

Виховання у попередженні конфліктів відіграє досить важливу роль. Але у теорії сучасного виховання протиріччя аналізувалися дуже рідко, адже ще за радянських часів передбачалося, що в комуністичному вихованні не існує будь-яких серйозних протиріч. І все ж, певні протиріччя між людиною і колективом не тільки розглядалися, але й застосовувалися у виховних цілях А. С. Макаренка. Педагогічна наука має визнавати конфліктну природу особистості, колективу і суспільства в цілому, ставити в пріоритет у вихованні завдання розвитку конфліктної компетентності під час орієнтації на цілі побудови гуманних відносин у суспільстві і досягнення мирного врегулювання наявних конфліктів.

Профілактика з попередження конфліктів має проводитися керівниками всіх рівнів, провідними спеціалістами підрозділів та членами колективів, штатними психологами й спеціалістами-конфліктологами за такими основними напрямками [52]:

1. Створення сприятливих умов, що допомагають профілактиці деструктивних конфліктів, оптимізація певних організаційно-управлінських рішень (створення комфортних умов для роботи працівників, справедливе оцінювання їхнього трудового внеску, об'єктивний розподіл матеріальних благ тощо).

2. Управління компетенцією співробітників.

3. Усунення або нівелювання особистісних і соціально-психологічних конфліктних чинників.

Важливу роль у регулюванні конфліктів відіграють освітньо-виховні заклади та інститут сім'ї.

Навчання конструктивного регулювання конфліктів і виховання певних установок на їх мирне вирішення поступово входить у сучасну освіту. Здійснюється це у загальному контексті становлення толерантної свідомості. У вітчизняних закладах освіти ідеї толерантності відображаються у педагогіці переживання, педагогіці співробітництва, педагогіки успіху, діалоговій педагогіки тощо.

Толерантність – це готовність до сприйняття інших логік і поглядів, право несхожості, відмінності, це чинник, який здійснює стабілізацію системи (особистості, суспільства) з середини. Толерантність позиціонується як особлива цінність, установка та певна особистісна якість.

Існують різні тлумачення педагогіки толерантності:

вона сприймається як об'єднувальний принцип усіх сучасних прогресивних педагогів, що ратують за права людини в усіх освітніх установах, мирному вирішенні протиріч та конфліктів в освітньо-виховній галузі, неприпустимість різних типів агресії в організації всеукраїнського освітнього середовища;

самостійний напрям, що організовується низкою принципів: означення методичної бази терпимості та толерантності, де здійснюється розкриття сутності терпимості й толерантності як гуманістичних цінностей; аналізується сутність терпимості й толерантності, психологічні умови їх формування, характеризуються принципи терпимості й толерантної взаємодії.

Ціль сучасної педагогіки толерантності у освітньо-виховних закладах України – виховання підростаючого покоління на мирній основі в дусі толерантності, співробітництва, миролюбства, поваги прав і свобод інших осіб. Неприйняття насильницьких методів вирішення внутрішньоособистісних, міжособистісних, міжконфесійних і міжетнічних конфліктів – одна із головних цілей педагогіки толерантності. Важливим завданням педагогіки толерантності є розвиток умінь щодо управління конфліктами через розвиток здатності до терпіння (витримки, самовладання, самоконтролю) й сприйняття (розуміння, емпатії, асертивності) під час взаємовідносин із "іншими", "чужим". Ще одним завданням педагогіки толерантності є здійснення організації заходів з перепідготовки персоналу керівників освітньо-

виховних закладів, педагогів та всіх тих, хто має безпосереднє відношення до освітньо-виховної діяльності: набуття професійно необхідних якостей і особистісних властивостей, спеціальних умінь, що допоможуть у вирішенні конфліктних ситуацій та недопущення їх у майбутньому.

Сім'я як соціальний інститут розвивалася з поступовим формуванням самого суспільства. У ході створення і розвитку інститут сім'ї володіє ціннісно-нормативними стабілізаторами. У сучасному суспільстві простежується процес ослаблення інституту сім'ї як стабільного соціального інституту, часткова зміна його соціальних функцій, нерольових сімейних стосунків. Інститут сім'ї втрачає провідні свої позиції у питаннях соціалізації індивідів, в організації дозвілля і в інших найважливіших функціях.

У сучасному світі сім'я має здійснювати захист, виховання та підтримку дітей. Сім'я виконує функцію важливого механізму, який сприяє особистості у навчанні, встановленні близьких і постійних контактів з іншими людьми, допомагає спілкуванню та вирішенню конфліктів. Здорові стосунки в сім'ї допомагають розвитку наступних почуттів: захищеність, дружба, самоцінність, любов, а також всеохоплюючого відчуття благополуччя.

Науковці-функціоналісти акцентують на функції, що покладаються на сім'ю і відповідають інтересам усього суспільства в цілому. А прихильники теорії конфлікту сприймають сім'ю як соціальну структуру, в якій одні люди виграють, а інші – у програві. Відомий психоаналітик Зігмунд Фрейд та соціолог Георг Зиммель застосували до проблем сім'ї конфліктологічний підхід. Учені зауважили, що близькі сімейні взаємини проявляються не тільки у любові, але і протиборстві. Сім'я засновується на підґрунті діалектики обох протиборчих потреб: суперництва за незалежність, привілеї і владу та одночасно участі у житті один одного й за рахунок інших.

6.5. Стресотворчі чинники у публічному адмініструванні.

Засоби уникнення стресів

Служба в органах публічного адміністрування, що здійснюється через систему міжлюдських відносин, вимагає обов'язкового врахування людського чинника та актуалізує важливість дослідження особистісних підходів в управлінні.

Конфлікти в роботі посадових осіб, що працюють публічними адміністраторами, вимагають від учасників націлення не тільки на здобування власної мети, а й на подальші змістовні стосунки у професійній діяльності. Отже, виникає певна потреба саморегуляції у ході внутрішньоорганізаційної співпраці, що формується у особистості в результаті усвідомленої необхідності самовдосконалення.

Як зазначає Н. Шаргородська, вимоги до професійної компетентності посадових осіб, що працюють у галузі публічного адміністрування, можна умовно розподілити на дві окремі групи. До першої групи слід віднести знання та вміння відносно професійної діяльності у системі публічного адміністрування, а саме: глибока поінформованість з питань розвитку публічного адміністрування, нормативно-правової бази; знання відносно досвіду діяльності в інших районах, областях; уміння користуватися сучасними інформаційними технологіями, засобами зв'язку; здатність і вміння забезпечувати дисципліну й захищати інтереси справи; розподілення певних повноважень та персональна відповідальність серед усіх підлеглих; координація роботи всіх служб і підрозділів як єдиної згуртованої системи управління в системі публічного адміністрування; уміння визначати високу вибагливість до себе та своїх підлеглих; дотримання конкретності й чіткості у вирішенні оперативних завдань і поточних справ; контроль за результатами своєї роботи та діяльності служб, пов'язаних із публічним адмініструванням.

Друга група умов щодо професійної компетентності посадових осіб стосується здатності працювати з відвідувачами й управляти собою. У ході виконання своїх обов'язків посадові особи публічного адміністрування взаємодіють із широким колом людей – керівниками, колегами, громадянами, підлеглими тощо. Для того, щоб працювати з людьми, така категорія працівників повинна мати низку специфічних особистісних якостей, що зміцнюють довіру та високу повагу з боку тих, з ким вони будуть контактувати. Це, передусім: глибоке почуття обов'язку та вірність справі; порядність у стосунках із людьми, чесність; цілеспрямованість; тактовність та витриманість за різних обставин; упевненість під час прийняття управлінських рішень, а також енергійність, наполегливість в їх здійсненні; самокритика під час аналізу та оцінювання своїх вчинків і дій; уміння захищати свої погляди; адекватне сприйняття критики та вміння робити з неї

правильні висновки; вміння використовувати свої права та діяти у межах визначених повноважень [159, с. 9–10].

З розвитком конфліктології з'явилося поняття **конфліктологічна компетентність** – це певна здатність особи (організації, громадського руху соціальної групи тощо) у фактичному конфлікті проводити діяльність, орієнтовану на мінімізацію наслідків конфліктної ситуації і спрямування соціально-негативних конфліктів у соціально-позитивне русло. Така компетентність є певним рівнем знань можливих стратегій конфліктуючих сторін і вміння надати допомогу в здійсненні конструктивного співробітництва в певній конфліктній ситуації [139, с. 11].

Термін "стрес" з англійської мови перекладається як "напруга". У наукове використання це поняття введено у 1936 році відомим канадським фізіологом Гансом Сельє, що створив наукову працю "Загальна концепція стресу як пристосувальна реакція організму на дію екстремальних факторів (стресогенів) [126].

Як визначав Г. Сельє, **стрес** – це неспецифічна відповідь організму на будь-яку висунуту йому вимогу і ця відповідь є напругою організму, спрямованою на подолання виникаючих труднощів і пристосування до зростаючих вимог [126].

Перелік причин стресів не є вичерпним. Стресогенами можуть бути: нестабільність політичної ситуації у країні, міжнародні конфлікти, соціально-економічні кризи тощо.

Більша частина чинників, що провокує стрес, пов'язана з професійною діяльністю. Чимало науковців вважають, що чинники стресу необхідно розподіляти на дві групи: організаційні чинники та особистісні чинники (рис. 6.11).

Переважну частину стресів людина отримує у результаті конфліктів, що спровоковані різноманітними виробничими ситуаціями. Отже, у будь-якому випадку існує наявне порушення "вертикалі" ділових стосунків: керівник-підлеглий. Якщо навіть виникають конфлікти між рядовими співробітниками, то їх керівник не може не впливати на хід вирішення такого конфлікту. Відповідні рекомендації стосовно профілактики стресів сформовані та розподілені як би на два "сектори": керівникам, до обов'язків яких належить зниження рівня стресу у своїх підлеглих та співробітників, і яким запропоновано берегтися від стресів самим і не слугувати стресопостачальниками для інших (табл. 6.7).



Рис. 6.11. Чинники, що викликають стрес

Але стрес може здійснювати й позитивний вплив на людину. Долаючи певні стресові ситуації, людина відчуває себе на "висоті". Іноді люди, що перебувають під впливом стресу, можуть переглянути свої стійкі до цього часу переконання, важливі життєві позиції, можуть змінити погляди на поточні події і ставлення до свого близького оточення – усе це може вплинути на подальше особистісне зростання чи забезпечення своєї життєвої безпеки. Стреси – це майже повсякденна частина життя, їх не завжди можливо уникнути. Отже, поряд із проведенням рекомендованих профілактичних заходів щодо запобігання стресу, варто тренуватися контролювати себе у ситуаціях, які неминучі.

Таблиця 6.7

Антистресові рекомендації для керівників та підлеглих

Антистресові рекомендації для керівництва	Антистресові рекомендації для підлеглих
1	2
1. Частіше замислюйтесь над точністю оцінювання здібностей і схильностей ваших працівників	1. Якщо вас не влаштовують умови і зміст праці, заробітна плата та інше, постарайтесь ретельно проаналізувати реальні можливості вашої організації щодо поліпшення цих параметрів

1	2
2. Не нехтуйте чітким визначенням функцій, повноважень і меж відповідальності працівників	2. Обговоріть ваші проблеми з колегами, з керівництвом
3. Не дратуйтеся, якщо працівник відмовляється від отриманого завдання, краще обговоріть з ним обґрунтованість відмови	3. Намагайтеся налагодити ефективні ділові стосунки з вашим керівником
4. Як можна частіше демонструйте свою довіру та підтримку підлеглим	4. Якщо ви відчуваєте, що обсяг дорученої вам роботи явно перевищує ваші можливості, знайдіть у собі сили сказати "ні"
5. Використовуйте стиль керівництва, відповідний конкретній виробничій ситуації та особливостям складу співробітників	5. Не соромтеся вимагати від керівництва і колег повної ясності і визначеності в суті дорученої вам завдань
6. У разі невдач працівників оцінюйте, в першу чергу, обставини, в яких діяла людина, а не її особисті якості	6. Якщо виникає виробничий "конфлікт ролей", ставте на обговорення проблему несумісності доручених вам справ відразу, фокусуючи увагу керівництва на тому, що в результаті постраждає справа, а не ви особисто
7. Не виключайте з арсеналу засобів спілкування з підлеглими компроміси, поступки, вибачення	7. У разі напруженої роботи шукайте можливість для короткочасного відпочинку
8. Забороніть собі використовувати сарказм, іронію, гумор, спрямовані на підлеглого	8. Корисно також пам'ятати, що невдачі в роботі рідко бувають фатальними
9. Якщо виникла необхідність когось покритикувати, не випускайте з уваги правил конструктивної і етичної критики	9. Обов'язково розряджайте свої негативні емоції, але в суспільно-прийнятних формах
10. Періодично замислюйтесь про способи зняття вже накопичених підлеглими стресів	10. Намагайтеся не поєднувати особисті та службові відносини

Такі рекомендації створив М. Берклі-Ален [16, с. 193–194]:

1. Необхідно подовжити на півгодини свою обідню перерву (з дозволу начальника).

2. Зробіть собі невеликий подарунок (квиток до театру чи на спортивне змагання, букет квітів, дозвольте собі похід до ресторану).
3. Бувайте деякий час на самоті.
4. Знайдіть час для зайнятися улюбленою справою, хоббі.
5. Іноді робіть собі вільне дозвілля – проведіть півдня, нічого не роблячи.
6. Знайдіть час зайнятися тим, чим давно хотіли, але на що завжди бракувало часу.
7. У вихідні довше спіть.
8. Розкажіть своїм рідним та близьким про свої досягнення.
9. Купіть собі якусь пам'ятну кошовну дрібничку на гроші із своїх заощаджень.

Фахівці зі стресових ситуацій радять для зняття накопиченої емоційної напруги знижувати м'язову напругу. Так, Р. С. Бєляєв, В. С. Лобзин, В. А. Копилова зауважують, що м'язова діяльність прямо пов'язана з емоційною сферою людини і м'язове напруження є прямим зовнішнім проявом наших неприємних емоцій (гніву, страху тощо). Отже, розслаблення м'язів – це вияв позитивних емоцій, урівноваженості, задоволеності, стану загального спокою.

Зазначені вказівки з попередження стресів мають здебільшого досить загальний характер. Кожна стресова ситуація є унікальною, оскільки характеризується індивідуальністю людини, що піддається стресам (її характером, стилем поведінки, темпераментом тощо). Окрім цього, сприйнятливність до стресів на робочому місці великою мірою залежить від життєвого фону, а саме від того, як успішно людина вміє виходити зі стресових ситуацій, викликаних сімейними, віковими, загальносоціальними та іншими факторами.

Висновки

Конфлікти існували завжди і всюди, в усіх сферах діяльності людини. Ще стародавні філософи вважали, що власне, конфлікт не є поганим і не є хорошим, він існує всюди незалежно від думок людей про нього. Увесь світ сповнений суперечностей, з ними неминуче пов'язано життя природи і людей. Філософи вважали, що конфлікт не вичерпує собою усього життя, а є лише його частиною.

Конфліктологія – це особлива міждисциплінарна галузь, яка об'єднує теоретичні, методологічні та методичні підходи до опису, вивчення конфліктів і розвитку практики роботи з конфліктними явищами різного роду, що виникають у різних областях людської взаємодії.

Ґрунтуючись на загальноприйнятих положеннях, узагальнено поняття "конфлікт", що визначається як тимчасове загострення соціальних суперечностей, що проявляється у зіткненні соціальних спільнот – держав, соціальних груп, націй, соціальних інститутів, класів тощо, яке зумовлено суттєвими відмінностями чи протилежністю їх власних інтересів, тенденцій розвитку, цілей.

Усі конфлікти виконують як позитивні (конструктивні), так і негативні (деструктивні) функції. Не дивлячись на досить чіткий їх розподіл у теоретичному аспекті, на практиці буває досить нелегко провести чітку межу між конструктивністю й деструктивністю певного конфлікту.

Для запобігання конфліктів слід здійснювати профілактику їх виникнення, яка має проводитися керівниками всіх рівнів, провідними спеціалістами підрозділів та членами колективів, штатними психологами й спеціалістами-конфліктологами.

Конфлікти в роботі посадових осіб, що працюють у галузі публічного адміністрування, вимагають від учасників націлення не тільки на здобування власної мети, а й на подальші змістовні стосунки у професійній діяльності. Отже, виникає певна потреба саморегуляції у ході внутрішньоорганізаційної співпраці, що складається у особистості в результаті усвідомленої необхідності самовдосконалення та набуття конфліктологічної компетентності.

Конфлікти завжди спричиняють у людей стреси, тому необхідно здійснювати профілактику стресів як керівниками, так і підлеглими. Для цього існують розроблені різноманітні методики профілактики стресових станів, які можна застосовувати як повністю, так і в комбінованому вигляді. Усі вказані заходи спрямовані на розуміння природи стресу, засобів захисту від його наслідків тощо.

Контрольні запитання для самодіагностики

1. Охарактеризуйте погляди Л. Козера на природу і функції конфлікту та їх роль у демократичному і недемократичному суспільстві.

2. Які науки, окрім конфліктології, досліджують проблематику конфліктів?
3. Які поняття розкривають предмет конфліктології?
4. Назвіть обставини, за якими можна класифікувати конфлікти.
5. Що таке конфлікт? Назвіть основні його особливості.
6. Покажіть схожість і відмінність понять "об'єкт конфлікту" і "предмет конфлікту".
7. Назвіть і охарактеризуйте види меж конфлікту.
8. Назвіть функції конфлікту. У чому виражається суперечливість функцій конфлікту?
9. Охарактеризуйте основні рушійні сили конфлікту.
10. Які формули розгортання конфліктів використовують для аналізу конфліктних ситуацій?
11. Охарактеризуйте поняття конфліктогену, наведіть приклад.
12. Назвіть особливості політичного конфлікту, охарактеризуйте його структуру.
13. Назвіть основні індикатори суспільно-політичної напруженості.
14. Перерахуйте стадії розвитку політичного конфлікту.
15. Поясніть поняття конфлікту і консенсусу як способів вирішення конфліктів.
16. Охарактеризуйте економічний конфлікт і його структуру.
17. Назвіть особливості ідеологічних конфліктів і конфліктів духовної сфери.
18. Визначте напрями профілактики конфліктів.
19. Які існують моральні регулятори конфліктів?
20. Поясніть необхідність конфліктологічної компетентності для посадової особи публічного адміністрування.
21. Охарактеризуйте поняття стресу та чинники, що його викликають.
22. Наведіть приклади заходів щодо профілактики стресу.

Тести для самодіагностики

1. Протиборство – це:
 - а) відкрите висловлення незгоди з якого-небудь питання;
 - б) зіткнення інтересів;
 - в) нанесення взаємного збитку;

- г) боротьба думок;
- д) суперництво з приводу якого-небудь предмета.

2. Конфлікт – це:

- а) боротьба думок;
- б) спір, дискусія щодо гострої проблеми;
- в) протиборство на основі зіткнення протилежно спрямованих мотивів або суджень;
- г) суперництво, спрямоване на досягнення перемоги в суперечці;
- д) зіткнення протилежних позицій.

3. Те, через що виникає конфлікт – це:

- а) мотиви конфлікту;
- б) позиції конфліктуючих сторін;
- в) предмет конфлікту;
- г) сторони конфлікту;
- д) образ конфліктної ситуації.

4. Інцидент – це:

- а) збіг обставин, що є приводом для конфлікту;
- б) справжня причина конфлікту;
- в) накопичені протиріччя, пов'язані з діяльністю суб'єктів соціальної взаємодії, які створюють підґрунтя для реального протиборства між ними;
- г) те, через що конфлікт не виникає;
- д) необхідна умова конфлікту.

5. Сторони конфлікту – це:

- а) суб'єкти соціальної взаємодії, що знаходяться в стані конфлікту або ті, що підтримують (явно або неявно) конфліктуючих;
- б) тільки суб'єкти соціальної взаємодії, що знаходяться в стані конфлікту;
- в) конкретні особи, що знаходяться у стані конфлікту;
- г) суб'єкти соціальної взаємодії, що знаходяться в стані конфлікту, і посередник (медіатор);
- д) конфліктуючі сторони в переговорному процесі щодо вирішення конфлікту.

6. До якого виду належить конфлікт, який характеризується тим, що в ньому стикаються дві особи, в основі його лежать об'єктивні суперечності, і він сприяє розвитку відповідної соціальної системи:

- а) міжособистісного бурхливого і швидкоплинного;
- б) міжособистісного, конструктивного;
- в) міжособистісного, економічного;
- г) гострого та тривалого;
- д) деструктивного?

7. Управління конфліктами – це:

- а) цілеспрямований вплив на процес його динаміки;
- б) цілеспрямований, обумовлений об'єктивними законами впливу на процес його динаміки в інтересах розвитку або руйнування цієї соціальної системи, до якої має відношення даний конфлікт;
- в) цілеспрямований вплив на конфліктуючих в інтересах зниження рівня напруженості між ними;
- г) цілеспрямований, обумовлений об'єктивними законами впливу на процес формування адекватного образу конфліктної ситуації у конфліктуючих в інтересах зниження рівня напруженості між ними;
- д) цілеспрямований вплив на мотиви конфліктуючих.

8. Назвіть тип конфлікту між працівниками і роботодавцями з приводу встановлення і зміни умов праці:

- а) колективний трудовий спір;
- б) протиріччя;
- в) міжособистісний конфлікт;
- г) протистояння;
- д) протиборство.

9. Область спеціального наукового знання про природу, причини, динаміку конфліктів, методи їх попередження і способи вирішення називається...

10. Назвіть конфлікт, обумовлений зіткненням взаємовиключних політичних інтересів:

- а) внутрішньоособистісний конфлікт;
- б) етнічний конфлікт;

- в) політичний конфлікт;
- г) міжнародний конфлікт;
- д) міжгруповий конфлікт.

11. Стан політичної системи суспільства, що виражається в поглибленні й загостренні наявних конфліктів...

12. Визначте необхідний термін, який характеризує конфлікт із питань присвоєння, розпорядження, використання, організації, управління виробництвом розподілу матеріальних благ:

- а) політичний конфлікт;
- б) економічний конфлікт;
- в) соціальний конфлікт;
- г) соціально-економічний конфлікт;
- д) соціально-політичний конфлікт.

Завдання для самостійного вирішення

Завдання 6.1

Пригадайте якусь стресову ситуацію на своїй роботі (навчанні). Проаналізуйте її причини, а також способи виходу з неї всіх учасників. Сформулюйте власні рекомендації щодо оптимального виходу з даної ситуації.

Завдання 6.2

Сформулюйте перелік рекомендацій керівнику під гаслом: "Керівник, не ставай стресодавцем!".

Завдання 6.3

Вирішіть конфліктну ситуацію.

Ви керівник одного з відділів фірми. Несподівано вам зателефонував директор фірми і повідомив, що до нього на прийом прийшов працівник вашого відділу і сказав, що ви ставитеся до нього упереджено та необ'єктивно. Для вас це повна несподіванка. Керівник просить вас переговорити з працівником, залагодити справу. Як ви побудуєте бесіду? Які питання задасте? Як почнете бесіду? Як завершите її?

Розділ 2. Сучасні механізми управління суспільним розвитком

7. Теоретико-методичні засади управління суспільним розвитком

7.1. Взаємодія владних структур, політичних і громадських організацій та підвищення ефективності управління на центральному і регіональному рівнях.

7.2. Сучасні тенденції суспільного розвитку.

7.3. Інноваційний потенціал суспільного розвитку.

Ключові поняття і терміни: держава, громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, державна політика, місцеве самоврядування, територіальна громада, суспільний розвиток, постіндустріальне суспільство, глобальне громадянське суспільство, глобалізація, електронне урядування, євроінтеграція, сепаратизм, національна консолідація, інноваційна модель розвитку, модернізація, соціальні інновації, соціально-інноваційна активність, соціально-інноваційний потенціал індивіда, соціально-інноваційний потенціал суспільства, реформаторський потенціал суспільства, адаптаційний потенціал суспільства.

7.1. Взаємодія владних структур, політичних і громадських організацій та підвищення ефективності управління на центральному і регіональному рівнях

Проблеми розвитку взаємодії владних структур, політичних і громадських організацій сьогодні є надзвичайно актуальними для України, адже пов'язані з формуванням публічного управління та політикою євроінтеграції. Особливо гостро відчувається нестача традицій громадянського суспільства, а саме – спроможності людей до організованості, солідарності, існування громадою та колективної співпраці. Це суттєво уповільнює процес демократизації, можливість ефективної взаємодії між владою та громадянами.

Сутність понять "держава" та "громадянське суспільство" подано на рис. 7.1.

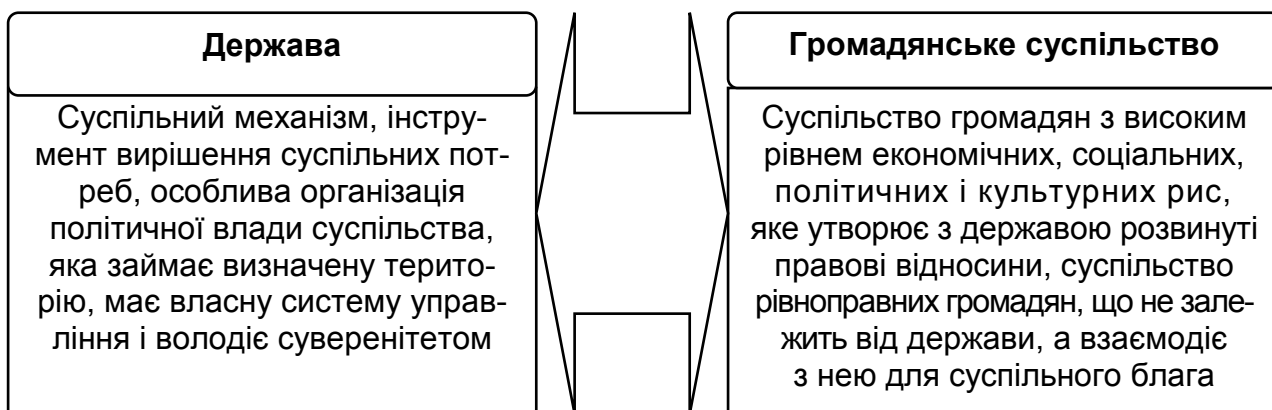


Рис. 7.1. Сутність понять "держава" та "громадянське суспільство"

Держава та громадянське суспільство мають тісний взаємозв'язок, утім відносини між ними не є підпорядкованими (асиметричними). Громадянське суспільство не запроваджується за допомогою закону, а створюється, формується спонтанно у суспільній історії через суверенізацію життя окремих осіб й громад. Держава у цьому разі регламентує діяльність інституцій громадянського суспільства шляхом підтримки їх розвитку або його гальмування. Державна підтримка створення середовища для розвитку громадянського суспільства є важливим завданням в умовах сьогодення.

Головними ініціаторами організації взаємодії держави та суспільства є інститути громадянського суспільства (рис. 7.2).

Різні інститути громадянського суспільства доволі часто іменують недержавними, неурядовими, некомерційними, неприбутковими організаціями, громадськими об'єднаннями. Усі ці терміни поєднує поняття "третій сектор". Саме він і є громадянським суспільством у вузькому розумінні. Ці інститути створюються не державою, тому їх функціонування є показником зрілості громадянського суспільства, усвідомлення ним власних потреб та високого рівня його самосвідомості.

Головною місією інститутів громадянського суспільства є повноцінний захист інтересів громадян. Реалізувати своє суспільне призначення "третій сектор" може лише в ефективному співробітництві з державою, адже взаємовідносини влади та громадянського суспільства як елементів єдиної соціальної системи є провідними у забезпеченні демократичного розвитку країни. Саме цей факт лежить в основі партнерства органів державної влади та інститутів громадянського суспільства.

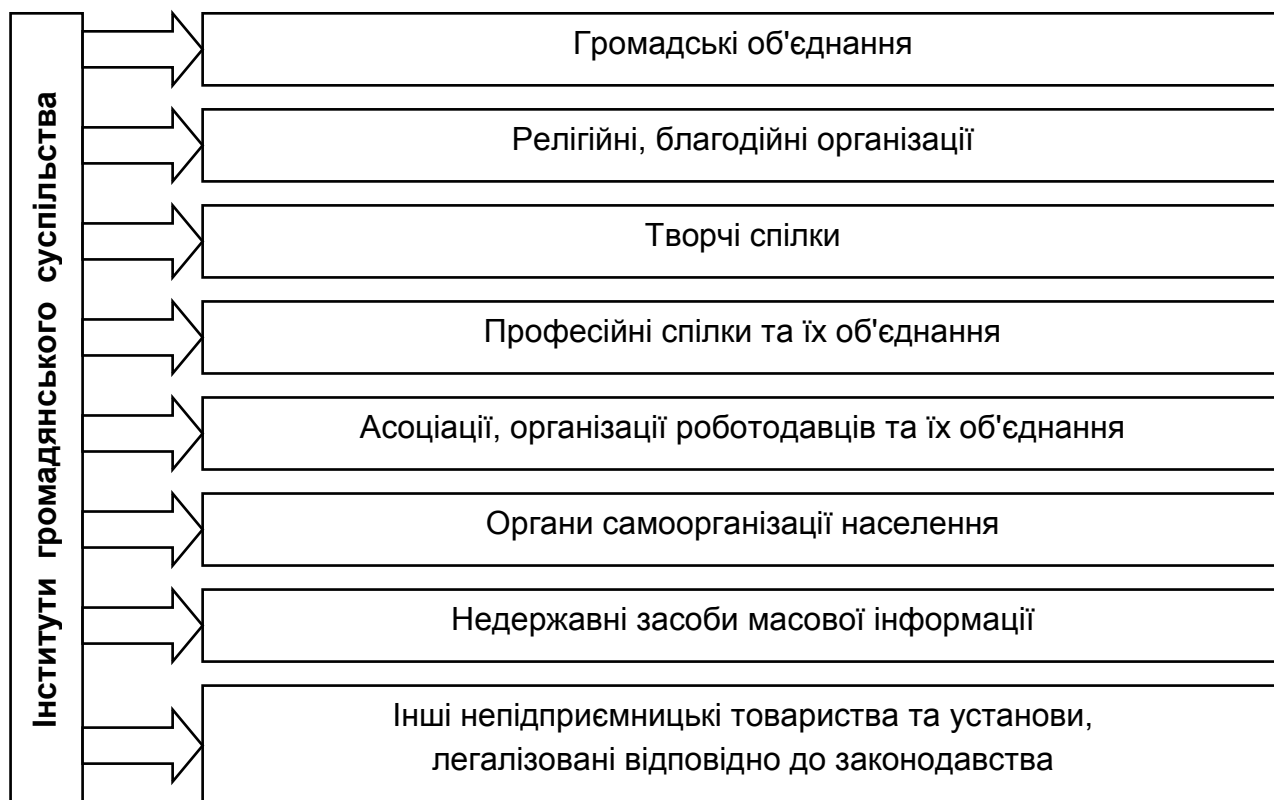


Рис. 7.2. **Склад інститутів громадянського суспільства**

Сприяння розвитку громадянського суспільства є головною умовою становлення України як правової, демократичної, соціальної держави. Одним із важливих нормативних документів, який сприяє зміцненню громадянського суспільства в Україні та вдосконаленню форм співробітництва держави з інститутами громадянського суспільства є Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затверджена Указом Президента України від 24.03.2012 року № 212/2012 [247].

Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні спрямована на реалізацію пріоритетів, принципів та завдань державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства. Стратегія визначає концептуальні напрями діяльності органів, органів місцевого самоврядування, виконавчої влади щодо створення відповідних умов для розвитку громадянського суспільства [247].

Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства виходить з необхідності забезпечення прав і свобод людини, гарантії яких закріплено у фундаментальних міжнародних документах: Загальній декларації прав людини [54], Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та відповідних протоколах до неї [190], Міжнародному пакті

про економічні, соціальні та культурні права [193], Міжнародному пакті про громадянські та політичні права [193], Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [189], інших міжнародних документах у цій сфері.

Стратегія виходить із точки зору на громадянське суспільство та його інституції як такий стан суспільства, за якого вільно реалізуються основні права і свободи громадянина через різні форми самоорганізації та публічної громадської активності.

Україною за роки незалежності зроблено певні кроки до зміцнення та розвитку громадянського суспільства. Так, регулювання окремих складових політики сприяння розвитку громадянського суспільства здійснюється на основі Законів України: "Про безоплатну правову допомогу" [205], "Про благодійну діяльність та благодійні організації" [206], "Про волонтерську діяльність" [208], "Про доступ до публічної інформації" [211], "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" [213], "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" [214], "Про інформацію" [222], "Про місцеве самоврядування в Україні" [226], "Про молодіжні та дитячі громадські організації" [227], "Про громадські об'єднання" [209], "Про органи самоорганізації населення" [230], "Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності" [231], "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" [233], "Про професійних творчих працівників та творчі спілки" [238], "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" [239], "Про свободу совісті та релігійні організації" [241], "Про соціальний діалог в Україні" [243], "Про соціальні послуги" [244].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 року № 1035-р схвалено Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [252]. Для реалізації її положень органами виконавчої влади видано відповідні нормативно-правові акти. На реалізацію державної політики щодо розвитку демократії участі, Кабінет Міністрів України 3.11.2010 року видав постанову № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", якою затвердив Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [212].

Утім аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні засвідчує наявність комплексу актуальних для держави та суспільства проблем (рис. 7.3).

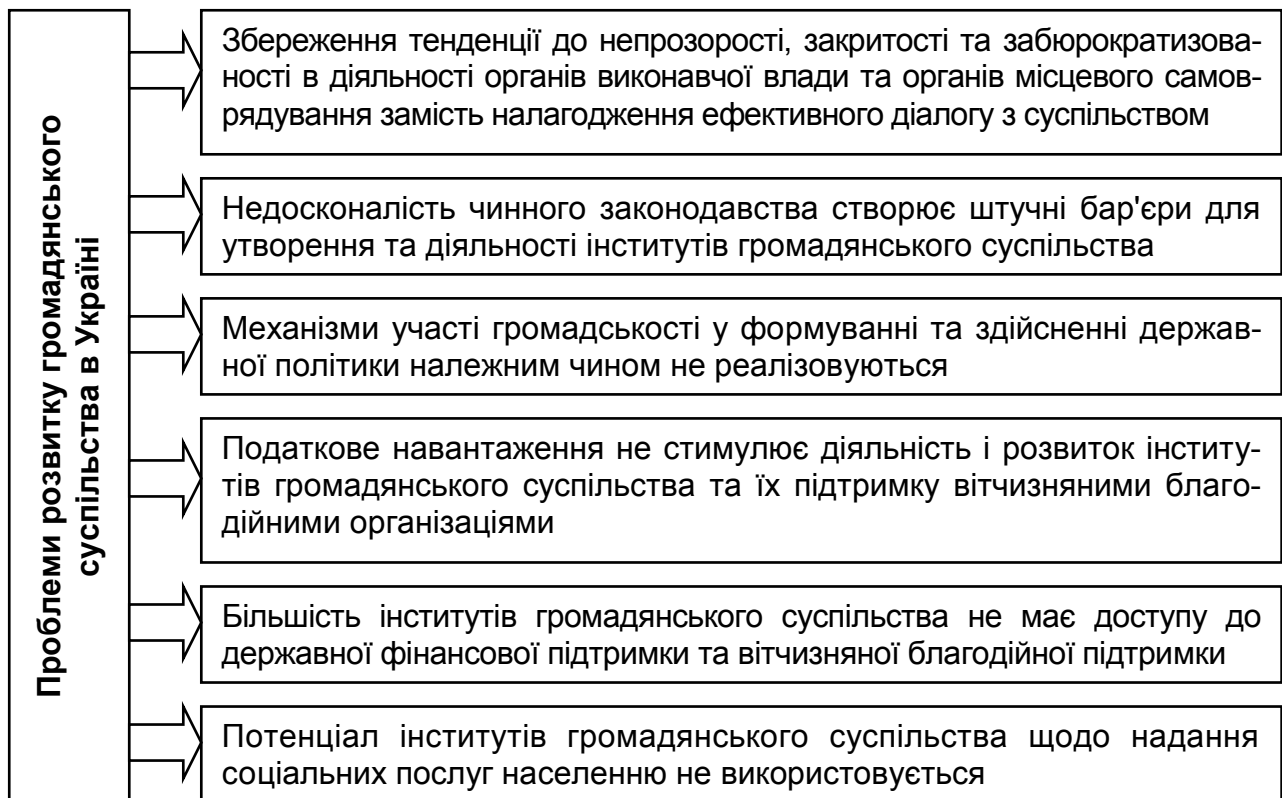


Рис. 7.3. Проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні

Для діяльності інститутів громадянського суспільства в Україні характерним є недостатній рівень інституційної, кадрової та фінансової спроможності. У зв'язку з цим міжнародними та вітчизняними неурядовими організаціями визначається досить низький рівень суспільно важливої добровільної активності громадян.

Сьогодні приклади ефективного співробітництва між органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства не є системною практикою. Взаємна довіра між державною владою, інститутами громадянського суспільства та підприємницькими колами є низькою. Це виявляється у відчуженості замість солідарної відповідальності за стан суспільного розвитку [248].

Процеси розвитку громадянського суспільства та утвердження демократії вимагають повноцінного законодавчого забезпечення з урахуванням міжнародних стандартів у цій сфері, зокрема Рекомендацій Ради Європи щодо правового статусу неурядових організацій в Європі та кращих європейських практик [258].

Мету державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні подано на рис. 7.4.

Мета державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні

Створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав і свобод людини і громадянина, подальше становлення громадянського суспільства на засадах безпосередньої, представницької демократії, широкого впровадження форм демократії участі, самореалізації та самоорганізації громадян

Рис. 7.4. Мета державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні

Стратегічні пріоритети державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні подано на рис. 7.5.

Розвиток громадянського суспільства в Україні повинен орієнтуватися на європейські стандарти захисту прав і свобод людини: запровадження практики належного врядування, відкритості, доброчесності, прозорості та підзвітності інститутів влади, забезпечення умов для реалізації різних суспільних інтересів, у тому числі соціальних, економічних, екологічних, релігійних, культурних, територіальних тощо, а також форм їх прояву (суспільні рухи, громадські ініціативи, об'єднання, асоціації).

Оптимальне поєднання контролю за діяльністю влади та громадського впливу на прийняття рішень може збільшити рівень суспільної компетентності й довіри до органів влади, а також сприяти становленню демократії в Україні.

Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства повинна бути спрямована на реалізацію потенціалу громадянського суспільства шляхом забезпечення неконфліктних відносин в культурній, етнонаціональній та конфесійній сферах, соціального партнерства між органами влади, бізнесовим сектором та інститутами громадянського суспільства, що сприятиме забезпеченню в Україні суспільного порозуміння, соціального миру, а також сталого розвитку й стабільності.

Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні базується на таких принципах [248]:

- 1) пріоритет прав і свобод людини;
- 2) верховенство права;
- 3) рівність та недопущення дискримінації;
- 4) взаємна відповідальність громадянського суспільства та держави за вирішення завдань розвитку держави та суспільства;

5) відкритість та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в процесі виконання ними своїх повноважень;

6) партнерство та конструктивна взаємодія громадянського суспільства та держави;

7) стимулювання громадської активності;

8) залучення інститутів громадянського суспільства до розроблення та реалізації державної політики на всіх рівнях;

9) невтручання органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в діяльність інститутів громадянського суспільства, у тому числі засобів масової інформації, за винятком випадків, передбачених законом.

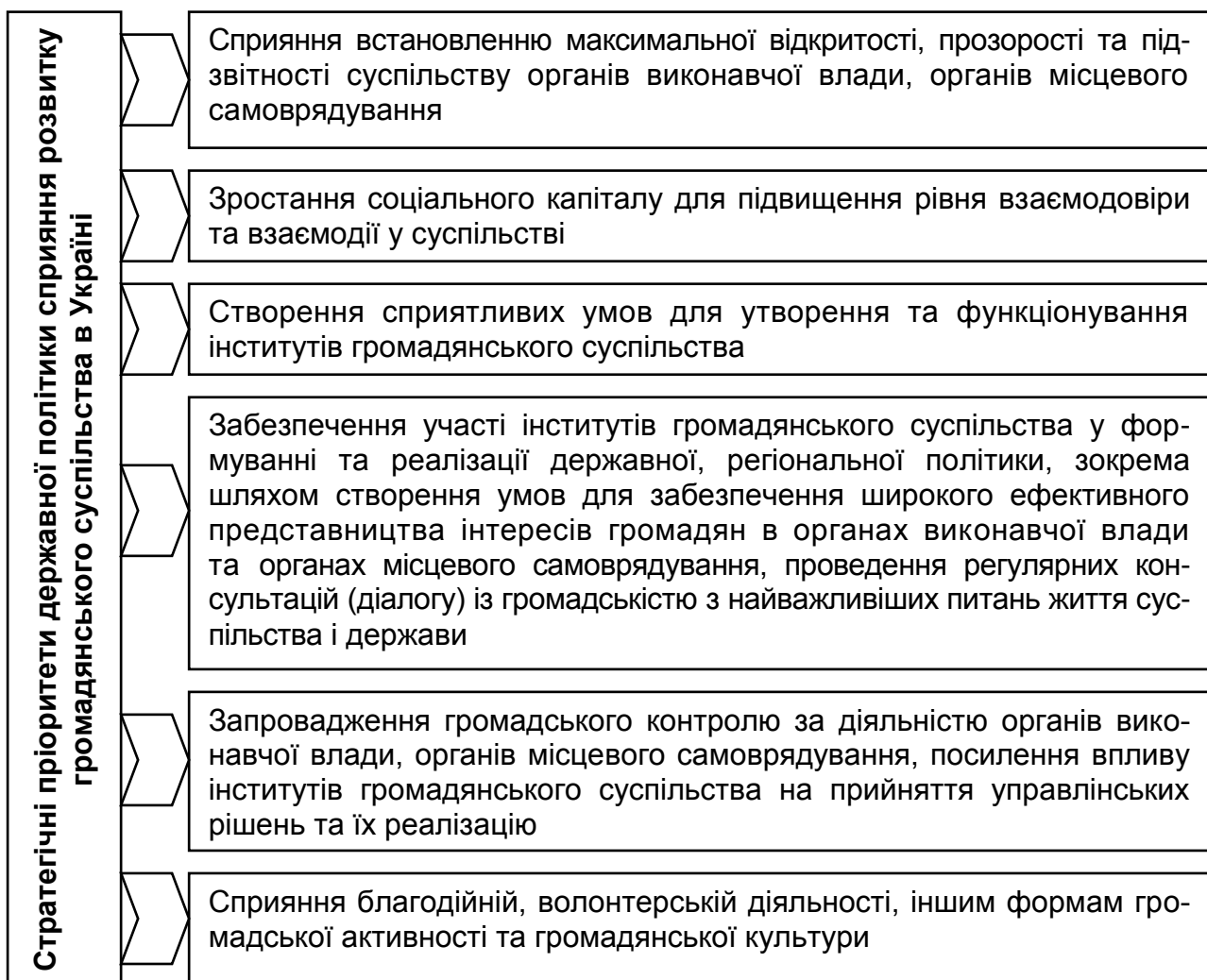


Рис. 7.5. Стратегічні пріоритети державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні

Завдання реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні подано на рис. 7.6.

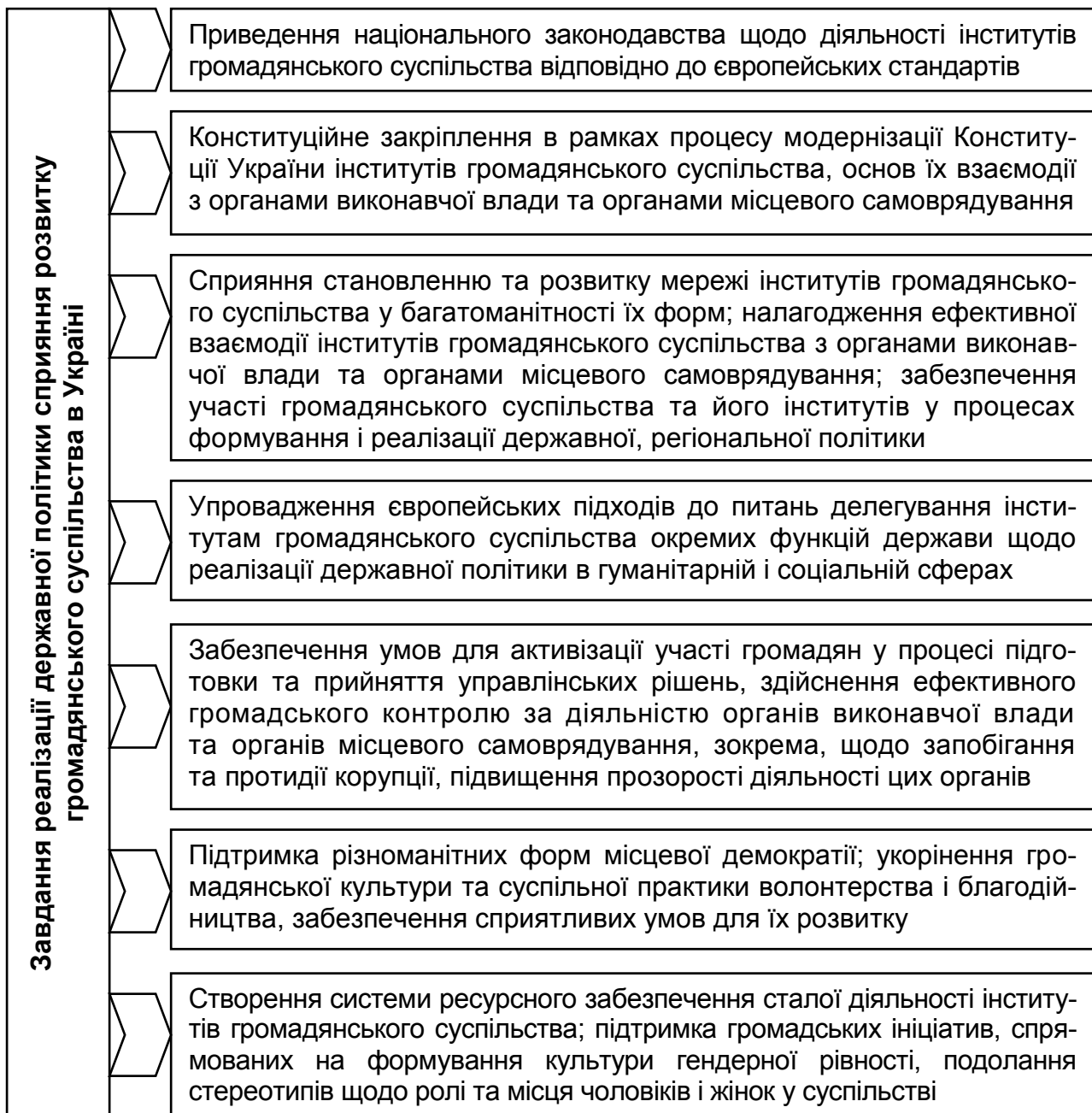


Рис. 7.6. **Завдання реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні**

Підвищення ефективності взаємодії між державними інститутами та інститутами громадянського суспільства в Україні тісно пов'язане з якісною трансформацією вітчизняної політичної системи та змінами в моделі державного управління: децентралізацією, послабленням неефективних регулятивних методів, що використовувалися ще за часів адміністративно-

командної системи тощо. Усе це вимагає побудови не декоративних, а дієвих інститутів громадянського суспільства, що здатні отримувати інформацію на початковій стадії прийняття політичних рішень, пропонувати альтернативні варіанти та здійснювати контроль.

У зв'язку з цим вимагає значного перегляду система місцевого самоврядування в Україні. Актуальність даної проблеми полягає в тому, що місцеве самоврядування є проявом самоорганізації громадян на нижчому рівні публічного управління, тобто на рівні територіальної громади. Однак діяльний вплив місцевого самоврядування на створення нових соціальних та економічних відносин може здійснюватися лише тоді, якщо воно буде мати належні правові гарантії, дієву систему правових відносин, відповідне кадрове забезпечення, і найголовніше – самодостатню територіальну громаду, яка має у розпорядженні достатній обсяг фінансових й матеріальних ресурсів і може їх використовувати в межах своїх повноважень.

Згідно з Конституцією України місцеве самоврядування може здійснюватися територіальною громадою як самостійно, так і через органи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим головним завданням територіальної громади є забезпечення життєдіяльності певної території або прямо (самостійно), або опосередковано (через органи місцевого самоврядування).

Визначення поняття "територіальна громада" подано в табл. 7.1.

Таблиця 7.1

Визначення поняття "територіальна громада"

Джерело/автор	Визначення
1	2
Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [226]	Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр
С. В. Алфьоров [4]	Сукупність громадян, об'єднаних певною територією, на якій вони проживають, які мають спільні інтереси у вирішенні питань, пов'язаних із проживанням на даній території, та які беруть активну участь у їх вирішенні

1	2
М. О. Баймуратов [11]	Сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру
О. В. Батанов [14]	Первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб-жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання у спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуальними територіальними зв'язками системного характеру
І. В. Видрін [25; 26]	Соціальна спільність, яка складається у кордонах спільного мешкання громадян, має своєю основою громадсько необхідну, соціально зумовлену діяльність, яка здійснюється групою людей, об'єднаних спільними інтересами в політичній, соціально-економічній та культурно-побутовій сферах життя; об'єднання людей за місцем проживання з багатьма формальними, безособистими і неформальними, особисто забарвленими зв'язками між ними
В. І. Кравченко [71]	Сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус
М. П. Орзіх [101; 102]	Єдиний на території соціальний субстрат, який має власні інтереси, до складу якого входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють на території нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори

Професор М. О. Баймуратов на основі аналізу вітчизняного законодавства про місцеве самоврядування виокремлює такі характерні ознаки територіальних громад (табл. 7.2) [12].

Характерні ознаки територіальних громад

Ознаки	Характеристика
Територіальна	Пов'язується з "дислокацією" місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста як територіальної основи муніципальної демократії
Інтегративна	Територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, які мешкають на певній території, незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, які постійно мешкають на певній території. Також можливе включення до територіальної громади біженців і переміщених осіб
Інтелектуальна	Зумовлена наявністю у жителів спільних інтересів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків
Майнова	Впливає з права цих спільностей мати спільну комунальну власність
Фіскальна	Зумовлена тим, що члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів

Як свідчить аналіз, діяльність місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для самореалізації людини, її всебічного розвитку, захисту прав і свобод, надання членам територіальних громад доступних і якісних публічних послуг. Як наслідок, фактично залишається нереалізованим закріплене Конституцією України право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Це відбувається через значну подрібненість територіальних громад, відсутність перспектив розвитку, чималий відток економічно активного населення у великі міста або за межі України, старіння населення. Підвищити якість надання соціальних та адміністративних послуг, що гарантовані державою членам сільських і селищних територіальних громад, можливо лише шляхом упровадження реформи щодо децентралізації влади в Україні, яка передбачає розширення можливостей та збільшення ресурсів територіальних громад.

7.2. Сучасні тенденції суспільного розвитку

Суспільство є утворенням, яке неперервно змінюється, проходячи окремі етапи свого розвитку. Сутність поняття "суспільний розвиток" подано на рис. 7.7.

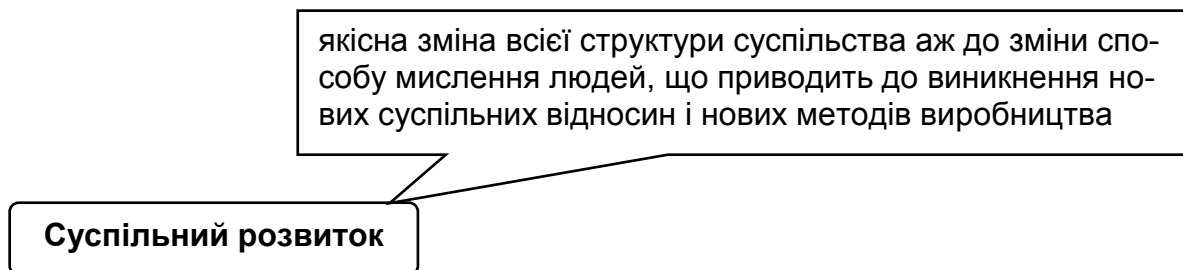


Рис. 7.7. Сутність поняття "суспільний розвиток" [37]

Не кожна, навіть суттєва зміна в суспільстві є кроком до розвитку. Під суспільним розвитком зазвичай розуміють тільки такі зміни, що відповідають інтересам більшості, підвищують якість життя населення та надають можливість більш впевнено рухатися в майбутнє. Сучасна стадія суспільного розвитку характеризується переходом до **постіндустріального суспільства** та створення **глобального громадянського суспільства** (рис. 7.8).

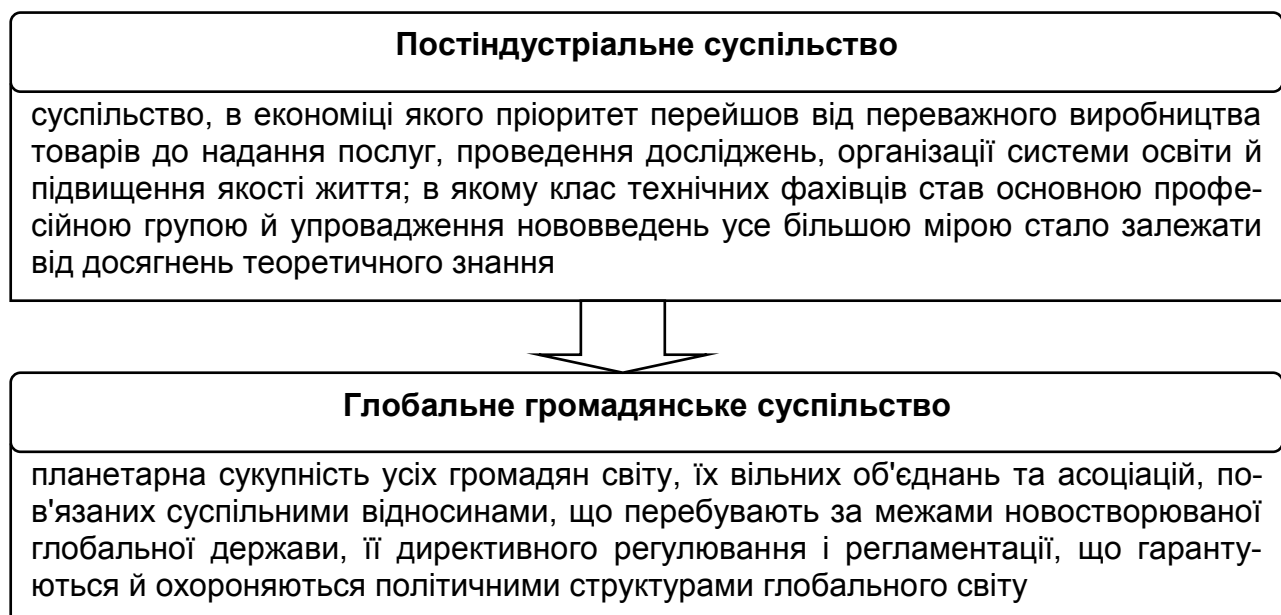


Рис. 7.8. Сучасна стадія суспільного розвитку [69]

Під час прийняття управлінських рішень щодо впливу на суспільні процеси важливим є врахування світових тенденцій суспільного розвитку, що подані в табл. 7.3 [69].

Таблиця 7.3

Світові тенденції суспільного розвитку

Тенденції	Характеристика
Міждержавна інтеграція	Утворення та зміцнення наднаціональних регіональних об'єднань. У цьому разі прослідковується послідовний перехід до рівня політичної інтеграції, що характерно для Європейського Союзу, Андського Співтовариства й Африканського Союзу. У їх діяльності досить виразно проявляються властивості, раніше характерні лише для державного управління
Глобалізація економіки	Формування світової економічної системи, неприв'язаної до кордонів національних держав, що надзвичайно полегшило рух грошей, товарів, технологій та робочої сили через державні кордони, а зазначені транскордонні потоки все менше піддаються контролю з боку держав
Поширення інформаційно-комунікаційних технологій	Є ядром глобалізації, на основі якого виникла всесвітня інформаційна мережа, що найбільш виразно проявляється у вигляді супутникового телебачення, мобільного зв'язку та Інтернету
Уніфікація (конвергенція) культури у світовому масштабі	У межах такого процесу відбувається універсалізація суспільних норм і цінностей шляхом відходу від традиційних для тих чи інших народів ціннісних систем, на зміну яким приходить синтетична система цінностей гуманістичного спрямування
Зростання на світовій арені ролі наднаціональних і транснаціональних суб'єктів	Зокрема транснаціональних корпорацій, міжнародних організацій, таких, як МВФ, ОЕСР, ООН, Світовий банк, всесвітніх рухів, передусім правозахисних і екологічних. Які діють як потужні суб'єкти світової політики, все більше впливаючи не лише на міжнародну, а й на внутрішню діяльність окремих держав
Демократизація суспільного життя	Після краху комуністичних режимів у Східній Європі та розпаду СРСР у східноєвропейських та прибалтійських країнах поступово склалася система інститутів, характерна для держав із демократичною політичною культурою, а більшість країн СНД зазнали демократичних трансформацій. Перетворення демократичного спрямування протягом 1970 – 1990-х рр. відбулися у низці країн Південної Америки, Азії та Африки
Індивідуалізація суспільства	Активізація діяльності людей у напрямі зовнішньої самореалізації, суспільного визнання і підкреслення своєї індивідуальності та, водночас, розширення умов для такої діяльності
Інформатизація суспільства	Глобальний, загальноцивілізаційний процес активного формування і широкомасштабного використання інформаційних ресурсів, під впливом якого у розвинених країнах уже сформовано, а в інших країнах формується інформаційне суспільство

Цікаво знати. Провісником глобалізації була поява Великого шовкового шляху, який з'єднав Китай та Римську імперію. Власне створення глобального ринку почалось із Великих географічних відкриттів, здійснених європейцями, та набуло розвитку через їх військово-політичну та економічну експансію на всій планеті. Процеси глобалізації уповільнювалися в періоди поділу людства на окремі ворожі табори (Семирічна війна, Війна за незалежність США, Велика Французька революція і Наполеонівські війни, світові війни) та холодної війни, під час якої культурний та економічний розвиток окремих держав – Радянського Союзу та Китайської Народної Республіки – здійснювався відокремлено від розвитку решти світового суспільства. Прискорених темпів глобалізація набрала в останні десятиліття XX ст. та на початку XXI ст. Це пов'язано з падінням "залізної завіси" та інтеграцією Росії та Китаю у світову економіку, а також зі швидким розвитком інформаційних технологій, завдяки яким зросли можливості вільного доступу до необхідної інформації в усьому світі [180]

Світові суспільні тенденції обумовлюють певні зміни в управлінні суспільним розвитком, зокрема в державному управлінні. Міждержавна інтеграція, підвищення на світовій арені ролі наднаціональних і транснаціональних суб'єктів, насамперед всесвітніх організацій та наднаціональних регіональних об'єднань, особливо ООН і Світового банку, змушують державну політику адаптуватися до умов глобалізації. Ці дві тенденції, а також уніфікація культури в аспекті універсалізації суспільних норм і цінностей привели до універсалізації управлінських принципів. Система базових принципів належного врядування сформувалася під впливом демократизації суспільного життя. А це, в свою чергу, разом з індивідуалізацією суспільства зумовило зміну сутності стосунків між людиною і державою на користь переваги інтересів окремого громадянина, створення концепції "маркетингової (сервісної)" держави. Виявленням даної концепції стало розповсюдження нового публічного менеджменту. На ці зміни значною мірою подіяла глобалізація економіки, яка примусила уряди дбати про конкурентоспроможність своїх країн у світовій економіці. Децентралізація управління державою та розширення участі громадян у даному процесі були спричинені демократизацією суспільного життя, вагомим атрибутом якої сьогодні є перехід від домінування ієрархічних до переважання поліархічних (мережевих) моделей побудови управлінських систем. Також

індивідуалізація суспільства й прискорення швидкості суспільних змін призвели до серйозного ускладнення проблем суспільного розвитку, що підштовхнуло уряди різних держав до децентралізації влади та широкого залучення громадян до прийняття управлінських рішень. Завдяки все-світньому поширенню інформаційно-комунікаційних технологій та інформатизації суспільства набуло значного розвитку електронне урядування [69].

Головною тенденцією суспільного розвитку сучасної України є геополітичний вектор. Прагнення України до євроінтеграції пов'язане з геополітичним положенням та історією держави, яка є однією з найбільших країн континенту. У зв'язку з цим Україна – об'єктивно вагомий чинник тих процесів, що мають місце в Європі та не може лишатися осторонь динамічних інтеграційних процесів, які визначають обличчя сучасної Європи.

Як європейська держава в геополітичному вимірі, Україна зацікавлена в стабілізації та розширенні структур колективної безпеки в Європі й процесах зміцнення регіональної безпеки. Стратегічним інтересом України в Європі є технологічна модернізація вітчизняного промислового виробництва та перспектива оволодіння наукомісткими технологіями. Це пов'язано з тим фактом, що українська національна стратегія розвитку, яка заснована на традиційному індустріальному укладі, нині є вже неприйнятною і навіть небезпечною. Сьогодні необхідно замінити інерційний індустріальний розвиток на інноваційний, що враховував би вимоги сучасного етапу науково-технічного прогресу.

Для Європи Україна є потенційним партнером і як важливий фактор створення системи колективної безпеки на континенті, і як великий споживчий ринок, джерело відносно дешевої робочої сили та як країна з високим інтелектуальним, науково-технічним і виробничим потенціалом, який невикористаний повною мірою [15].

Перспективи входження України в Європейський Союз залежать, передусім, від того, як радикально та швидко відбудуться демократичні зміни в усіх сферах життя, наскільки твердо буде здійснюватися реформування економіки. Інтеграція української економіки в європейський простір потребує також створення певного "інвестиційного середовища" для того, щоб залучити та утримати в країні світові високотехнологічні інвестиції та забезпечити реінвестування прибутків.

Головними критеріями для підвищення ролі України у сучасній європейській спільноті мають бути: верховенство права, відкрите громадянське суспільство, ефективне функціонування ринкової економіки, послі-

довність і передбачуваність у зовнішній політиці та цивільний демократичний контроль над військовою сферою. Стратегічних українських партнерів на Заході турбує певний рівень невизначеності перспектив щодо реформування економічної системи, недосконалість законодавства, політична нестабільність у країні, відсутність достатніх гарантій приватної власності, високий рівень корупції, відсутність належної системи гарантії прав і свобод громадян, недостатня розвиненість демократичних інституцій, невирішеність багатьох соціальних проблем [98].

Важливим є встановлення відносин стратегічного партнерства між Україною та Сполученими Штатами Америки. Національні інтереси України щодо розвитку партнерських відносин зі США визначаються тією винятковою роллю, яку відіграє дана країна в геополітичному ракурсі. Це наймогутніша держава світу, єдина наддержава, статус якої визначається військовим та економічним потенціалом, впливом на міжнародні фінансові організації, лідерством у розробленні та впровадженні новітніх технологій та багатьма іншими чинниками [163].

Сполучені Штати Америки також зацікавлені в розвитку партнерських стосунків з Україною через певні особливості її геополітичного положення, розглядаючи її як своєрідний геополітичний центр Центрально-Східної Європи.

Негативно впливають на суспільний розвиток України сепаратистські тенденції, які мають загрозливий характер для державної цілісності. Сепаратизм як явище є потенційно присутнім у будь-якому державному утворенні. Він розпалюється в певних умовах, під дією різних чинників, що пов'язані із політичною й соціокультурною трансформацією суспільства та істотним послабленням або посиленням центральної влади. У цілому сепаратизм як прагнення деяких регіонів держави до відокремлення, набуття більшої політичної самостійності, суверенітету є своєрідним проявом захисної реакції на процеси, які не влаштовують ту чи іншу частину суспільства в переломні моменти його розвитку. За даними інформаційних джерел, у світі сьогодні існує понад 50 основних вогнищ сепаратизму, які тягнуться територією в 12,7 млн км² з населенням у 220 млн осіб [261].

Ураховуючи те, що сепаратистські рухи посилюються в той час, коли соціально-економічне становище в країні різко змінюється на гірше і настає політична нестабільність, жодна країна світу не гарантована від загрози сепаратизму, включаючи багаті та високорозвинені. Потенціал

сепаратизму залежить від потужності регіональної спільноти, у середовищі якої поширюються чи можуть поширюватися сепаратистські настрої. Йдеться як про її чисельність, так і про привабливість відповідної ідентичності; наявність спільних інтересів, відмінних від інтересів решти населення країни; існування помітних мовних, культурних, конфесійних особливостей, обумовлених історією регіону. Досить часто створенню такої спільноти сприяє наявність певних географічних бар'єрів, які ускладнюють комунікації всередині держави (гори, водні перешкоди тощо). Прикладом може бути півострів Крим в Україні. Нарешті серйозним чинником активізації сепаратистських настроїв є наявність зовнішніх союзників сепаратистів та їх відносна сила порівняно з державою, де існує сепаратистський рух. Зовнішні союзники здатні стати джерелом ресурсів, надавати політичну та інформаційну підтримку, здійснювати дипломатичний, економічний чи навіть військовий тиск на користь сепаратистів. Власне існування регіональних спільнот із вираженою ідентичністю не становить загрози територіальній цілісності держави. Реальною така загроза стає, коли ідею відокремлення починає підтримувати регіональна еліта, принаймні її суттєва частина. Крім цих основних факторів у кожній країні існують свої специфічні, характерні тільки для даного суспільства чинники активізації сепаратистських рухів. Специфічні для України чинники активізації сепаратистських рухів наведено в табл. 7.4 [261].

Аналіз сепаратистських практик в Україні за роки незалежності дає підстави стверджувати, що вони не є наслідком діяльності потужних регіональних рухів чи організацій, які спираються на суттєву підтримку населення. Натомість їх можна охарактеризувати як інформаційні операції, що мають на меті продемонструвати слабкість української держави, або як засіб тиску на позицію центральної влади з боку частини регіонального політичного істеблішменту. Інструментами реалізації відповідних операцій стають нечисленні групи активістів, а також окремі фракції у регіональних та місцевих представницьких органах. Ідеї дезінтеграції України актуалізуються і прориваються у публічний дискурс під час революційно транзитивних періодів, як це трапилося в Україні у 1991 і 2004 роках та в кінці 2013 – початку 2014 року. Ураховуючи потужний потенціал впливу (як політико-економічний, так і суто військовий), найбільшим потенційним ризиком для національної безпеки є можливість масштабної підтримки сепаратистських проявів в Україні з боку Російської Федерації. Адже політико-ідеологічна підготовка такої діяльності ведеться постійно [261].

Специфічні для України чинники активізації сепаратистських рухів

Чинники	Характеристика
Історичний	Тривале перебування окремих частин нинішньої державної території України у складі інших держав, де сформувалася особлива регіональна ідентичність. Лише напередодні Другої світової війни і за її результатами Україні у складі СРСР були повернуті землі загальною площею понад 150 тис. км ² , тобто чверть нинішньої державної території України
Релігійний	Йдеться не стільки про глобальне розмежування конфесій за лінією існування домінуючих в Україні двох віросповідань, а відтак і церков – православної і греко-католицької, – скільки про їх прихильність до тієї чи іншої сторони у проявах регіонального сепаратизму, тобто локальне поєднання в окремих регіонах етнічного і релігійного чинників, що значно підсилює регіоналістські практики
Етнічний	Більш русифікована південно-східна частина країни і більш українська північно-західна
Економічний	Існування значного розриву в рівнях соціального та економічного розвитку між окремими регіонами, який стимулює незадоволеність багатших територій несправедливим, з їхньої точки зору, розподілом національного доходу держави. У випадку України це більш промисловий і залежний від постачання сировини з Росії лівобережний регіон із переважанням важкої промисловості, машинобудування та енергетики, військового виробництва та більш аграрний правобережний регіон
Політичний	Незавершеність процесу становлення статусу та компетенції центральних органів державної влади (парламент, президентські структури, Кабінет Міністрів) і як наслідок – стихійна, спонтанна регіоналізація функцій державного управління та прийняття рішень у соціально-економічній сфері
Адміністративний	Низький рівень внутрішнього кооперування виробництва окремих територій у межах України на тлі переважно односторонньої зовнішньої спрямованості господарських зв'язків, особливо Сходу та Півдня України на Росію. Більш урбанізована південно-східна частина країни з більшою чисельністю населення порівняно з північно-західною. У південно-східній частині розташовані досить великі індустріальні центри, такі, як Дніпропетровськ, Донецьк, Харків, Одеса, яких немає у північно-західній
Мовний	Мовна своєрідність регіонів: у західних, північних і центральних регіонах України переважає українська мова, східних і в Криму – російська

Традиційно дискурси про сепаратизм загострюються напередодні парламентських або президентських виборів. Тому є підстави розглядати сепаратистські рухи в контексті виборчих технологій і розробок політ-технологів. Потенціал етнічного сепаратизму спрямовано головним чином на національні меншини України, які проживають безпосередньо біля кордону. Як показує світова практика, штучні "нові регіональні ідентичності" є суто політичними чи геополітичними проектами сусідніх держав, яким необхідно протидіяти. Запорукою протидії формуванню сепаратистських рухів та настроїв є зміцнення державних органів влади та проведення реформи щодо децентралізації державної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування.

Цікаво знати. Найбільш відомими в новітній історії України проявами регіонального сепаратизму була популярна на початку 90-х років серед частини донецьких суспільно-політичних діячів ідея відродження "Донецько-Криворізької республіки", що незначний час існувала у 1918 році. Автори ідеї апелювали до таких чинників, як: а) переважна російськомовність населення областей, що мали ввійти до "Донецько-Криворізької республіки"; б) значний рівень урбанізації цієї території; в) високий економічний потенціал; г) підвищена етнічна строкатість регіону. "Донецько-Криворізька республіка" у разі її утворення могла б ментально тяжіти до Росії. На початку української незалежності заявив про себе й закарпатський "русинський" сепаратизм. На відміну від донецько-криворізького, цей вид сепаратизму базувався на двох позиціях: по-перше, на спробі довести мовно-культурну та історичну окремішність "підкарпатських русинів" від українців; по-друге, на географічному розташуванні (саме район, довкола якого мало початися будівництво "Підкарпатської Русі", є географічним центром Європи). Нестача потужної сировинної бази та великої промисловості, на думку лідерів русинських сепаратистів, повинен був компенсуватися туристичною галуззю та ймовірним зацікавленням регіоном із боку іноземних держав (Закарпаття ще напередодні Другої світової війни розглядалося як ідеальне місце для розміщення військових баз) [261]

Одним із ключових питань сучасного розвитку української держави є процес консолідації української нації. У зв'язку з цим надзвичайно важливим є аналіз чинників консолідації нації та вплив на цей процес внутрішньополітичних та зовнішньополітичних чинників.

Аналіз проблеми національної консолідації в Україні свідчить, що в державі немає вираженого тяжіння до консолідації, скоріше панують деконсолідуючі процеси. У сучасної української еліти відсутнє консолідоване розуміння національних інтересів та національних перспектив. Правляча еліта ухиляється від вирішення питань, що несуть загрозу національній єдності, та відкладає їх на невизначену перспективу. Консолідація українського суспільства перебуває в органічному зв'язку з такими важливими елементами, як створення єдиної нації, подальший розвиток інституцій демократичного та громадянського суспільства [80].

Українською владою було розроблено велику кількість програм щодо формування національного розвитку, націєбудівництва, національної консолідації, міжнаціональних і міжконфесійних відносин. Але більшість із цих програм демонструють лише формальний підхід державних структур до дослідження сучасного стану та перспектив розвитку етнополітичних процесів. Державна політика в етнічній сфері, зокрема розвиток титульної нації та міжнаціональних відносин, має бути динамічною і зорієнтованою на створення сприятливого як внутрішньо-, так і зовнішньополітичного середовища на шляху інтеграції України у європейське співтовариство. До того ж розбіжність інтересів етнічних груп у межах єдиної держави часто породжує дестабілізацію громадського та політичного життя і створює передумови для конфліктів.

Практика показує, що сучасне українське суспільство є вкрай неконсолідованим, що можна спостерігати на всіх рівнях суспільного життя: на рівні політичних еліт, у ситуації пріоритету регіональної ідентичності над ідентичністю загальнонаціональною, сучасної мовної політики та культурної ідентичності загалом. Національну роз'єднаність можна пояснити і тим, що Україна у спадок отримала багато проблем, які ускладнюють досягнення національної консолідації, зокрема, – це етнонаціональні та соціокультурні проблеми, які вирішуються дуже повільно.

Для вирішення складного комплексу проблем, які уповільнюють процеси національної консолідації в Україні, не існує єдиного методу чи універсальної класичної моделі. Головну роль у цьому процесі має відігравати державна політика, у межах якої повинна діяти розроблена стратегія національної консолідації.

Історичний досвід багатьох країн, що знаходились на етапі політичної та економічної трансформації, свідчить про те, що без національної консолідації неможливо досягнути ключових стратегічних цілей у розвитку нації та держави. Це необхідна умова для здійснення реформ, стабілізації економіки та подальшого національного розвитку. Взагалі національна

консолідація відбувається навколо національної ідеї, національних символів чи національних лідерів [80].

Досліджуючи питання національної консолідації, необхідно визначити складові консолідаційного процесу в Україні (рис. 7.9) [80].

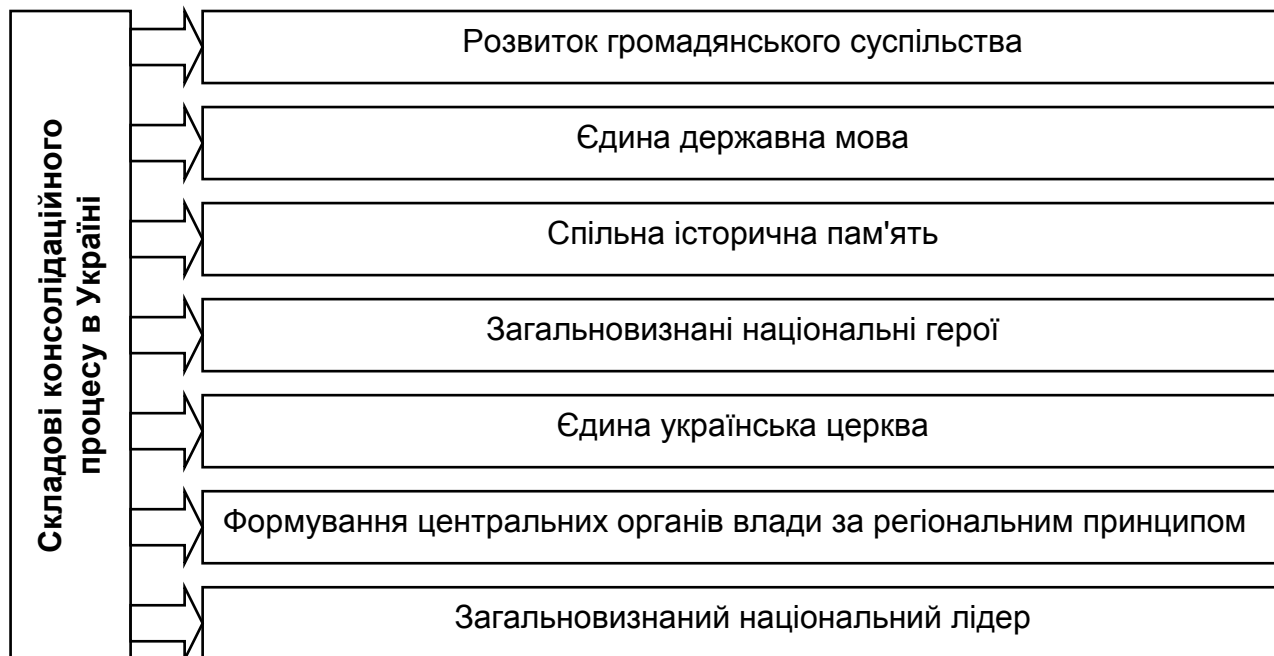


Рис. 7.9. **Складові консолідаційного процесу в Україні**

Дуже важливу роль у розвитку національної консолідації відіграють і зовнішньополітичні чинники, зокрема багато дослідників наголошують на російському негативному впливі на формування української національної ідентичності та неготовності значної частини української еліти до суверенного існування. Не можна не зазначити і роль російської мови та православ'я, які використовує Росія як потужні інструменти гальмування утвердження української державності. І взагалі глобалізаційні процеси намагаються зруйнувати національну ідентичність, розчинити її в процесах модернізації, інформатизації, культурної стандартизації і ціннісної універсалізації.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що національна консолідація є важливим компонентом національного відродження, головним принципом якого є принцип єдності традицій і національного прогресу. Процес національної консолідації виражається, насамперед, у національній свідомості народу. Нація консолідується і формується новою ініціативою політичної влади. Тому питання національної консолідації повинні перестати бути предметом чи інструментом боротьби різних політичних сил, а мають стати основою розвитку держави та державної політики.

7.3. Інноваційний потенціал суспільного розвитку

Проблема здійснення модернізації та переходу до інноваційної моделі розвитку економіки України є наразі дуже актуальною. Проте соціокультурна проблематика такого переходу почала широко обговорюватися тільки останнім часом, оскільки стало зрозуміло, що головні завдання модернізації знаходяться не у технологічній, а в соціально-економічній площині. Намагання штучно нав'язати інноваційний процес зверху, в той час, коли відсутнє сприйнятливие соціальне середовище, не може бути вдалим.

У 90-ті роки ХХ століття в Україні спостерігався безпрецедентний підйом соціальних інновацій. В умовах радикальної трансформації всіх структур суспільства громадяни проявили себе у багатьох формах соціально-інноваційної активності (відкриття власного бізнесу, створення комерційних і некомерційних організацій, приватизація житла тощо). Більшість населення продемонструвала здатність адаптуватися до ліберальних новацій господарського життя. Під час цього певна його частина зуміла активно сприйняти ці нововведення, змінити структуру своїх цінностей і норм поведінки, свій спосіб життя. Одночасно чимало громадян виявилися залученими до негативних складових цих процесів – зuboжіння, деградації статусів і культурних зразків поведінки [91].

Сучасний період реформування українського суспільства також надає вагомі підстави для збільшення інноваційної активності. У зв'язку з цим більше уваги має приділятися оцінюванню та формуванню соціально-інноваційного потенціалу, в якому закладено найближче майбутнє суспільства. Саме він є мірилом готовності й здатності населення до інноваційної діяльності та визначає рівень її конструктивності й творчості.

Інновації умовно можна розподілити на дві групи: технологічні, що реалізуються шляхом змін у технології виробництва, а також соціальні, що спричиняють зміну соціальних відносин. Виходячи із цього, у структурі інноваційного потенціалу можна виокремити **соціально-інноваційний потенціал** як сукупність ресурсів і можливостей людини, соціальної групи, організації, соціального інституту тощо стосовно досягнення соціально значущих цілей за рахунок створення, упровадження та поширення інновацій [91].

Соціально-інноваційний потенціал можна розглядати як на рівні конкретного індивіда, так і на рівні суспільства в цілому (рис. 7.10).

Соціально-інноваційний потенціал	
<i>Індивіда</i>	<i>Суспільства</i>
Визначає здатність генерувати нові форми його поведінки і діяльності, використовуючи наявні можливості, і забезпечувати режим саморозвитку як стратегічний чинник життєдіяльності	Відображає його здатність та готовність до радикальних перетворень власного устрою, своїх основоположних інститутів і, відповідно, соціальної структури

Рис. 7.10. **Види соціально-інноваційного потенціалу** [91]

У тому випадку, коли соціально-інноваційний потенціал суспільства невисокий, будь-які спроби реформувати систему наражаються на опір суспільства, буксують і, зрештою, вироджуються. Так, Т. Заславська розглядає соціально-інноваційний потенціал як один із компонентів інноваційного потенціалу суспільства (поряд із реформаторським та адаптаційним потенціалами). Реформаторський потенціал суспільства визначають настановами та діяльністю еліт, які цілеспрямовано впливають на перебіг трансформаційного процесу, розробляючи нові правила гри, надаючи їм правової форми, організовуючи та контролюючи їх виконання, звісно, не забуваючи про свої власні інтереси. Проте можливості еліти обмежені – своїми силами вона у кращому випадку може змінити лише формально-правову верхівку інститутів влади і власності, не зачіпаючи їх соціокультурного базису, що реалізується у конкретних господарських практиках [186].

Соціально-інноваційний потенціал суспільства залежить від потужності, соціальної якості та характеру відповідної діяльності верств, які мають, хоча й менші, ніж еліта, але все ж таки досить відчутні економічні, політичні, соціальні та культурні ресурси, – тих, кого американський соціолог Р. Флорида назвав "креативним класом" [146]. До українського креативного класу можна зарахувати тих, хто у межах своєї професійної або соціальної діяльності є інноватором, творцем "точок зростання" – науковців, розробників і реалізаторів високих технологій, інженерів військово-промислового комплексу, представників деяких сегментів бізнесу (здебільшого середнього, що був створений з нуля, а також венчурного), активну частину міської інтелігенції, що працює у сфері формування духовної та інформаційної діяльності, а також представників "рутинних"

професій, що схильні до інновацій у межах своєї професійної діяльності, у тому числі бюрократів-інноваторів [198]. Їх діяльність, сприяючи вкоріненню встановлених елітою правил гри в соціальній практиці, водночас змінює, корегує і навіть якісно перетворює ці правила у своїх інтересах.

Що стосується адаптаційного потенціалу суспільства, то він, на думку Т. Заславської, залежить від об'єктивного стану, настанов, діяльності та поведінки пересічних громадян країни – селян, робітників та службовців, масової інтелігенції. Не маючи достатніх ресурсів для самостійного впливу на перебіг соціально-економічних перетворень, навіть нерідко стаючи їх заручниками, вони, тим не менш, відіграють значну роль у соціально-інноваційному процесі. Вони можуть або підтримувати і прискорювати своєю діяльністю здійснення реформ, або саботувати нові правила, що не відповідають їхнім інтересам, або активно формувати нові, найчастіше нелегітимні, норми поведінки [186].

У структурі соціально-інноваційного потенціалу можна виокремити три рівні (табл. 7.5) [33].

Таблиця 7.5

Характеристика рівнів соціально-інноваційного потенціалу

Рівні	Характеристика
Ресурсний	Сукупність ресурсів (людських, матеріально-технічних, інформаційних, фінансових тощо), що використовуються у певних соціально-економічних формах для створення та поширення соціальних інновацій, матеріально-технічної бази інноваційного середовища
Результативний	Результат реалізації наявних можливостей у вигляді нових моделей поведінки, змін умов життєдіяльності (зайнятості, споживання, освіти) масових груп, нових типів робочих місць, статусів тощо
Мотиваційно-легітимізаційний	Містить пасивний аспект згоди-визнання здійснюваних змін і активний аспект готовності до участі в них; напівлегальний характер трансформаційної активності може стати перешкодою на шляху соціальних інновацій, спрямованих на формування ринкових інститутів унаслідок своєї нелегальності та нелегітимності й, отже, неможливості формалізації, нормативно-правового закріплення

На формування та реалізацію соціально-інноваційного потенціалу суспільства впливають чинники, подані на рис. 7.11 [91].



Рис. 7.11. Чинники, що впливають на формування та реалізацію соціально-інноваційного потенціалу суспільства

Соціально-інноваційний потенціал суспільства зазнає впливу багатьох чинників, його підтримка на належному рівні вимагає спеціальних зусиль.

По-перше, потребує уваги мотиваційно-легітимізаційна складова потенціалу. Політична й економічна еліти та субелітні прошарки, володіючи достатніми ресурсами, не тільки не мають мотивації до інноваційної активності, а й перетворюють трансформацію на окремі часткові реформи, обмежують зміст соціальних інновацій маніпуляцією свідомості або кримінальними схемами, формуючи тим самим загальний нелегальний та нелегітимний контекст соціально-інноваційної діяльності. Кримінальним аспектам перерозподілу влади і власності надається сенс власного змісту соціально-інноваційного процесу, а риториці ринкових і демократичних перетворень – інструмента його легітимації.

По-друге, стратегічні соціальні інновації не можуть бути реалізовані лише елітою – вони повинні прорости в соціумі, породивши складну систему зворотного зв'язку. Концентрація інноваційного потенціалу (як інтелектуальної та ділової підготовленості до участі в інноваційних процесах) у вузькому сегменті суспільства із значним відривом від основної частини населення може обернутися інверсією, реакцією, посиленням розсіяного неприйняття інновацій та протистоянням їм. Тому в соціально-структурному полі слід зосередити зусилля на залученні до соціально-інноваційної діяльності широких верств населення, створенні позитивного ставлення до інновацій.

По-третє, необхідно, нарешті, створити сприятливі умови (інституційні, фінансові, інформаційні) для розвитку підприємництва (як моделі поведінки самодостатньої та творчої особистості, здатної долати труднощі і створювати вартість) та громадянського суспільства, у надрах якого формуються внутрішні настанови ініціативності, активності та усвідомлення індивідом себе як частини соціуму і водночас як творця соціальної дійсності.

По-четверте, для підвищення інноваційної активності найбільш масового прошарку населення необхідно поліпшити його об'єктивне становище, насамперед упорядкувати і надати правового характеру відносинам у сфері зайнятості, що визначають рівень, образ та якість життя більшості українців; подолати надмірну нерівність, соціальне відторгнення та маргіналізацію [91].

Висновки

Проблеми розвитку взаємодії владних структур, політичних і громадських організацій сьогодні є надзвичайно актуальними для України, адже пов'язані з нестачею традицій громадянського суспільства. Під громадянським суспільством розуміють суспільство громадян із високим рівнем економічних, соціальних, політичних і культурних рис, яке утворює з державою розвинуті правові відносини, суспільство рівноправних громадян, що не залежить від держави, а взаємодіє з нею для суспільного блага.

До інститутів громадянського суспільства в Україні належать: громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші непідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства.

Сприяння розвитку громадянського суспільства є головною умовою становлення України як правової, демократичної, соціальної держави. Одним із важливих нормативних документів, який сприяє зміцненню громадянського суспільства в Україні та вдосконаленню форм співробітництва держави з інститутами громадянського суспільства є Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Місцеве самоврядування є проявом самоорганізації громадян на нижчому рівні публічного управління, тобто на рівні територіальної громади. Однак діяльний вплив місцевого самоврядування на створення нових соціальних та економічних відносин може здійснюватися лише тоді, якщо воно буде мати належні правові гарантії, дієву систему правових відносин, відповідне кадрове забезпечення, і найголовніше – самодостатню територіальну громаду, яка має у розпорядженні достатній обсяг фінансових й матеріальних ресурсів і може їх використовувати в межах своїх повноважень.

Під суспільним розвитком розуміють якісну зміну всієї структури суспільства аж до зміни способу мислення людей, що приводить до виникнення нових суспільних відносин і нових методів виробництва. Сучасна стадія суспільного розвитку характеризується переходом до постіндустріального суспільства та створення глобального громадянського суспільства.

У процесі прийняття управлінських рішень щодо впливу на суспільні процеси важливим є урахування світових тенденцій суспільного розвитку, таких, як: міждержавна інтеграція, глобалізація економіки, поширення

інформаційно-комунікаційних технологій, уніфікація (конвергенція) культури у світовому масштабі, зростання на світовій арені ролі наднаціональних і транснаціональних суб'єктів, демократизація суспільного життя, індивідуалізація суспільства, інформатизація суспільства. Головною тенденцією суспільного розвитку сучасної України є геополітичний вектор.

Негативно впливають на суспільний розвиток України сепаратистські тенденції, які мають загрозливий характер для державної цілісності. Сепаратизм як явище є потенційно присутнім у будь-якому державному утворенні. Він розпалюється в певних умовах, під дією різних факторів, що пов'язані із політичною й соціокультурною трансформацією суспільства та істотним послабленням або посиленням центральної влади. У цілому сепаратизм як прагнення деяких регіонів держави до відокремлення, набуття більшої політичної самостійності, суверенітету є своєрідним проявом захисної реакції на процеси, які не влаштовують ту чи іншу частину суспільства в переломні моменти його розвитку.

Одним із ключових питань сучасного розвитку української держави є процес консолідації української нації. У зв'язку з цим надзвичайно важливим є аналіз чинників консолідації нації та вплив на цей процес внутрішньополітичних та зовнішньополітичних факторів. Досліджуючи питання національної консолідації, необхідно визначити такі складові консолідаційного процесу в Україні: розвиток громадянського суспільства, єдина державна мова, спільна історична пам'ять, загальновизнані національні герої, єдина помісна українська церква, формування центральних органів влади за регіональним принципом, загальновизнаний національний лідер.

Сучасний період реформування українського суспільства надає вагомі підстави для збільшення інноваційної активності суспільства. Соціально-інноваційний потенціал розглядається як сукупність ресурсів і можливостей людини, соціальної групи, організації, соціального інституту тощо стосовно досягнення соціально значущих цілей за рахунок створення, впровадження та поширення інновацій.

На формування та реалізацію соціально-інноваційного потенціалу суспільства впливають такі чинники: особистісний інноваційний потенціал населення, соціокультурний контекст, інноваційний потенціал інфраструктури суспільства, наявність (доступність) ресурсів, необхідних для інноваційних процесів.

Контрольні запитання для самодіагностики

1. Розкрийте сутність понять "держава" та "громадянське суспільство". Поясніть, у чому полягає їх взаємодія.
2. Наведіть склад інститутів громадянського суспільства в Україні.
3. Назвіть основні закони, що регулюють окремі складові політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.
4. Визначте основні проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні.
5. У чому полягає мета державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні?
6. Визначте стратегічні пріоритети державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.
7. Дайте визначення поняття "територіальна громада" та виокремте характерні ознаки територіальних громад.
8. Розкрийте сутність поняття "суспільний розвиток".
9. Дайте характеристику сучасної стадії суспільного розвитку.
10. Визначте основні світові тенденції суспільного розвитку та дайте їх характеристику.
11. Визначте специфічні для України чинники активізації сепаратистських рухів.
12. Сформулюйте основні складові консолідаційного процесу в Україні.
13. Розкрийте сутність поняття "соціально-інноваційний потенціал", охарактеризуйте основні його види.
14. Які рівні соціально-інноваційного потенціалу вам відомі? Дайте їх характеристику.
15. Назвіть чинники, що впливають на формування та реалізацію соціально-інноваційного потенціалу суспільства.

Тести для самодіагностики

1. Громадянське суспільство – це:
 - а) суспільство громадян із високим рівнем економічних, соціальних, політичних і культурних рис, яке утворює з державою розвинуті правові відносини;
 - б) суспільство рівноправних громадян, що не залежить від держави, а взаємодіє з нею для суспільного блага;

в) суспільний механізм, інструмент вирішення суспільних потреб, особлива організація політичної влади суспільства, яка займає визначену територію, має власну систему управління і володіє суверенітетом.

2. До інститутів громадянського суспільства в Україні належать:

- а) громадські об'єднання;
- б) релігійні, благодійні організації;
- в) творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання;
- г) недержавні засоби масової інформації;
- д) усі відповіді правильні.

3. Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр – це:

- а) громадянське суспільство;
- б) територіальна громада;
- в) місцеве самоврядування;
- г) соціальна спільнота.

4. До характерних ознак територіальних громад належать:

- а) мовна;
- б) інтегративна;
- в) релігійна;
- г) інтелектуальна;
- д) фіскальна.

5. Якісна зміна всієї структури суспільства аж до зміни способу мислення людей, що приводить до виникнення нових суспільних відносин і нових методів виробництва – це:

- а) інноваційний розвиток;
- б) соціально-економічний розвиток;
- в) суспільний розвиток.

6. Суспільство, в економіці якого пріоритет перейшов від переважного виробництва товарів до надання послуг, проведення досліджень, організації системи освіти й підвищення якості життя; в якому клас технічних

фахівців став основною професійною групою й впровадження нововведень усе більшою мірою стало залежати від досягнень теоретичного знання – це:

- а) індустріальне суспільство;
- б) постіндустріальне суспільство;
- в) глобальне суспільство;
- г) технологічне суспільство.

7. До світових тенденцій суспільного розвитку належать:

- а) індивідуалізація суспільства;
- б) демократизація суспільного життя;
- в) поширення інформаційно-комунікаційних технологій;
- г) уніфікація культури у світовому масштабі;
- д) усі відповіді правильні.

8. Сукупність ресурсів і можливостей людини, соціальної групи, організації, соціального інституту тощо стосовно досягнення соціально значущих цілей за рахунок створення, упровадження та поширення інновацій – це:

- а) реформаторський потенціал;
- б) адаптаційний потенціал;
- в) соціально-інноваційний потенціал;
- г) креативний потенціал.

9. У структурі соціально-інноваційного потенціалу можна виокремити такі рівні:

- а) ресурсний;
- б) результативний;
- в) організаційний;
- г) управлінський;
- д) мотиваційно-легітимізаційний.

10. На формування та реалізацію соціально-інноваційного потенціалу суспільства впливають такі чинники:

- а) особистісний інноваційний потенціал населення;
- б) соціокультурний контекст;
- в) інноваційний потенціал інфраструктури суспільства;

- г) наявність (доступність) ресурсів, необхідних для інноваційних процесів;
- д) усі відповіді правильні.

Завдання для самостійного вирішення

Завдання 7.1

Дайте порівняльну характеристику моделей взаємодії держави та громадянського суспільства зарубіжних країн: Великобританії, Нідерландів, Німеччини, Франції, Швеції та США, заповнивши табл. 7.5.

Таблиця 7.5

Порівняльна характеристика моделей взаємодії держави та громадянського суспільства зарубіжних країн

Країни	Особливості	Коментарі
Великобританія		
Нідерланди		
Німеччина		
Франція		
Швеція		
США		

Завдання 7.2

Визначте головні переваги та ризики впровадження децентралізації влади в Україні, заповнивши табл. 7.6.

Таблиця 7.6

Переваги та ризики впровадження децентралізації влади в Україні

Переваги	Ризики

Завдання 7.3 [104]

З перерахованих цінностей та рис українського менталітету оберіть ті, які:

1) достатньо виражені, на них уже нині можна покластися в розгортанні громадської діяльності. Впишіть їх у стовпчик 1 табл. 7.7;

2) традиційно вважаються притаманними українцям, але були виведені з ужитку, надщерблені чи спотворені колишнім комуністичним режимом (стовпчик 2 табл. 7.7);

3) не властиві українцям, але їх потрібно прищеплювати заради зміцнення громадянського суспільства і демократії (стовпчик 3 табл. 7.7).

Таблиця 7.7

Громадянські цінності українців як політичної нації

Наявні, достатньо виражені	Виведені з ужитку, надщерблені або спотворені комуністичним режимом	Поки що не властиві основній масі українців

Обґрунтуйте свою класифікацію матеріалами соціологічних досліджень, фактами з життя, наукових і науково-популярних публікацій. За основу візьміть такі цінності для класифікації: гостинність, відкритість, толерантність, прагнення справедливості, любов до рівності, повага до інших людей, працелюбність, релігійність, ініціативність, підприємливість, господарність, вміння впорядковувати середовище свого життя, терплячість, співчутливість, бажання допомогти ближньому, індивідуалізм (як автономність особистості), схильність до колективних дій (кооперування зусиль), упевненість у собі, цілеспрямованість, патріотизм, любов до свободи, прагнення справедливості, орієнтація на соціальну рівність, зацікавленість суспільними справами, відповідальність (перед суспільством, громадою), повага до закону, громадянська і людська гідність, повага до прав людини (список можете продовжити самостійно).

8. Теорія держави та суспільство

8.1. *Теорія держави і права.*

8.2. *Громадянське суспільство і держава.*

8.3. *Особливості соціальної стратифікації у сучасному українському суспільстві. Шляхи подолання соціальної стратифікації.*

Ключові поняття і терміни: держава, політична влада, суверенітет держави, суверенітет народу, суверенітет нації, конституційний процес, конституційно-процесуальні норми, громадянське суспільство, моделі взаємодії інститутів громадянського суспільства й органів влади, соціальна стратифікація, класи, страти, критерії соціальної стратифікації, середній клас, соціальна нерівність.

8.1. Теорія держави і права

Державна влада є особливим різновидом соціальної влади. У первісному суспільстві соціальна влада має публічний (суспільний) характер, то в класово-організованому – політичний характер.

Політична і державна влада мають різні механізми здійснення. Державна влада характеризується наявністю апарату управління та апарату примусу. Вона має владний примусовий вплив на поведінку людей та їх організацій, забезпечених державно-правовими методами [130].

Державна влада є основним напрямом здійснення політичної влади класу у державних формах за допомогою властивих лише їй засобів і методів [70]. Сутність державної влади наведено на рис. 8.1.

Політична влада має два шляхи здійснення: опосередкований шлях передбачає реалізацію владних повноважень через організації; безпосередній шлях – владні повноважень реалізують через публічні виступи.

Політична влада – це публічні, вольові відносини, що утворюються між суб'єктами політичної системи суспільства на основі політичних і правових норм.

Верховенство державної влади полягає в тому, що вона визначає механізм правових відносин у державі, встановлює загальний правопорядок, правоздатність, права й обов'язки державних органів, суспільних об'єднань, посадових осіб і громадян [17, с. 7].

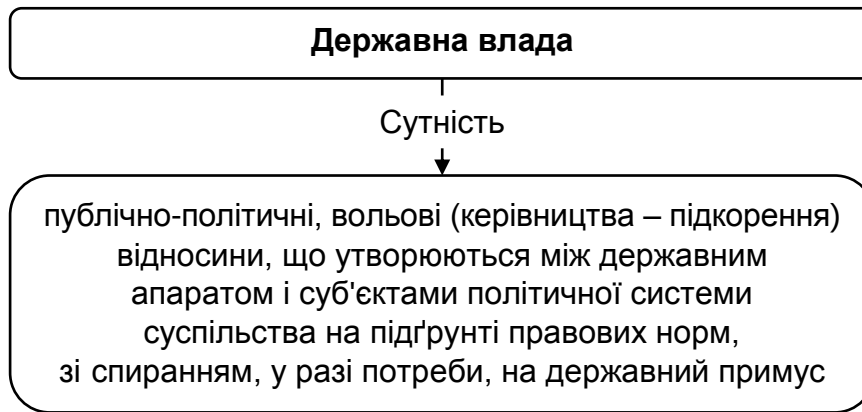


Рис. 8.1. Сутність державної влади

Державній владі притаманні такі ознаки (рис. 8.2).



Рис. 8.2. Ознаки державної влади

Проявом верховенства державної влади є обов'язковість на всій території держави конституції та інших нормативно-правових актів, що видаються найвищими органами державної влади.

Держава є основним універсальним акумулятором політичної влади, тому що має можливість: надавати інтересу (волі) влади загально-обов'язкового характеру; використовувати спеціальні органи для здійснення державної влади; вдаватися в разі потреби до примусу [88, с. 99].

Сутність держави – це внутрішній зміст її діяльності, який виражає єдність загальносоціальних і вузькокласових (групових) інтересів громадян (рис. 8.3).

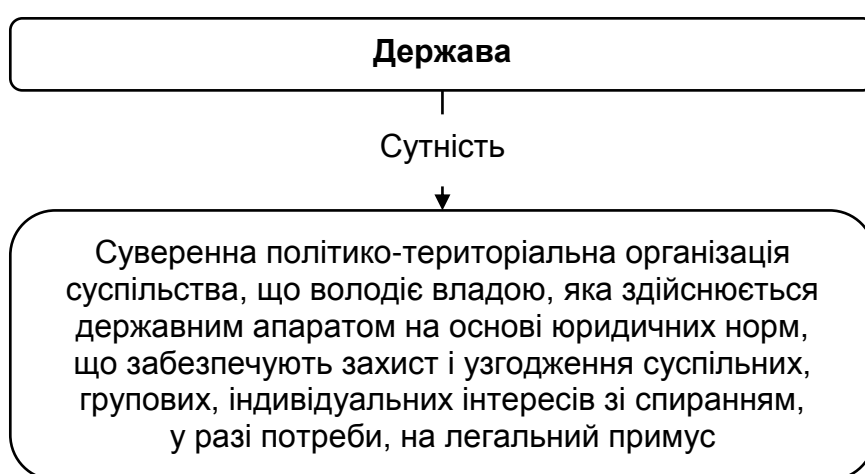


Рис. 8.3. Сутність держави

Аспекти сутності держави визначилися з моменту її виникнення:

- класовий аспект ґрунтується на захисті інтересів економічно пануючого класу, здійснення організованого примусу;
- загальносоціальний аспект передбачає захист інтересів усього суспільства, забезпечення громадського блага, підтримання порядку, виконання інших загальносоціальних справ.

Обов'язковою ознакою кожної держави є **суверенітет** (рис. 8.4). Суверенітет характеризує державу як особливий суб'єкт політичних відносин, як основну складову політичної системи суспільства та вирізняє від формально-правових утворень (рис. 8.5).

Невід'ємними юридичними ознаками суверенітету є єдність, верховенство, незалежність державної влади. Суверенітет України ґрунтується на суверенітеті народу, оскільки народ є творцем та носієм державного суверенітету, волевиявлення народу породжує державну владу.



Рис. 8.4. Ознаки держави

Слід відрізнити суверенітет держави від суверенітету народу і суверенітету нації.

Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року закріплює такі принципи суверенітету України: верховенство, самостійність, вичерпність, неподільність влади держави в межах її території, незалежність у зовнішніх зносинах, рівність у зовнішніх зносинах, невідчужуваність [182].

Суверенітет народу – це верховенство народу як джерела і носія влади, його право самому вирішувати свою долю, безпосередньо або через представницькі органи брати участь у формуванні напряду політики своєї держави, складу її органів, контролювати діяльність державної влади [134].



Рис. 8.5. Сутність та сторони суверенітету держави

Суверенітет народу, закріплений у конституції, якісна характеристика демократії, демократичного режиму в державі. У Конституції України записано: "Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування" [134].

Народ України реалізує суверенітет через обрані демократичним шляхом ради народних депутатів, президента, референдуми. Суверенітет держави не обов'язково припускає суверенітет народу. Суверенітет держави може поєднуватися з відсутністю суверенітету народу, з наявністю тоталітарного режиму, деспотії. Відсутність зовнішнього суверенітету держави спричиняє втрату суверенітету народу як внутрішньої свободи його політичного стану.

Ознаки державного суверенітету України наведено на рис. 8.6.

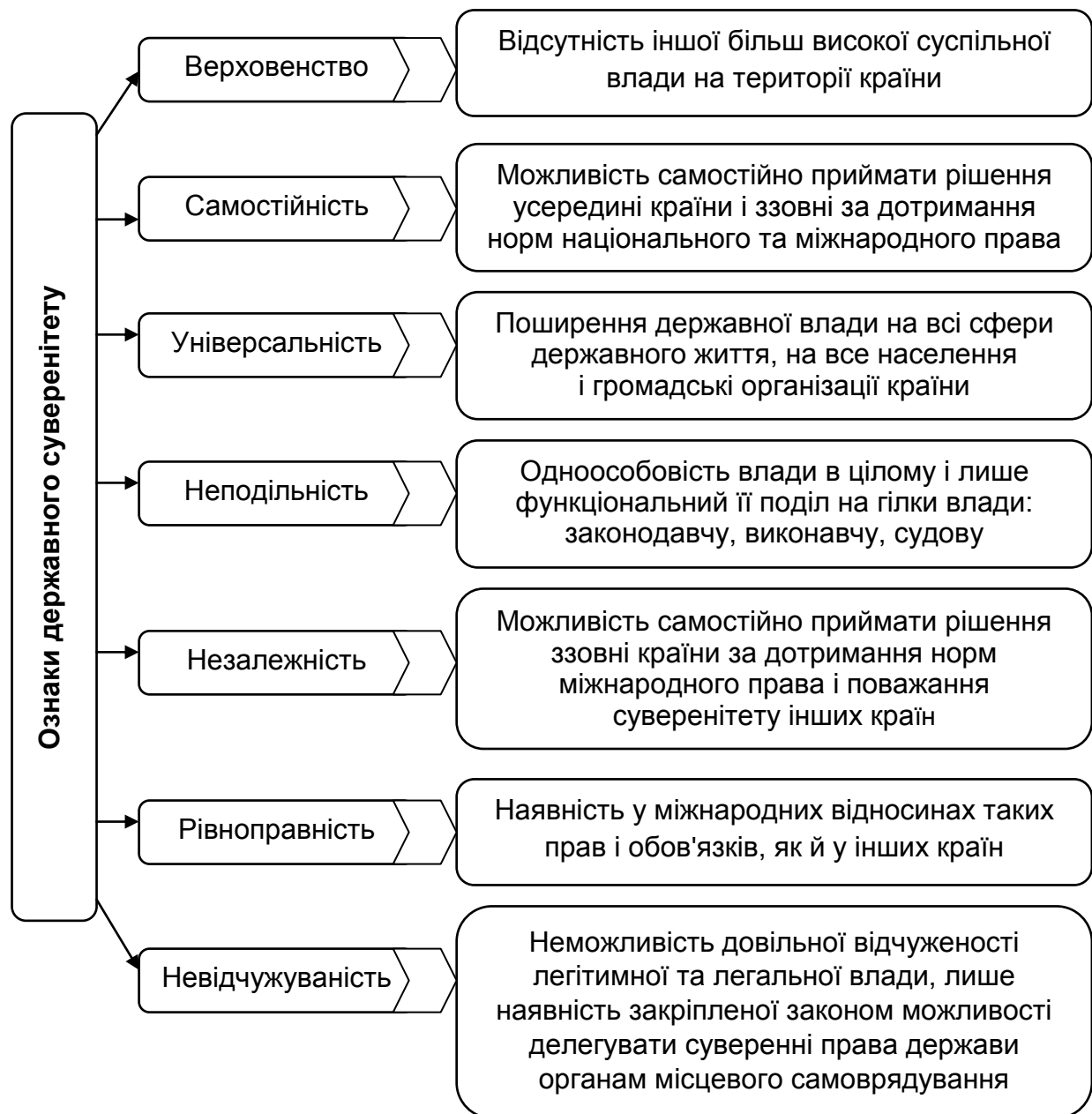


Рис. 8.6. Ознаки державного суверенітету

Суверенітет нації – це володіння реальною можливістю визначати характер свого національного життя, самостійно вирішувати питання щодо розвитку національної свободи і національних потреб, право на повагу національної честі і гідності, розвиток культури, мови, звичаїв, традицій, створення національних установ [60].

Суверенітет нації закріплює повновладдя нації, яке реалізується через її основні права. Повновладдя однієї нації неможливо без дотримання суверенітету інших націй і народностей, без поважного ставлення до їх національних потреб і прав. Державний, народний і національний суверенітети є взаємозалежними в демократичній державі.

Поняття суверенітету означає верховенство і незалежність влади. У процесі розгляду незалежності самостійність політико-правового навантаження передбачає виключення будь-якої підлеглості і залежності. Суверенітет сприймається як один з показників досконалості держави, рівня розвинутості її інституцій.

Центральне місце серед усіх видів юридичного процесу займає **конституційний процес** (рис. 8.7).



Рис. 8.7. Сутність та риси конституційного процесу

Конституційно-процесуальні норми під час формування конституційного процесу повинні визначати цільове призначення останнього, тип регульованих відносин, коло осіб, які є безпосередніми учасниками цього процесу, дії, що мають ними здійснюватися, строки і черговість здійснення цих дій, а також правові засоби, якими забезпечується функціонування цього процесу [192].

Конституційне право врегульовує найбільш важливі для суспільства соціальні відносини, які відзначаються складним політико-правовим характером і багатогранною структурною побудовою, імперативним характером правового регулювання, логічно припустити, що конституційний процес як такий, що має визначальний характер для держави і всього суспільства (рис. 8.8).



Рис. 8.8. Підходи до визначення конституційного процесу

Конституційно-правотворчий процес – це встановлений нормами конституційного права порядок діяльності суб'єктів конституційних відносин з аналізу та оцінювання правових потреб суспільства, формування і прийняття відповідних і адекватних суспільному розвитку правових рішень і актів.

Конституційний процес ґрунтується на багатьох принципах як вихідних, керівних ідеях його здійснення (рис. 8.9).

Державний лад є організацією та діяльністю держави. Державний лад України, як і будь-якої іншої держави, є передбаченою й гарантованою Конституцією організацією держави і її діяльністю. За своїм змістом та формами він є багатогранним явищем, яке охоплює структурні (організаційні) й функціональні основи держави, насамперед політичну, економічну, соціальну, культурну та інші основи.

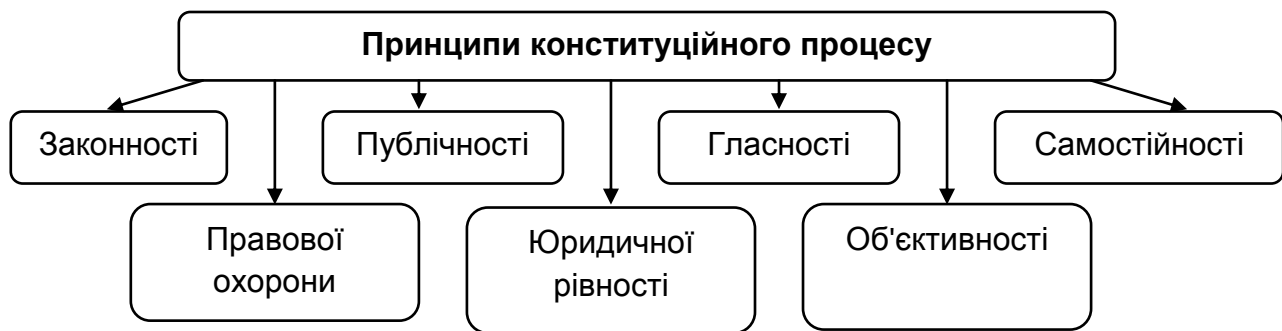


Рис. 8.9. Принципи конституційного процесу

Першочергове значення у становленні і функціонуванні демократичної держави має порядок формування органів державної влади (державного апарату). Ряд органів державної влади України формується окремо представницьким органом державної влади – парламентом України чи Президентом як главою держави або спільно, за взаємною участю: за поданням, згодою одного органу державної влади щодо іншого, на паритетних засадах.

Принцип демократизму держави опосередковує передусім взаємовідносини держави і суспільства, держави й особи. Цей принцип відповідає традиціям українського державотворення і знаходить своє виявлення в сучасних принципах формування органів державної влади, в їх системі, структурі, складі та основних засадах функціонування.

Ключовим моментом демократизму держави є проголошення його на найвищому конституційному рівні, що здійснюється Конституцією і пов'язано з конституційним визнанням державою статусу народу як єдиного джерела влади, його права реалізовувати свою владу як через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо, та закріпленням виключного за народом права визначати й змінювати конституційний лад України.

8.2. Громадянське суспільство і держава

Становлення сучасної демократичної правової держави потребує ефективної співпраці органів владних структур та інститутами громадянського суспільства. **Суспільна демократизація** базується на розумній ініціативності громадян під час прийняття владою рішення та призводить до делегування кола повноважень до інститутів громадянського суспільства, тим самим створює конфліктність відносин суспільства і влади.

У таких умовах нагальною потребою сьогодення для України стає всебічне дослідження владно-суспільних відносин з метою забезпечення суспільної стабільності у разі чіткого означення засад демократичного регулювання взаємовідносин державної влади та інститутів громадського суспільства, що є необхідною умовою формування правоздатної системи управління.

Досвід взаємовідносин між державою та інститутами громадського суспільства свідчить про відсутність універсальних шляхів покращення взаємодії цих інституцій, що пов'язано з національною специфікою; економічними, політичними та соціальними умовами, які відображають культуру, історію та традиції [27, с. 282].

Моделі взаємодії органів публічної влади та громадського суспільства пропонували С. Лейбфрид, Б. Діакон, Н. Розенблюм, О. Белокурова, М. Ільїн, В. Ледеяєв, О. Соловійов та ін. Але процес дослідження феномена громадського суспільства та процесу його взаємодії з владою ще не завершено.

Громадянське суспільство – це суспільство з високорозвиненою системою взаємодії у межах права вільних і рівноправних громадян, їх об'єднань, з реальним забезпеченням державою їх рівних можливостей вільно і безпечно розпоряджатися своїми силами, здібностями, майном, спираючись на право і власну правосвідомість [59, с. 18].

Громадянське суспільство є сукупністю міжособових відносин і сімейних, суспільних, економічних, культурних, релігійних і інших структур, які розвиваються в суспільстві без втручання держави [62, с. 27].

Також **громадянське суспільство** розглядають у вигляді соціального, економічного і культурного простору, в якому взаємодіють вільні індивіди, реалізуючи приватні інтереси і здійснюючи індивідуальний вибір [123, с. 7]. **Самоорганізація населення проявляється** в активній участі громадян у суспільному житті за допомогою громадських об'єднань, благодійних організацій та політичних партій.

Результати моніторингу вказують, що частка населення, яка так чи інакше впевнена в наявності сил, здатних покращити ситуацію в державі, порівняно з результатом опитування 2014 року зменшилася і повернулася до рівня 2011 року. У цьому разі зберігається тенденція, коли більшість населення держави впевнена у тому, що все ж конструктивні сили в Україні наявні – так вважають 53 % населення [195].

Додаткова інформація. Розрізнення громадянського суспільства і держави започаткував Ж.-Ж. Руссо в праці "Міркування про походження і засади нерівності поміж людей". Громадянське суспільство, на думку вченого, виникло внаслідок формування приватної власності, а держава витворена з нього на підставі суспільного договору. Д. Локк уважав, що люди домовилися заснувати державу саме з метою надійного забезпечення природних прав, рівності й свободи, захисту особи та власності – цінностей громадянського суспільства. Відповідно до теорії суспільного договору, люди укладають угоду й створюють державу, яка постає над суспільством, відчужує й зосереджує в собі частину їхніх природних прав. Так виникає громадянське суспільство, котре, на відміну від природного, додержавного, є станом, у якому існує держава. У конвенційних теоріях держави (Дж. Локк, Вольтер, Ж.-Ж. Руссо) громадянський стан суспільства сприймався як антипод природного стану, а влада – як похідна відносин, що панують у громадянському суспільстві

Існує декілька підходів до визначення терміна "громадянське суспільство" (рис. 8.10).

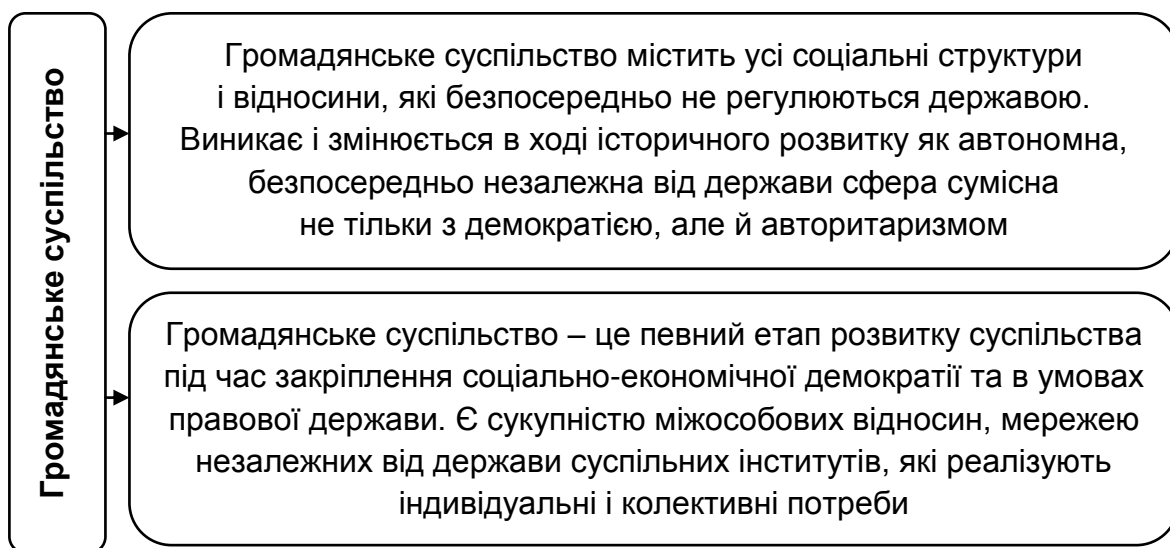


Рис. 8.10. Підходи до визначення терміна "громадянське суспільство"

Відособлення громадянського суспільства від держави відбувалось у процесі ліквідації станової нерівності і роздержавлення суспільних відносин, формування нових соціально-економічних, політичних і культурних

реалій. Для формування громадянського суспільства необхідні певні умови (рис. 8.11).

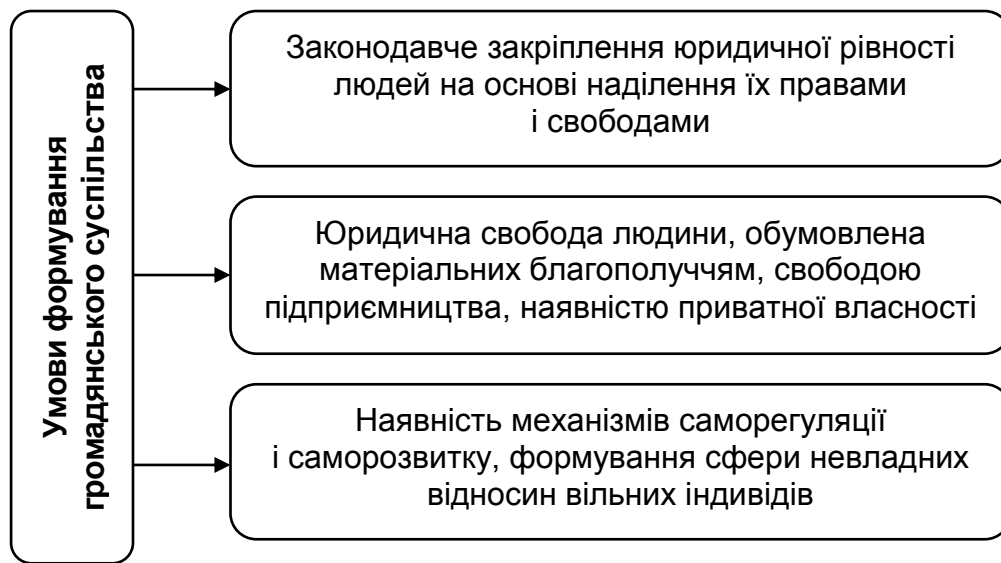


Рис. 8.11. Умови формування громадянського суспільства

Сфери громадянського суспільства мають певну підпорядкованість (рис. 8.12).

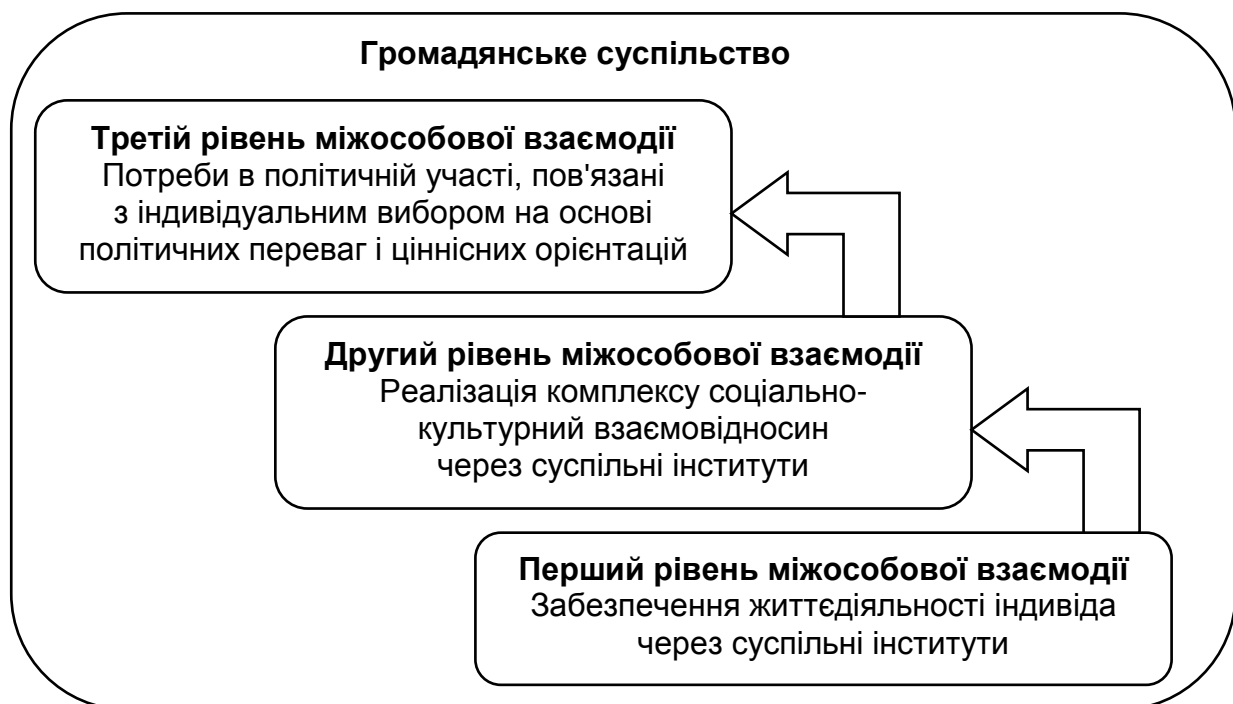


Рис. 8.12. Рівні міжособової взаємодії у громадянському суспільстві

Громадянське суспільство передбачає наявність чисельних незалежних інститутів, що діють у межах права і слугують бар'єром для встановлення монополії влади держави.

Ознаки громадянського суспільства наведено на рис. 8.13.



Рис. 8.13. **Ознаки громадянського суспільства**

Реальне суспільне буття і сучасні відносини передбачають значне розширення компетентності громадськості. Громадськість очікує від держави не тільки економічного зростання, а й участі у вирішенні соціальних проблем у цілому. У зв'язку з цим особливої важливості набуває здатність держави та формальних інститутів означити власну соціальну значущість, роль і місце у структурі суспільства та спрямувати відповідальність громадськості відповідно до своєї діяльності [120].

Головним суб'єктом громадянського суспільства є незалежна особа. **Критерії головного суб'єкта громадянського суспільства – автономної особи** наведено на рис. 8.14.

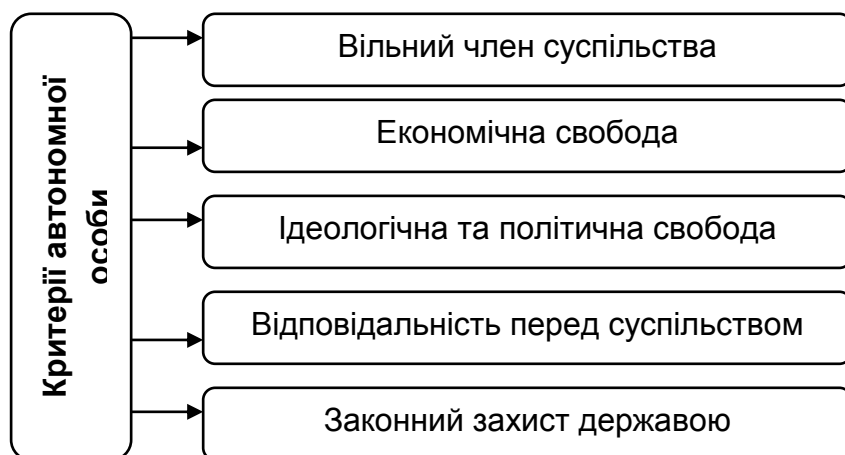


Рис. 8.14. **Критерії головного суб'єкта громадянського суспільства – автономної особи**

Більшість опитаних покладають найбільшу відповідальність за економічне зростання і добробут населення на уряд. Показник таких згадувань виріс із 53 % у 2012 року до 68 % у 2015 році. На сьогодні населення України покладає надії щодо виходу з кризи передусім на владу (68,2 %), український бізнес (53,7 %) та міжнародних донорів (40,4 %). Слід зазначити, що якщо значні сподівання на владу є традиційними, то показник сподівань, пов'язаних із провідною роллю українського бізнесу суттєво зріс [195].

За даними місцевих органів юстиції на кінець 2014 року зареєстровано 61 090 центральних органів громадських організацій (з них 701 – із всеукраїнським статусом), громадських спілок – 718, професійних спілок – 4 143, об'єднань профспілок – 1 130 та благодійних організацій – 9 799. Крім того, зареєстровано 251 956 структурних утворень політичних партій. За даними державної реєстраційної служби України на кінець 2014 року в Україні зареєстровано 235 політичних партій (з них було зареєстровано протягом року – 39, припинили діяльність – 3) [188].

Розподіл відповідей громадськості на запитання: "Оцініть, яку роль у нинішньому житті України відіграють державні інституції" наведено табл. 8.1.

Таблиця 8.1

Розподіл відповідей на запитання: "Оцініть, яку роль у нинішньому житті України відіграють державні інституції", %

Варіанти відповідей	Серед усіх	Захід України	Центр України	Північ України	Схід України	Південь України
1	2	3	4	5	6	7
<i>Президент України</i>						
Середній бал (від -2 до +2)	0,1	0,44	0,66	-0,06	-0,29	-0,34
Відіграють значну негативну роль (-2)	13,5	5,7	2,9	15,1	19,1	25,6
Відіграють скоріше негативну роль (-1)	22,4	16,1	17,4	31,6	25,6	25,3
Не відіграють жодної ролі (0)	18,5	21,7	15,3	14,4	25,8	10,4
Відіграють скоріше позитивну роль (+1)	30,9	40,4	39,3	22,2	21,3	32,3
Відіграють значну позитивну роль (+2)	14,1	15,4	24,8	16,8	7,0	5,3
<i>Верховна Рада України</i>						
Середній бал (від -2 до +2)	-0,3	-0,12	0,2	-0,33	-0,69	-0,56
Відіграють значну негативну роль (-2)	17,8	7,9	4,5	20,6	28,8	30,6
Відіграють скоріше негативну роль (-1)	30,2	29,5	28,8	32,2	29,9	27,2
Не відіграють жодної ролі (0)	21,1	30,7	21,6	17,3	22	11,9
Відіграють скоріше позитивну роль (+1)	24	28,4	31,5	19,6	15,1	25,4
Відіграють значну позитивну роль (+2)	6	2,6	12,9	10,3	2,4	3,7
<i>Прем'єр-міністр України</i>						
Середній бал (від -2 до +2)	-0,3	0,02	0,33	-0,36	-0,78	-0,8
Відіграють значну негативну роль (-2)	22,2	9,9	10,2	21,8	34,9	35,1
Відіграють скоріше негативну роль (-1)	27,5	27,3	20	34,5	25,6	34,2
Не відіграють жодної ролі (0)	15,8	21,2	11	12,3	22,3	6,4
Відіграють скоріше позитивну роль (+1)	25,9	32,6	43,6	20,7	12,9	19,4
Відіграють значну позитивну роль (+2)	7,9	8,3	14,9	10,8	2,9	3,2

Закінчення табл. 8.1

1	2	3	4	5	6	7
<i>Кабінет Міністрів України</i>						
Середній бал (від -2 до +2)	-0,35	-0,2	0,18	-0,38	-0,7	-0,77
Відіграють значну негативну роль (-2)	20,2	11,2	9,2	23,2	26,1	36,2
Відіграють скоріше негативну роль (-1)	29,6	30,6	24,8	33,3	32,8	29,1
Не відіграють жодної ролі (0)	20,5	27,3	16,7	12,3	25,8	10,8
Відіграють скоріше позитивну роль (+1)	23,2	26,4	36,3	20,4	12,4	19,6
Відіграють значну позитивну роль (+2)	5,9	3,5	12,6	10,9	1,9	3
<i>Прокуратура</i>						
Середній бал (від -2 до +2)	-0,63	-0,77	-0,46	-0,74	-0,68	-0,53
Відіграють значну негативну роль (-2)	24,4	29,3	12,4	34,6	26,4	21
Відіграють скоріше негативну роль (-1)	32	30,8	36,6	30,2	32	32,8
Не відіграють жодної ролі (0)	27,6	27,7	37,9	17,3	25,1	24,9
Відіграють скоріше позитивну роль (+1)	12,3	9,8	10,1	10,6	11,8	17,1
Відіграють значну позитивну роль (+2)	3	1,6	2,7	7,3	3,2	2,8
<i>Судові органи</i>						
Середній бал (від -2 до +2)	-0,7	-0,84	-0,54	-0,86	-0,67	-0,67
Відіграють значну негативну роль (-2)	27,5	32,1	17	39	25,8	26,2
Відіграють скоріше негативну роль (-1)	30,9	29,5	32,7	33,2	29,8	33
Не відіграють жодної ролі (0)	27,6	29,6	39,4	10	28,8	23,6
Відіграють скоріше позитивну роль (+1)	10,5	6	8,1	10,1	12,6	12,9
Відіграють значну позитивну роль (+2)	2,8	2,1	2,4	7,7	1,3	3

Кількість громадських об'єднань, зареєстрованих та утворених шляхом повідомлення відповідно до Закону України "Про громадські об'єднання" наведена в табл. 8.2 [188].

Кількість зареєстрованих громадських об'єднань

Види об'єднань	Кількість центральних органів громадських об'єднань на кінець року, всього	У тому числі		Кількість центральних органів громадських об'єднань	Кількість відокремлених підрозділів громадських об'єднань на кінець року, всього
		зі статусом юридичної особи	без статусу юридичної особи		
Громадські організації, усього у тому числі:	61 090	51 767	9 323	4 234	20 396
громадські рухи	182	142	40	26	793
молодіжні	4 765	4 056	709	144	1 884
професійної спрямованості	6 311	5 484	827	433	2 392
охорони природи	1 869	1 545	324	151	459
охорони пам'яток історії та культури	488	425	63	29	115
творчі об'єднання	741	651	90	38	174
освітні, культурно-виховні	3 861	3 202	659	378	934
Громадські спілки	718	657	61	170	51

Кількість зареєстрованих благодійних організацій на кінець року – 9 799, було зареєстровано за звітний рік – 1 102, припинили діяльність – 118 [188].

На думку респондентів, на життя України сьогодні найбільше впливають Президент, Прем'єр-міністр України, Збройні сили України, міжнародні організації. У рейтингу негативної оцінки інститутів лідирують судові органи (58,4 %) та органи прокуратури (56,3 %). Безумовно позитивною, на думку респондентів, є роль Збройних сил України (64,3 %) і громадських організацій (54,2 %). Роль власників бізнесу і роботодавців оцінюються нейтрально [188].

Думку громадськості стосовно ролі політичних партій, громадських організацій та церкви у громадському суспільстві наведено в табл. 8.3.

**Громадська думка стосовно ролі громадських інституцій
у суспільному житті**

Варіанти відповідей	Серед усіх	Захід України	Центр України	Північ України	Схід України	Південь України
<i>Політичні партії</i>						
Середній бал (від -2 до +2)	-0,38	-0,2	-0,31	-0,44	-0,51	-0,51
Відіграють значну негативну роль (-2)	15,4	7,3	7,4	20,1	21,2	20,3
Відіграють скоріше негативну роль (-1)	30,8	29,2	35,7	33,8	28,2	33,5
Не відіграють жодної ролі (0)	32,7	42	40	23,3	32,8	21,9
Відіграють скоріше позитивну роль (+1)	17,2	17,8	12,6	16	13,5	22,1
Відіграють значну позитивну роль (+2)	3,2	3	3,7	6,8	3,2	0,9
<i>Громадські організації</i>						
Середній бал (від -2 до +2)	0,58	0,72	0,81	0,74	0,32	0,48
Відіграють значну негативну роль (-2)	4	2,4	0,7	2	6,2	3,8
Відіграють скоріше негативну роль (-1)	6,8	2,8	4,8	5,8	10,5	10,9
Не відіграють жодної ролі (0)	33,9	34,6	38,2	26,4	38,4	30,5
Відіграють скоріше позитивну роль (+1)	36	39,9	25	47,9	30,7	40
Відіграють значну позитивну роль (+2)	18,2	19,5	31,1	17,9	11,8	12,9
<i>Церква</i>						
Середній бал (від -2 до +2)	0,68	1,21	0,6	0,74	0,4	0,49
Відіграють значну негативну роль (-2)	3,5	0,6	1,3	3,7	5,7	2,1
Відіграють скоріше негативну роль (-1)	5,1	1	6,7	6	5,3	7,2
Не відіграють жодної ролі (0)	32,6	16,5	39,7	20,7	44,4	44,1
Відіграють скоріше позитивну роль (+1)	36,1	39,7	34,4	52	28,4	30,1
Відіграють значну позитивну роль (+2)	18,2	40,8	17,6	17,5	13,7	14,9

Моніторинг громадської думки населення України: березень – квітень 2015 року, проведений Українським інститутом соціальних досліджень імені Олександра Яременка, надає таку інформацію щодо розподілу відповідей на запитання "Скажіть, хто, на Вашу думку, сьогодні може найбільше сприяти зростанню української економіки?" (табл. 8.4) [57].

Таблиця 8.4

Розподіл відповідей на запитання "Скажіть, хто, на Вашу думку, сьогодні може найбільше сприяти зростанню української економіки?", %

Суб'єкти громадянського суспільства	Серед усіх	Захід України	Центр України	Північ України	Схід України	Південь України
Уряд України	68,2	79,2	82,3	63,7	56,1	55,9
Український бізнес	53,7	46,8	59,2	43,2	59,6	54,6
Місцеві органи влади	21,9	19,7	18,2	19,1	19,9	35,4
Громадські організації	17,7	13,2	6,5	41,6	15,5	23,4
Політичні партії та їх лідери	17,6	10,9	7,6	21,7	30,2	18,1
Міжнародні фінансові організації	40,4	53,8	49,2	36,3	26,8	28,6

Найбільш проблемні чинники, що негативно впливають на імідж держави та перешкоджають побудові в Україні громадянського суспільства наведено в табл. 8.5.

Таблиця 8.5

Проблемні чинники, що негативно впливають на імідж держави

Показники	2014 рік	Місце в рейтингу довіри
Рівень довіри до політиків	117	6
Корупція та хабарництво	130	5
Незалежність суддів	139	2
Марнотратство державних коштів	143	1
Обтяження державним регулюванням	137	3
Прозорість державної політики	130	5
Рівень організованої злочинності	106	7
Надійність роботи правоохоронців	133	4

У процесах прийняття владних рішень щодо задоволення потреб громадян у різних сферах суспільного життя для затвердження в державі демократичного громадсько-публічного урядування необхідно розширити участь громадського суспільства з використанням досвіду європейських країн та специфіки державного устрою країни. Етапи побудови громадянського суспільства в Україні наведено на рис. 8.15.

Європейські держави сьогодення використовують три **моделі взаємодії інститутів громадського суспільства й органів влади**, а саме нормативну модель, засновану на ліберальній традиції; легітимаційну модель, засновану на системному підході, де інститути громадського суспільства, виконують важливі функції на "вході" політичної системи; інструментальну модель, за якою інструментальна функція інститутів громадського суспільства полягає в ефективному рішенні соціальних проблем.

Міжкорпоративна інтеграція створює передумови для функціонування моделі взаємовідносин органів держави та інститутів громадського суспільства що передбачає створення громадського суспільства "збоку", що ґрунтується на створенні корпоративних структур, що взмозі рівною мірою протистояти як безпосередньому об'єднанню населення, так і владним структурами [57, с. 40].

У процесі цього необхідно пам'ятати про рівень взаємодії "державна влада – громада", що передбачає зростання участі народу в управлінні як комунікативного ресурсу демократії.

На місцевому рівні моделі комунікативної взаємодії доцільно будувати у формі соціального проекту **"державна влада – громадське суспільство"** в її основу покладено міні-модель громадського суспільства у межах адміністративно-територіальної одиниці. У якості модулів виступають депутатський корпус і виконавчі органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, бізнес-спільноти, інститути соціалізації, місцеві ЗМІ та засоби комунікації, а також ураховано соціальну інфраструктуру населеного пункту. Для всіх елементів системи передбачено механізм зворотного зв'язку та взаємного моніторингу громадської думки, ефективності органів влади та самоуправління [27, с. 283].

Однак процеси формування національних громадських суспільств залишають незавершеними, а отже, стають дієвими чинниками нинішнього і навіть майбутнього функціонування інститутів громадського суспільства відповідних країн.



Рис. 8.15. Етапи побудови громадського суспільства в Україні [27, с. 289]

Оптимальний вплив громадського суспільства на державу передбачає рівномірний розподіл серед соціальних груп і наявність легальних каналів впливу на діяльність держави з метою уникнення монополізації влади.

Необхідно структурувати комунікативні елементи з типовими функціями взаємодії структур влади та суспільства, діалоговими формами спілкування, договірному партнерства, використання яких забезпечить певний взаємний контроль і рівновагу інтересів у системі "державна влада – громадське суспільство".

У цьому разі **влада держави повинна відповідати таким вимогам:** сфера впливу влади повинна бути обмежена настільки, щоб громадське суспільство могло самостійно реалізувати свої ініціативи та здійснювати діяльність з реалізації суспільних інтересів громадян; держава не повинна перешкоджати здійсненню цієї діяльності, якщо вона у правовому полі (тобто, правова сфера охороняє певні зони свободи громадян від втручання держави, у цьому разі держава не порушує встановлені правові норми); влада держави під час забезпечення прав і свобод громадян є ефективною тільки тоді, коли є гарантії організацій громадського суспільства у процесі запобігання та подолання розбіжностей інтересів та цілей груп (держава повинна бути здатною долати неформальні та нелегітимні способи впливу на громадське суспільство з боку його окремих сегментів).

Неодмінними **складовими стабільності взаємовідносин влади та інститутів громадського суспільства** є досконалість нормативно-правової бази, відкритість і прозорість діяльності владних структур, урахування громадської думки під час застосування нових форм і технологій роботи з громад кiстю, залучення громадян до участі в реалізації муніципальних і регіональних соціальних програм.

Різного роду суперечності, що виникають у сучасному українському суспільстві, – це результат **неправильної державної політики**, яка є причиною різних соціальних конфліктів і вносить дисбаланс у відносини між публічною владою, суспільством, особистістю. Під час цього особистість не сприймає реформи, які проводить державна влада відбувається процес відчуження особистості від управління справами суспільства і влади. **Відсутність соціальної активності у громадянина** негативно позначається на ефективності реформ та на темпах розвитку громадського суспільства.

8.3. Особливості соціальної стратифікації у сучасному українському суспільстві. Шляхи подолання соціальної стратифікації

Українське суспільство сьогодення характеризується наявністю гострих соціальних проблем. Ключовою з них є проблема стратифікації: питання соціального статусу, соціальної групи, соціальної страти як першочергові під час забезпечення соціальної та матеріальної мотивації у процесі реалізації інтересів для ефективного функціонування дієвого механізму соціального відтворення.

Основу соціальної структури суспільства становлять соціально-класові відносини. Тому серед основних пріоритетів та напрямів соціальної політики є напрям розвитку та оптимального функціонування соціально-класових відносин. Цей напрям є основним у соціальній політиці, мета якої полягає в розвитку соціальної структури суспільства.

Стратифікаційний підхід розглядає суспільство, що складається із груп або безлічі індивідів, які мають певні характеристики. Ці характеристики є критеріями класифікації, які можуть бути одно- або, частіше, багатовимірними. Поняттям "стратифікація" охоплюється ієрархічно організована взаємодія груп людей та їхні соціальні відносини. Засновником стратифікаційного підходу вважають П. Сорокіна. Стратифікаційний підхід набув поширення у теорії статусних груп М. Вебера, в межах структурно-функціонального підходу (Т. Парсонс, К. Девіс, У. Мур тощо) та теорії споживання (Дж. Д'юсенбері, М. Дуглас, К. Кембел та ін.) [124, с. 4].

Класи є основною складовою і провідними елементами соціальної структури суспільства. **Класи** – великі групи людей, що володіють схожими економічними ресурсами [7, с. 105].

У сучасних умовах соціалізації суспільства класи замінено на поняття "соціальна група", а концепція соціально-класових відносин перетворена на теорію соціальної стратифікації.

Страти – це великі сукупності людей, які різняться за своїм становищем у соціальній ієрархії суспільства. Основою утворення страт є природна й соціальна нерівність. Природна нерівність зумовлена різними фізіологічними та психологічними властивостями, якими різні люди наділені від природи, з народження [66, с. 7].

Процеси активного поширення стандартів суспільного прогресу та трансформація соціальної структури українського суспільства перед-

бачають зміни та перетворення в системі оцінювання та регулювання складних стратифікаційних процесів.

Для з'ясування особливостей та проблем соціальної трансформації необхідно їх визначати, науково обґрунтовувати, системно аналізувати, публічно обговорювати та рекомендувати до впровадження в інституційних формах соціальної політики [153, с. 97]. Формування раціональної соціальної політики потребує системного підходу під час використання механізмів соціального регулювання та застосування інституціоналізації інноваційних форм розвитку зовнішнього середовища та суспільних відносин.

Підходи до визначення терміна "**соціальна стратифікація**" наведено на рис. 8.16.

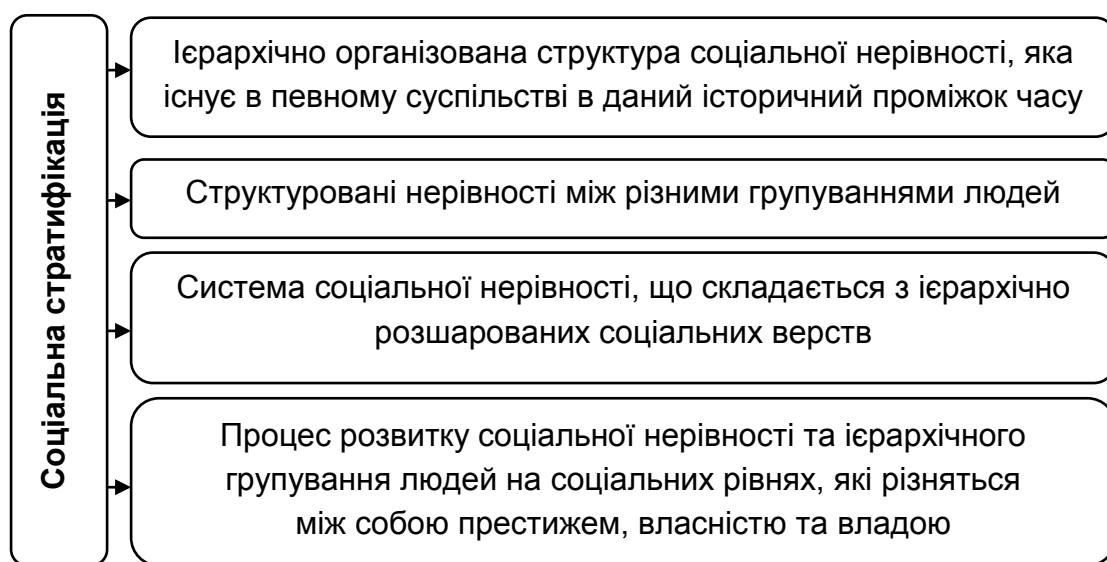


Рис. 8.16. Підходи до визначення терміна "**соціальна стратифікація**"

Соціальна структура суспільства є сукупністю інститутів, груп та індивідів. Кількість груп, порядок розшарування і характер залежності один від одного визначають зміст конкретної структури суспільства [153, с. 98].

Виокремлюють такі **відмінності між соціальними групами** згідно з теорією соціальної стратифікації: становище у системі соціальної нерівності певного суспільства; становище соціальних груп у системі володіння владою (доступ до влади); рівень доходів; престиж особистості або соціальної групи, її соціальний статус (престиж професії); рівень освіти [82, с. 176].

Додаткова інформація. Теорію соціальної стратифікації було створено на початку 40-х років XX ст. американськими соціологами Толкоттом Парсонсом, Робертом Кінгом Мертоном, К. Девісом та іншими вченими, які вважали, що вертикальна класифікація людей та їх груп спричинена розподілом функцій у суспільстві. На їх думку, соціальна стратифікація забезпечує виокремлення соціальних верств за певними важливими для конкретного суспільства критеріями: характером власності, розміром доходів, обсягом влади, освітою, престижем, національними та іншими рисами

Умовою соціальних трансформацій у сучасному українському суспільстві є історичні типи стратифікаційних систем (рис. 8.17).

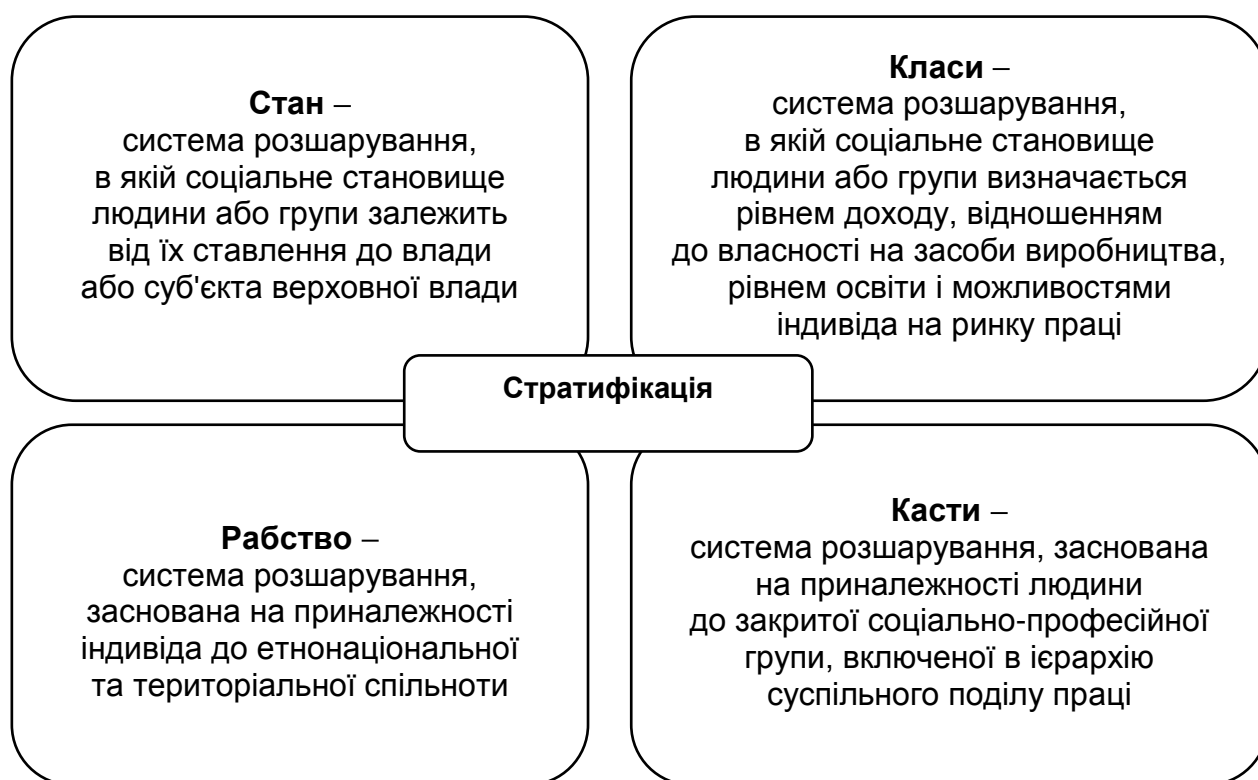


Рис. 8.17. Історичні типи стратифікаційних систем

Модель соціальної стратифікації У. Уотсона [142, с. 124]:

- вищий вищий клас – представники впливових і багатих династій, які мають значні ресурси влади, багатство і престиж у масштабах держави;
- нижчий вищий клас – банкіри, відомі політики, власники великих фірм, які досягли вищих статусів під час конкурентної боротьби чи завдяки різноманітним якостям;

- вищий середній клас – бізнесмени, які досягли успіху, наймані управителі фірм, відомі юристи, лікарі, видатні спортсмени, наукова еліта. Представники цього класу вважаються багатством нації;

- нижчий середній клас – наймані працівники: інженери, чиновники, викладачі, наукові працівники, керівники підрозділів на підприємствах, висококваліфіковані робітники. Цей клас у розвинених західних країнах найчисельніший;

- вищий нижчий клас – наймані робітники, які створюють додаткову вартість у суспільстві;

- нижчий нижчий клас – бідні, безробітні, бездомні.

Сучасні типи стратифікаційних систем (рис. 8.18).



Рис. 8.18. Сучасні типи стратифікаційних систем

Постійний соціальний моніторинг дозволяє окреслити межі соціальних процесів суспільства та визначити перспективи соціальної стратифікації. Властивості соціальної стратифікації наведено на рис. 8.19.



Рис. 8.19. Властивості соціальної стратифікації

Соціальна стратифікація – це необхідне, неминуче та універсальне явище, пов'язане з природною різноманітністю функцій і соціальних ролей. Суспільство не тільки допускає ієрархію статусного становища груп, окремих індивідів, що до них належать, але й розглядає її як джерело свого розвитку. Тому у разі необхідності соціальної нерівності для раціоналізації суспільного устрою застосовують певні критерії нерівності.

Характеристика критеріїв соціальної стратифікації та поділу суспільства на соціальні групи та страти [92] (рис. 8.20).

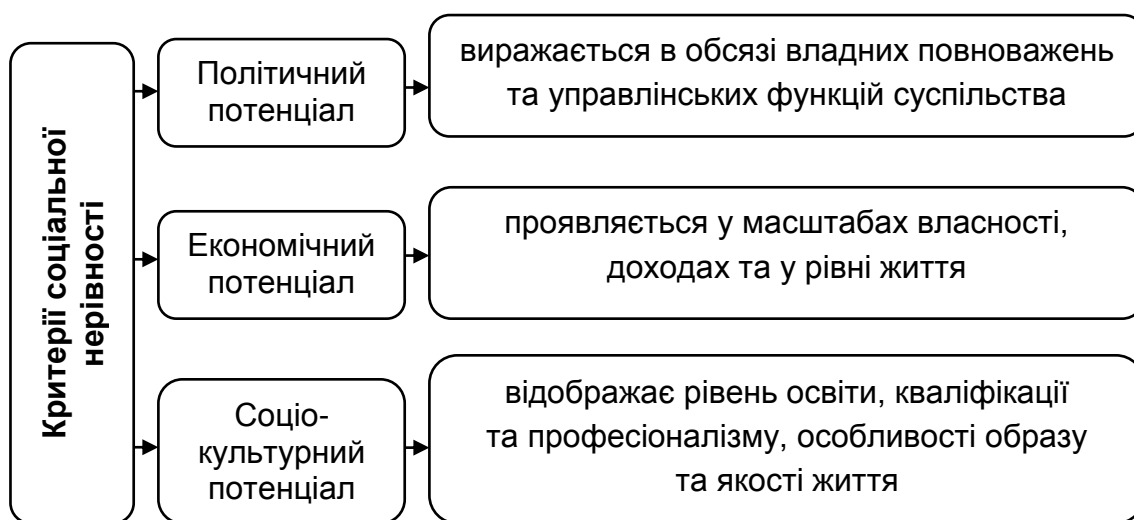


Рис. 8.20. Характеристика критеріїв соціальної стратифікації

Особливості соціальної стратифікації: стратифікація є ранговим розшаруванням, коли вищі верстви стосовно ресурсів та можливостей розвитку мають більш привілейоване становище у суспільстві; вищі верстви суспільства значно менші за кількістю членів.

Чинники, що визначають соціальне розшарування суспільства [92, с. 14] (рис. 8.21).

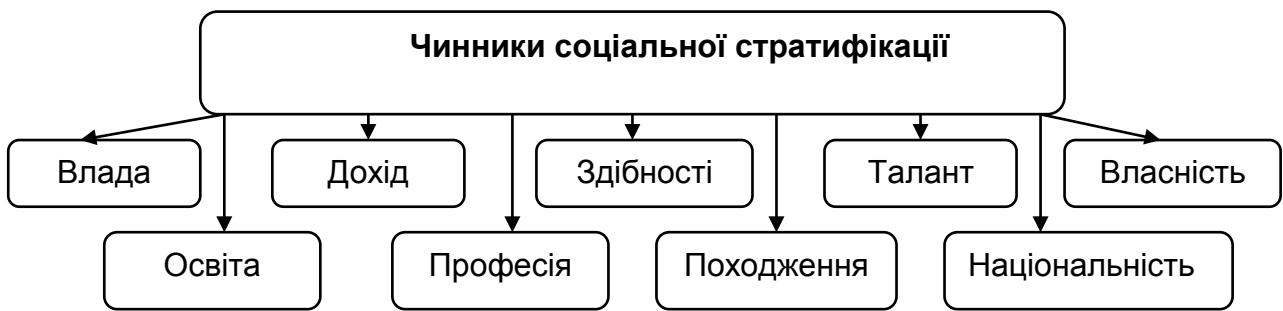


Рис. 8.21. Чинники соціальної стратифікації

Методологічні підходи до аналізу соціальної стратифікації
(рис. 8.22).



Рис. 8.22. Методологічні підходи до аналізу соціальної стратифікації

Зміна рівня життя населення і трансформація соціальної структури в Україні супроводжується диференціацією матеріального становища

різних соціальних груп. Сформувався прошарок бідних, посилюється нерівність у розподілі доходів і благ.

Сучасне суспільство орієнтується на фінансовий успіх, досягнення якого відкриває більші перспективи і в набутті влади. Дохід, влада, престиж і освіта визначають сукупний соціальний статус особистості, тобто її становище і роль у суспільстві, соціально-стратифікаційній структурі [93].

У сучасному соціально-орієнтованому суспільстві оптимальним засобом для стратифікаційної мобільності виступає освіта. Під час набуття вищого рівня якісної освіти та підвищенні фахової кваліфікації особа здатна виконувати вже більш складну та відповідальну роботу, що забезпечує більшу винагороду, розширення кола владних управлінських рішень та наявність привілеїв.

Соціальна структура сучасного українського суспільства, її особливості та проблеми залежать від сутності та спрямованості соціальних трансформацій у суспільстві. Основою соціального розвитку стає середній клас. Середній клас – соціальний стабілізатор, упорядковуючий фактор соціального розвитку процесів соціальної нерівності.

Напрями державної політики для формування середнього класу: створення умов для малого бізнесу та стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності підприємств (послаблення податкового тиску); збільшення вартості праці на законодавчому рівні; запровадження диференціації оплати праці залежно від кваліфікації працівників; реалізація програм будівництва соціального та комунального житла економ-класу; активізація громадської активності [142, с. 379].

Формування нової концепції соціального розвитку України та її регіонів повинно бути повністю орієнтоване на досягнення головної мети, а саме – **підвищення якості життєдіяльності населення** на основі: подолання економічної та політичної поляризації (ефективний спосіб забезпечення добробуту – конкуренція; зацікавленість публічних органів у подоланні проблем бідності; розроблення державної програми розвитку села; покупець визначає механізм функціонування ринку; зростання оплати праці на базі збільшення продуктивності праці; державні та регіональні програми формування середнього класу; зміна програм професійно-кваліфікаційного розвитку відповідно до європейських стандартів; механізм соціального захисту середнього класу та вразливих верств населення; розвиток функцій середнього класу); збалансування попиту та пропозиції робочої сили; розвиток соціальної інфраструктури.

Комплексна програма боротьби з соціальною нерівністю наведена на рис. 8.23.



Рис. 8.23. Комплексна програма боротьби з соціальною нерівністю

Негативні процеси щодо поляризації українського суспільства посилюються песимістичним сприйняттям більшістю населення свого

місця у соціальній ієрархії, подекуди далеким від об'єктивного стану речей. Тобто представники певної верстви, яка перебуває у межах середньої позиції, порівнюють себе не з представниками ближчої до себе соціальної групи, а з елітами, в результаті чого оцінюють свої життєві шанси як найменші і зараховують себе до нижчих щаблів суспільства. Така пригнічена самооцінка дає підстави для невдоволення наявністю нерівності як такої і сприйняття самої природи нерівності як несправедливості [93, с. 28].

У сучасному українському суспільстві значущість соціокультурних детермінант соціально-економічної нерівності внаслідок глобального збільшення цінності цього активу не тільки зростає, а й формуються нові виміри як на рівні ресурсів, так і конкретних культурних практик: форм споживання товарів і послуг, змістовного наповнення дозвілля, власне культурних практик, зовнішнього самовираження. Досить поширеною є ситуація "статусної неузгодженості", коли рівень доходів не відповідає рівню освіти та кваліфікації.

Висновки

Суверенітет – це одна з історичних ознак держави, її можливість повноправно здійснювати внутрішньо- та зовнішньополітичні справи, не допускати втручання в свою діяльність іноземних держав та інших внутрішньодержавних організацій.

Державний, народний і національний суверенітет є взаємозалежними в демократичній державі. Україна як суверенна демократична держава втілює суверенітет держави, суверенітет нації та суверенітет народу.

Демократичною є держава, яка всебічно і повно виражає волю народу, а її організація і діяльність постійно відповідають волі народу. Мається на увазі як загальна воля народу, так і воля окремих соціальних груп, спільностей та кожної окремої особи – людини і громадянина. Тобто демократичною є держава, яка здійснює владу народу з його волі і відповідно його волі.

Громадське суспільство існує там і тоді, де економічно та політично вільні індивіди беруть участь у державній діяльності та забезпечують свої інтереси шляхом самоорганізації. Таким чином, самоорганізація

на різних рівнях суспільного життя й становить сутність громадського суспільства як системи, перш за все, горизонтальних зв'язків.

Розглядаючи моделі взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, запропоновані для України, оптимальним буде поєднання "демократичного" та "виборчого" громадського суспільства, яке характеризується політичною участю громадян та наявністю опозиційних до владних структур об'єднань, що сприяє підвищенню економічної ефективності і загальному добробуту.

Не існує універсальної чи нормативної моделі взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадського суспільства, яка була б прийнятна для України. Реальні відносини між владою і громадськістю складаються з багатьох етапів, кожен наступний етап передбачає збільшення участі населення у прийнятті рішень та управлінні справами. Досвід взаємовідносин влади й громадського суспільства в інших країнах з урахуванням історичних традицій, менталітету, законодавства та української сучасності може бути застосований в Україні.

Основу соціальної структури суспільства становлять соціально-класові відносини. Стратифікаційний підхід розглядає суспільство, що складається із груп або безлічі індивідів, які мають певні характеристики, які виступають критеріями класифікації. Виокремлюють такі відмінності між соціальними групами згідно з теорією соціальної стратифікації: становище у системі соціальної нерівності певного суспільства; становище соціальних груп у системі володіння владою; рівень доходів; престиж особистості або соціальної групи, її соціальний статус; рівень освіти.

Соціальна стратифікація – це універсальне явище, пов'язане з природною різноманітністю функцій і соціальних ролей. Суспільство не тільки допускає ієрархію статусного становища груп, окремих індивідів, що до них належать, але й розглядає її як джерело свого розвитку. Тому у разі необхідності соціальної нерівності для раціоналізації суспільного устрою застосовують певні критерії нерівності.

Напрями підвищення якості життєдіяльності населення: подолання економічної та політичної поляризації; збалансування попиту та пропозиції робочої сили; розвиток соціальної інфраструктури. Комплексна програма боротьби з соціальною нерівністю передбачає три напрями: економічний розвиток; забезпечення прав і соціальних гарантій громадян; удосконалення форм перерозподілу доходів з урахуванням майнового стану населення.

Контрольні запитання для самодіагностики

1. Дайте визначення поняття "держава".
2. Назвіть ознаки державної влади.
3. Визначте сутність внутрішньої та зовнішньої сторони державного суверенітету.
4. У чому полягає сутність "конституційного процесу"?
5. Дайте визначення громадянського суспільства.
6. Назвіть ознаки громадянського суспільства.
7. Визначте умови формування громадянського суспільства.
8. Визначте сутність поняття "соціальна стратифікація".
9. Наведіть характеристику сучасних типів стратифікаційних систем.
10. Назвіть фактори соціальної стратифікації.
11. Надайте характеристику особливостей соціальної стратифікації.
12. Розкрийте сутність методологічних підходів до аналізу соціальної стратифікації.

Тести для самодіагностики

1. Ознаками державної влади є:
 - а) публічна влада;
 - б) апаратна влада;
 - в) легальна влада;
 - г) прозора влада;
 - д) універсальна влада;
 - е) суверенна влада;
 - є) легітимна влада.
2. Дайте визначення поняттю "суверенітет держави":
 - а) володіння реальною можливістю визначати характер свого національного життя, самостійно вирішувати питання, відносно розвитку національної свободи і національних потреб, право на повагу національної честі і гідності, розвиток культури, мови, звичаїв, традицій, створення національних установ;
 - б) політико-юридична властивість державної влади, яка означає її верховенство і повноту всередині країни, незалежність і рівноправність ззовні;

в) верховенство народу як джерела і носія влади, його право самому вирішувати свою долю, безпосередньо або через представницькі органи брати участь у формуванні напрямку політики своєї держави, складу її органів, контролювати діяльність державної влади.

3. Оберіть серед поданих далі критеріїв головного суб'єкта громадянського суспільства той, що до них не належать:

- а) економічна свобода;
- б) законний захист державою;
- в) відсутність відповідальності;
- г) ідеологічна і політична свобода;
- д) відповідальність перед суспільством;
- е) вільний член суспільства.

4. До характеристик третього рівня міжособової взаємодії належать:

- а) реалізація комплексу соціально-культурних взаємовідносин через суспільні інститути;
- б) потреби в політичній участі, пов'язані з індивідуальним вибором на основі політичних переваг і ціннісних орієнтацій;
- в) забезпечення життєдіяльності індивіда через суспільні інститути.

5. Моделі взаємодії інститутів громадянського суспільства й органів влади:

- а) легітимаційна;
- б) соціальна;
- в) партнерська;
- г) інструментальна;
- д) нормативна.

6. До критеріїв соціальної нерівності належать:

- а) етнічний потенціал;
- б) соціально-культурний потенціал;
- в) політичний потенціал;
- г) екологічний потенціал;
- д) економічний потенціал.

Завдання для самостійного вирішення

Завдання 8.1

Визначення впливу організації конституційного процесу держави на функціонування громадянського суспільства.

Аналіз провести за допомогою табл. 8.6.

Таблиця 8.6

Вплив конституційного процесу держави на функціонування громадянського суспільства

Держави	Види інститутів громадянського суспільства		Вплив організації конституційного процесу держави на функціонування громадянського суспільства
	Назва	Функції	
Австрія			
Бельгія			
Болгарія			
Велика Британія			
Греція			
Данія			
Естонія			
Іспанія			
Італія			
Кіпр			
Латвія			
Литва			
Люксембург			
Мальта			
Нідерланди			
Німеччина			
Польща			
Португалія			
Румунія			
Словаччина			
Словенія			
Угорщина			
Фінляндія			
Франція			
Чехія			
Швеція			

9. Суспільно-політичні процеси: зміст та тенденції розвитку

9.1. Сучасні суспільно-політичні процеси.

9.2. Політичні партії та громадянське суспільство.

9.3. Вплив політичних партій на стан державного управління.

9.4. Тенденції розвитку політичних процесів у сучасному суспільстві.

Ключові поняття і терміни: політичний процес, об'єкти і форми політичного процесу, типологія політичних процесів, режими перебігу політичного процесу, політична партія, функції політичної партії, структура політичної партії, громадське суспільство, парламент, уряд, державна влада, політична трансформація, коаліція, опозиція.

9.1. Сучасні суспільно-політичні процеси

Зміст політичного процесу складає сутність дій суб'єктів політики щодо реалізації їх політичних інтересів, а саме: інтересів, пов'язаних із використанням і утриманням влади.

Тому політичний процес втілює взаємодію соціальних і політичних структур та зв'язків, що репрезентує взаємовідносини суб'єктів політики стосовно держави, інших політичних інституцій і політичної системи суспільства в цілому.

Найважливішими ознаками політичного процесу є його динамічність, рухливість, складна система детермінації, що виникають внаслідок мотивації діяльності значної кількості суб'єктів політики, розбіжності їх політичних інтересів та орієнтацій.

Об'єктами і формами реалізації дій учасників політичного процесу можуть бути: державні органи, утворені шляхом їх виборів; масові організації, створені шляхом волевиявлення громадян, об'єднаних у суспільно-правові організації; політико-правові норми, вироблені шляхом регулювання процесу підготовки і прийняття законів, безпосереднього виявлення волі громадян (референдуми, з'їзди, збори тощо); системи управління основними сферами державного і суспільного життя тощо (рис. 9.1).

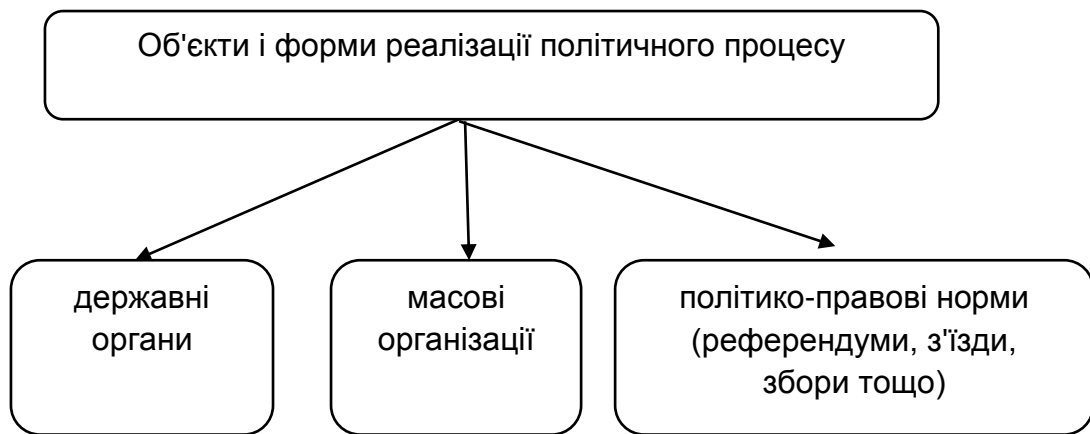


Рис. 9.1. **Об'єкти і формами реалізації дій учасників політичного процесу** [77, с. 5]

Зміст політичного процесу визначається багатьма чинниками, що характеризують рівень розвитку соціальних та економічних відносин, стан духовно-ідеологічної сфери суспільства й інших концептуальних моделей, які концентрують загальні уявлення про світові процеси, тенденції розвитку громадської думки, пріоритет у ній певних політичних цінностей.

Політичний процес – це генезис політичних інститутів, суб'єктів політики, політичних цінностей, правил та безпосередньо політичних зв'язків і відносин. Політичні процеси бувають мирними і насильницькими, поступовими та стрибкоподібними.

Водночас за найрізноманітнішої інтерпретації політичного процесу вважається загальноприйнятим, що він відображає реальну взаємодію суб'єктів політики, що склалася не внаслідок намірів лідерів чи програм партій, а внаслідок дії найрізноманітніших зовнішніх і внутрішніх факторів.

Політичний процес показує, як індивіди, групи, інститути влади зі всіма своїми стереотипами, цілями, взаємодіють одні з одними і з державою; демонструє, як здійснення ролей суб'єктами політики відтворює одні елементи політичної системи, руйнує інші, розвиває і створює треті; розкриває рух, динаміку, еволюцію політичної системи, зміни її стану в часі та просторі.

Тому політичний процес є спільністю дій інституціалізованих і неінституціалізованих суб'єктів щодо здійснення своїх специфічних функцій у сфері влади.

Стосовно суспільства в цілому політичний процес розкриває взаємодію соціальних і політичних структур та відносин, тобто показує, як суспільство формує свою державність, а держава, у свою чергу, завойовує суспільство.

Формування політичної системи, її кардинальні зміни можна розглядати як визначні віхи у перебігу політичного процесу, оскільки вони стають можливими внаслідок складних компромісних дій суб'єктів політики чи реальної переваги в політичному житті певної політичної сили.

Усі ці заходи визначають принципи організаційних структур, повноважень і взаємовідносин ланок управління. **До заходів, спрямованих на процеси політичного розвитку в сучасних умовах, належать:**

- зміцнення соціальних основ розвитку суспільства;
- залучення громадян до управління державою та суспільними справами;
- вироблення довіри та підтримка партій;
- формування політичної свідомості громадян;
- забезпечення дотримання законності та інших демократичних норм.

Зміни політичного процесу створюють різні за рівнем, масштабом і спрямуванням дії суб'єктів політики. Частину з них можна зарахувати до міжнародних глобальних процесів, що потребують координації та об'єднання зусиль суб'єктів політики на рівні регіонів, держав чи світового співтовариства в цілому, а інші мають частковий (парцелярний) характер.

Одне з найважливіших завдань, яке прагнуть вирішити суб'єкти політики, – це питання про технологію здійснення влади, прийняття таких рішень і законодавчих актів, які давали б змогу відповідним чином представляти їх інтереси на різних рівнях владних структур.

З точки зору внутрішнього змісту політичний процес відображає технологію існування влади, будучи спільністю відносно самостійних, локальних взаємодій суб'єктів, структур та інститутів, пов'язаних тими чи іншими специфічними цілями та інтересами в підтримці (чи зміні) системи правління.

За значенням для суспільства тих чи інших форм політичного регулювання соціальних відносин **політичні процеси поділяють на базові та периферійні.**

Базові характеризують найрізноманітніші способи включення широких соціальних прошарків у відносини з державою, форми перетворення інтересів і вимог населення в управлінські рішення, типові прийоми формування політичних еліт тощо.

Периферійні політичні процеси розкривають динаміку формування окремих політичних асоціацій (партій, груп тиску тощо), розвиток місцевого самоврядування, інші зв'язки та відносини у політичній системі, що не надають принципового впливу на домінуючі форми і способи прояву влади.

Базові та периферійні політичні процеси розрізняються за часом та характером здійснення, зорієнтованістю своїх суб'єктів на норми суперництва чи співробітництва, можуть проходити явно (відкрито) чи у прихованій формі.

Явний політичний процес характеризується тим, що інтереси груп чи громадян систематично виявляються в їх публічних претензіях до державної влади, яка, у свою чергу, робить доступною для громадського контролю фазу підготовки і прийняття управлінських рішень.

Тіньовий процес ґрунтується на діяльності публічно не оформлених політичних інститутів і центрів влади, а також на особистих потребах громадян, що не виражені у формі звернення, до організаційних органів державного управління.

Кожен із політичних процесів володіє і власним внутрішнім ритмом, тобто циклічністю, повторюваністю основних стадій взаємодії своїх суб'єктів, структур, інститутів. Як правило, пік такої активності припадає на час виборів, після чого політичне життя затихає. У наш час – час реформування суспільних відносин – вирішальний вплив на ритми функціонування державних установ, способи політичної участі населення справляють уже не рішення вищих органів управління, а окремі політичні події, що змінюють розстановку та співвідношення політичних сил, військові перевороти тощо.

Тому і головне завдання всіх учасників різних за значенням політичних процесів полягає в тому, щоб залучити свої інтереси і вимоги в управлінські рішення, які приймаються інститутами державної влади. Інститути державної влади є важливим інструментом урахування групових вимог та вироблення загально-колективних цілей політичного розвитку. Типологія політичних процесів наведена в табл. 9.1 [151, с. 235].

Типологія політичних процесів [77, с. 46]

№ п/п	Підстава для класифікації	Види політичних процесів і їх характеристика	
1	Середовище перебігу політичного процесу	Внутрішньополітичні (взаємини між елементами політичної системи, пов'язані з реалізацією політичної влади)	Зовнішньополітичні (відносини між державами, пов'язані з досягненням політичних компромісів)
2	Стійкість взаємозв'язків політичних структур	Стабільні (стійкі моделі поведінки та механізми прийняття політичних рішень)	Нестабільні (виникають, як правило, в умовах кризи як прояв зміни політичних обставин)
3	Природа політичного процесу	Еволюційні (поступові зміни певних видів взаємодії суб'єктів політики, елементів політичної системи)	Револьюційні
4	Орієнтованість суб'єктів політики	Конфронтаційні (обумовлені боротьбою між учасниками політичного процесу)	Консенсусні (обумовлені співробітництвом між учасниками політичного процесу)
5	Час перебігу політичного процесу	Тривалі (вимірюються певними історичними періодами)	Короткочасові (відбуваються в умовах реального часу)
6	Рівень поширення політичного процесу	Глобальні (відбуваються у світовому співтоваристві, а також на рівні національної держави)	Регіональні та локальні (відбуваються на рівні певного регіону)
7	Характер перебігу політичного процесу	Відкриті (характеризуються відкритим характером, зовнішніми проявами)	Приховані (латентні) (відбуваються без видимих зовнішніх проявів)

В остаточному підсумку всі часткові політичні процеси об'єднані однією і тією ж потребою їх суб'єктів вплинути на політичні рішення, які приймає державна влада.

Таким чином, від діяльності державних інститутів залежить ступінь централізації влади і розподілу повноважень між групами, що беруть участь у виробленні стратегії та цілей політичного розвитку.

У сучасних умовах найчастіше виокремлюють режими перебігу політичного процесу: функціонування, розвиток, занепад.

Перший – режим функціонування, який не виводить політичну систему за межі взаємовідносин громадян і інститутів державної влади. У даному випадку політичні процеси відображають просте відтворення структурами влади рутинних відносин, які повторюються між елітою та електоратом, політичними партіями, органами місцевого самоврядування тощо. Тут традиції та спадковість превалюють над інноваціями.

Другий – режим розвитку. У цьому разі структури і механізм влади виводять політику держави на рівень, який дає змогу адекватно відповідати на нові соціальні вимоги населення, поклики часу. Прийнято вважати, що інститути влади, правлячі кола віднайшли цілі та методи управління, що відповідають соціальним змінам, змінам співвідношення сил всередині країни та на світовій арені.

Третій – режим занепаду, розпаду політичної цілісності. Політичні зміни мають негативний характер щодо норм та умов цілісного існування політичної системи. У результаті рішення, які приймає режим, втрачають здатність регулювати соціальні відносини, а сам режим втрачає стабільність (колишні соціалістичні країни).

9.2. Політичні партії та громадянське суспільство

Політичні партії діють у певному політичному просторі.

Розглядаючи природу і розподіл людських і матеріальних ресурсів суспільства можна відокремити певні підсистеми і їх елементи, оскільки вони впливають на партійну систему.

Соціальна структура розвивалася у такий спосіб, що з'явилися два вирішальних виміри, які були дуже важливими для політичних партій: регіонально-етнічні та регіонально-економічні.

Етнічність призначена для визначення предків, які мали спільні культуру, походження, мову, релігію.

Регіонально-економічна характеристика наголошує на регіональних розколах, зумовлених різницею в економічних ресурсах і розвитку.

Вплив економіки на політичні партії здійснюється через цінності, які пов'язані з нею; через діяльність організованих груп інтересу.

Релігія не так щільно пов'язана з політичною системою, як економіка. Але історично склалося так, що вона суттєво впливала на політичний

розвиток, а в деяких державах, і певних особливих причин, продовжує бути важливою політичною силою. Як і у випадку економіки, інституції та організації, пов'язані з релігією, здійснюють вплив на партії через організовані групи інтересу або діяльність еліти.

Складовими середовища, які найочевидніше впливають на політичні партії, є й інші елементи політичної системи, насамперед **характер політичного режиму, форма державного устрою та форма правління, структура парламенту та тип виборчої системи.**

Демократичні політичні режими формують сприятливі умови для розвитку і діяльності політичних партій, тоді як авторитарні і тоталітарні – ускладнюють чи унеможливають їхню діяльність.

Парламентське правління спирається на партійну систему, тоді як президентське – функціонує достатньо автономно від неї.

У федеративних державах з двопалатним парламентом реалізація партійного правління складніша, ніж в унітарних державах з однопалатним парламентом. Нарешті, пропорційна виборча система сприяє утворенню багатопартійності, а мажоритарна – ускладнює. Ознаки середовища, які дають загальне уявлення про діяльність політичних систем, наведені на рис. 9.2.

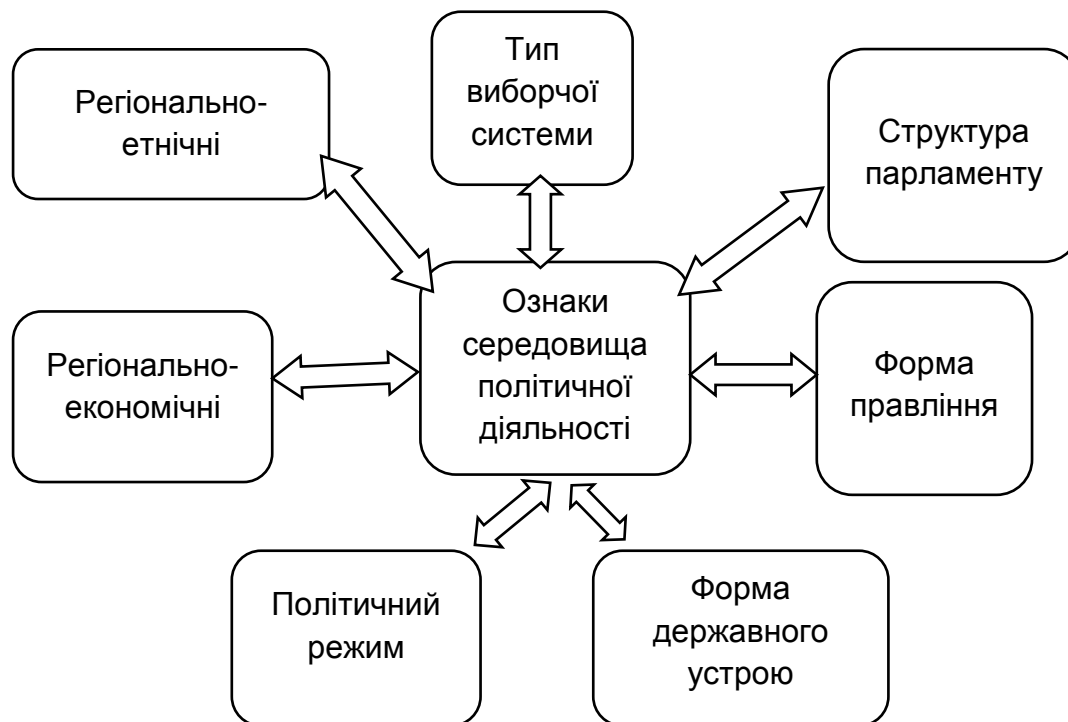


Рис. 9.2. Ознаки середовища політичної діяльності [77, с. 45]

Так само, як соціально-політичне оточення впливає на виникнення та діяльність політичних партій, партії також здійснюють активний зворотний вплив на політичну систему.

Поряд із громадськими організаціями, групами інтересів, суспільними рухами та іншими формами громадської активності й державними органами, вони є важливою інституційною підсистемою політичної системи.

Взаємини між політичними партіями, партіями і державою, партіями і громадянами та іншими елементами політичної системи становлять важливу частину її нормативної підсистеми.

У межах комунікативної підсистеми важливого значення набувають стосунки, які налагоджуються між самими політичними партіями, між партіями і державою, між партіями і громадськістю. Вони є важливими каналами зв'язку в суспільстві.

Різноманітність функцій, які виконують політичні партії, робить їх невід'ємною складовою функціональної підсистеми (рис. 9.3).

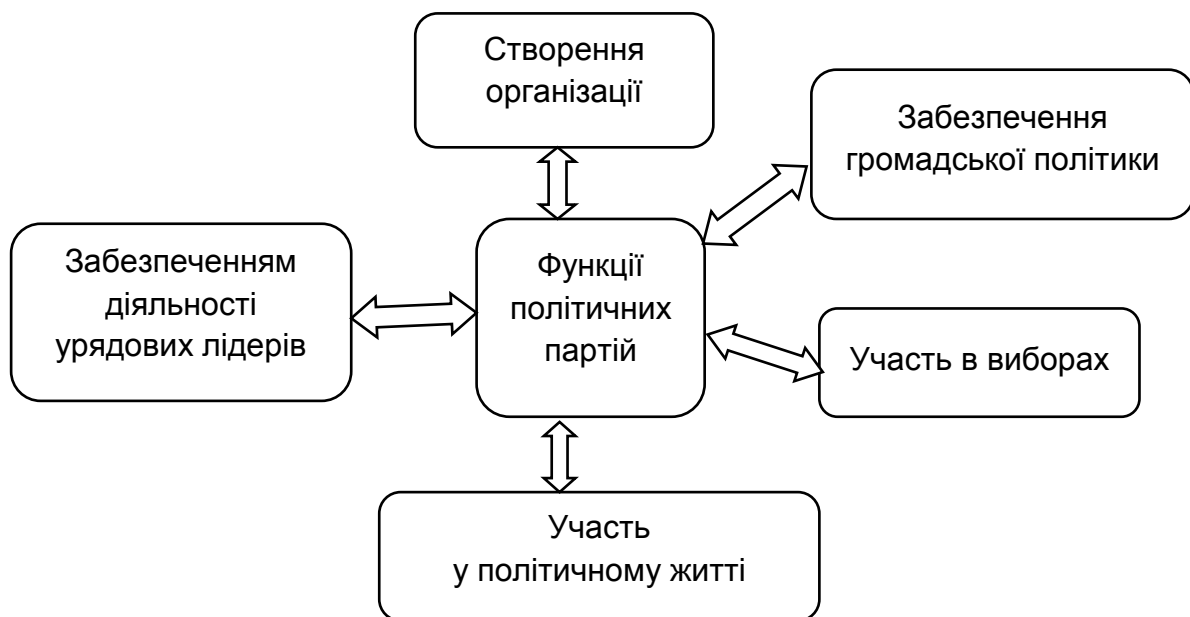


Рис. 9.3. **Функції політичних партій** [77, с. 78]

Причина виникнення партій: по-перше, партії з'являються тоді, коли члени суспільства усвідомлюють існування конфліктів, які належать до структури суспільства загалом, до аспектів його організації чи до політичних тенденцій, що домінують у цьому суспільстві. Ці проблеми можуть обговорювати на загальному рівні чи замовчувати (за умов

однопартійності), але усвідомлення існування суспільних суперечностей є все ж однією з головних причин існування політичних партій;

по-друге, партії існують для підтримки зв'язку між урядом певної держави і суспільством;

по-третє, для партій основним є переконання, що "єдність – це сила". Його широко пропагують у сучасному суспільстві. Прийнято вважати, що сильна, добре організована партія зможе діяти ефективніше.

Основні функції партій здійснюють на трьох рівнях, а саме: на рівні суспільства загалом; на рівні політичної системи; на рівні буденного життя.

На загальному рівні роль партій полягає у врегулюванні конфліктних ситуацій, що виникають. Вони є також основними засобами, за допомогою яких правляча еліта поширює свій вплив і намагається "змусити" народ прийняти її політику і, навпаки, засобом, за допомогою якого суспільство (чи його найактивніша частина) намагається впливати на процес державного управління.

На рівні політичної системи партії – інституціями, які впливають на формування уряду, є ініціаторами виборчої системи (мажоритарної, пропорційної чи змішаної).

На рівні щоденного політичного життя партії відіграють основну роль у залученні мас до політики та доборі політичних кадрів, їх підготовці та висуненні на вищі державні посади.

Однозначного визначення поняття "політична партія" у політичній теорії не має. Той факт, що в цьому контексті йдеться про виборчі об'єднання, спілки, рухи, політичні об'єднання, товариства, акції чи блоки, свідчить про складність визначення цього поняття.

Про саму політичну партію може йтися лише у тому випадку, коли йдеться про організації, які поставили собі за мету здійснювати постійний вплив на формування політичної волі й тому потребують стабільних організаційних структур та політичних програм. Характерні ознаки політичних партій наведені на рис. 9.3.

Характерною ознакою політичної партії є участь у виборах для утримання в своїх руках безпосередньої влади та впливу. Показовою ознакою політичної діяльності та існування політичної партії є участь у формуванні політичної волі, яка здійснюється через людей та структури шляхом ідейного впливу та реалізації влади у різних сферах.

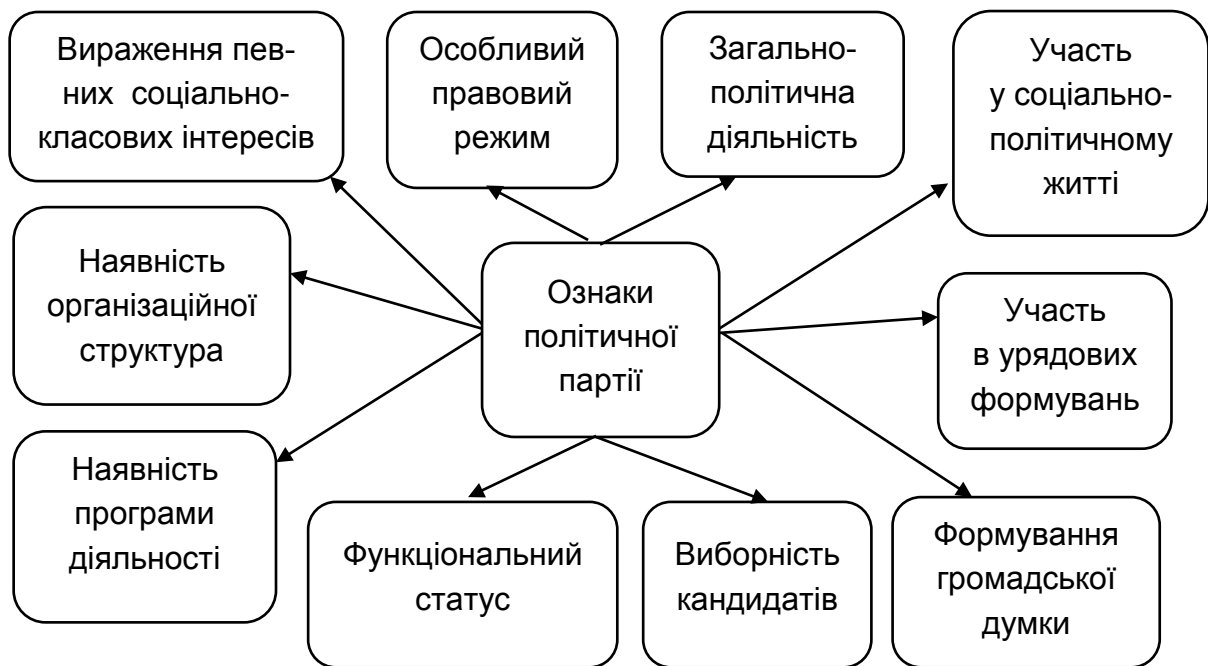


Рис. 9.4. Ознаки політичної партії [77, с. 81]

Свої мети партія не може досягти у власних організаційних межах. Члени партії повинні обіймати керівні позиції у політичній системі, щоб вплив, який партія прагне мати, набув реального характеру.

Формування політичної волі – це головне завдання партій, яка здійснюється у межах демократичного ладу. Змагання між ідеями призводить до плюралістичного обміну думками. Розв'язання конфліктів відбувається відповідно до правил прийняття рішень більшістю. Крім того, існують правила досягнення домовленості та взаєморозуміння. Здатність і бажання укласти компроміси – це суттєві елементи культури демократії.

Ті, хто прагне досягти впливу на формування політичної волі, повинні мати, що запропонувати. Саме тому важливими є політичні програми партій. Вони повинні містити концепції та механізми, за допомогою яких партії хочуть поширити на практиці свій політичний вплив. Ті, хто здійснюють політичну владу, потребують орієнтирів для того, щоб через владу перетворити їх на соціальну та політичну дійсність.

Отже, політична партія – це сукупність осіб, ідеологічно та організаційно об'єднаних метою завоювання, утримання та використання державної влади, а також для реалізації інтересів тих чи інших суспільних груп.

Парті – це особливі угруповання, які впливають на політичні процеси, що відбуваються в суспільстві. На відміну від інших соціальних груп, вони прагнуть завоювати владу чи брати участь у її здійсненні.

Партії – це не просто політичні групи, це своєрідні об'єднання, організації. Їм притаманна вертикальна і горизонтальна структура. Партія – це добровільна організація, оскільки ніхто не може змушувати вступати в неї.

Партії, згідно з латинським значенням цього слова, є частиною цілого. А отже, якщо виходити з такого розуміння, вони потребують доповнення іншими частинами, тобто іншими партіями. Тільки тоді вони складуть цілісність.

Наявність різних політичних партій відображає той незаперечний факт, що люди є різними від природи, а тому мають різні інтереси. Завжди, коли яка-небудь партія починає претендувати на те, що тільки вона одна має право вирішувати, що саме відповідає інтересам усіх громадян, це неодмінно призводить до фатальних суспільних наслідків.

За умов парламентської демократії, партії є носіями плюралізму, розмаїття ідей та думок. Теоретично, демократія можлива без партій, практично – ні. Бо саме партії сконцентровано виражають думки та ідеї народу в такий спосіб, що вони можуть набути політичної дієвості. Партії є необхідним засобом втілення волі народу у його владу.

Причини, що спонукають людей об'єднуватися в партії дуже різні. Це можуть бути певні конкретні завдання, спільні регіональні проблеми або ж ідеології. Наприклад, загроза навколишньому середовищу змусила багатьох людей об'єднатися в партії зелених, що мають виключно екологічну спрямованість. Занепокоєність тим, що життєві потреби власної громади чи регіону можуть бути знехтувані під час прийняття загальнодержавних рішень, також може спричинитися до заснування локальних партій. Є партії, в які об'єднуються певні професійні, вікові групи.

Особливий відбиток на парламентську демократію накладають партії, побудовані на певній ідеології. Існують партії, які виступають за певну форму державного устрою, наприклад, республіканці чи монархісти, прихильники централізованої держави чи федералісти.

Є такі, що міцно пов'язані з певними релігійними групами, і, нарешті, ті, що намагаються об'єднати всі ці течії в одну народну партію.

Партія відрізняється від інших об'єднань тим, що вона хоче здійснювати політичну владу. Аби досягти цієї мети в умовах парламентської

демократії, вона повинна здобути підтримку якомога більшої кількості виборців.

У цьому разі, перевагу матиме той, хто чітко розрізнятиме інтереси виборців. Тому партії завжди намагаються, з одного боку, цілеспрямовано враховувати інтереси виборців, з іншого, – не відлякувати їх своїми односторонніми вимогами.

Важливим елементом парламентської демократії є регульоване збалансування різних інтересів – не лише між партіями, а й у них самих. Тут також необхідно знаходити рівновагу між об'єктивними та особистими інтересами. Така життєва внутрішньопартійна демократія іноді може суперечити вимозі максимальної закритості. Однак це також свідчить про те, що партії якраз не є самоціллю, а лише засобом досягнення певних цілей.

Критерієм, що визначає приналежність тих чи інших політичних груп до політичних партій є роль, яку вони відіграють у загальному укладі політичних стосунків і ознаки цього угруповання.

Названі ознаки виступають принциповою основою для визначення партії як особливої конкретної організаційної форми суспільно-політичних угруповань.

Вплив політичних партій на маси, а отже, і завоювання владних позицій у суспільстві, визначають такими чинниками:

- наявністю привабливих ідеологій, які визначають цілі розвитку, відображають інтереси мас;

- організаційною оформленістю, мобільністю організаційних структур, здатних реалізовувати намічені цілі;

- рівнем компетентності, авторитетності партійних керівників (вождів, лідерів, функціонерів);

- достатньою масовістю й активністю рядових членів партії;

- вмінням практично організувати діяльність партії в конкретній історичній ситуації;

- вмінням відобразити гострі суспільні проблеми в зрозумілих масам конструктивних лозунгах;

- наявністю достатніх коштів для діяльності ідейно-пропагандистських і культурних центрів партії, для оприлюднення її політики через засоби масової інформації.

9.3. Вплив політичних партій на стан державного управління

Партії мають значний вплив на парламент і уряд. Обидва інститути підпорядковуються партіям і їх формують. Подібний вплив партій на органи правосуддя та управління, навпаки, не припускається. Партійні рішення аж ніяк не означають панування партій над державою, суспільством або окремими частинами суспільства (наприклад, засобами масової інформації).

Вибори зобов'язують партії поводитися відповідно до існуючої системи. Для цього вони потребують легітимації. Звичайно, це важливе питання, яке вимагає постійного обговорення та суспільного контролю.

Політичні партії активно впливають на діяльність органів державної влади, економіку, соціальні процеси, відносини між країнами. Вони є одним із базових інститутів сучасного суспільства, без якого не можливе функціонування представницької демократії, яка потребує розвинутих і добре організованих партій.

За їх відсутності посилюється загроза виникнення авторитарного режиму. Демократія забезпечується участю партій у виборах, позаяк на багатопартійних виборах зіштовхуються не амбіції особистостей, а інтереси суспільних груп.

Тому партії нині є невід'ємною частиною всієї демократичної системи, особливо парламентської демократії, оскільки парламентська робота здійснюється переважно через партії.

Багатопартійність є певною гарантією проти корупції, зловживань владою, своєрідним способом контролю державних діячів.

Відсутність сильних партій, які легітимно представляють інтереси основних соціальних груп у відносинах із державою, неминуче обертається безсиллям держави, яка позбавляється зворотного зв'язку з масами і втрачає контроль над політичним процесом.

Особливу роль у життєдіяльності партії відіграє кадрова робота. Вона передбачає підбір і висунення кадрів як для партії, так і для інших організацій, які належать до політичної системи, у тому числі висунення кандидатів у представницькі органи влади й у виконавчий апарат держави.

Суспільно-політичний вплив роль партій на стан державного управління виявляється в цілях їх діяльності (табл. 9.2).

Вплив партій на стан державного управління [77, с. 82]

Види діяльності партії	Характеристика цілей діяльності
Соціальна	З'ясування, формулювання і обґрунтування інтересів великих суспільних груп
Активізація та об'єднання	Представлення інтересів великих суспільних груп на державному рівні
Ідеологічна	Формування ідеології та політичних доктрин: теоретичних концепцій, партійної програми, оцінок подій, закликів, соціально-політичних стратегій тощо
Політична	Участь у формуванні політичних систем, їх спільних принципів, компонентів; участь у боротьбі за владу в державі і формування програм її діяльності
Управлінська	Участь у здійсненні державної влади
Електоральна	Організація політичної боротьби, спрямування її в цивілізоване русло
Виховна	Інституалізація політичних конфліктів; формування громадської думки; політичне виховання суспільства або його частини
Кадрова	Формування політичної еліти: підготовка й висунення кадрів для апарату держави, керівників громадських організацій, зокрема профспілок; рекрутування та соціалізація нових членів

Авторитет партії у суспільстві залежить від того, наскільки ефективно вона реалізовує функцію вироблення політики і здійснення політичного курсу. Обсяг і ефективність реалізації цієї функції залежить від місця партії в політичній системі.

9.4. Тенденції розвитку політичних процесів у сучасному суспільстві

Перед українським суспільством і державою постала необхідність системного **вирішення трьох масштабних проблем.**

По-перше, необхідність досягнення певних усталених в Європі стандартів і норм організації політичної, економічної, соціальної і культурної сфер.

По-друге, усвідомлення суспільством і державою ключових тенденцій суспільного розвитку в Європі і світі в цілому та пошуку стратегічних орієнтирів майбутнього України.

По-третє, практичне просування суспільства і держави зазначеними напрямками.

Успішне вирішення всіх трьох проблем можливе лише за наявності відповідного економічного, соціального, політичного і культурного середовища.

Політичні трансформації на сучасному етапі стають тим важелем, який дозволить кардинально скорегувати соціальну динаміку.

Нині в Україні політичні партії є фактично організаційним оформленням механізму реалізації інтересів елітних угруповань. Аморфність і не сформованість соціальної структури сучасного українського суспільства зумовлюють недостатню оформленість зазначених інтересів як скільки-небудь цілісної системи.

В Україні фактично **відсутня політична ідеологія** як дієвий політичний інструмент, а відповідно, наявні політичні партії не мають будь-яких чітких і системних ідеологічно-програмних настанов.

Тому в умовах будівництва демократичного суспільства актуальною є **наявність правлячих і опозиційних партій**, які створюють механізм політичної відповідальності влади перед виборцями. Правлячі партії зазнають критики з боку опозиції, що впливає на якість прийнятих ними рішень.

Нагородою партії за перемогу у виборах є місце в уряді та влада, яку вона отримує, щоб змінити політику уряду відповідно до своїх уявлень.



Додаткова інформація. У США партія, що володіє більшістю голосів у Палаті представників або Сенаті США, призначає лідерів палати і голів комітетів. Президент призначає понад три тисячі людей на керівні посади у виконавчих департаментах. Це дає змогу партії, що перемогла, суттєво впливати на управління країною протягом чотирьох років. Партійний контроль за діяльністю уряду в парламентських системах Західної Європи значно сильніший, ніж у Сполучених Штатах Америки, оскільки парламентські системи передають право аудиту водночас над законодавчою і виконавчою владою партії, що перемогла на виборах.

Завоювавши державні позиції, право й можливість виконувати державні функції, партія упродовж певного часу повинна реалізовувати загальнодержавний інтерес. Проте у цьому разі вона залишається партією і не може ототожнюватися з державою.

Сьогодні наявність структурованих, багатофункціональних політичних партій є ознакою високого розвитку суспільства, наявності в ньому громадянської культури та толерантності. Вони існують у більшості країн та в усіх політичних системах.

Зацікавленість партійного та державного керівництва в **посиленні ролі партій у державному управлінні** є важливим чинником у сучасному партійному житті. Адже партії – це головна організаційна форма сучасної масової політики, що є двигуном державного і суспільного життя. Їх еволюцію можна розглядати в межах політичної модернізації, рушійною силою якої вони і стали.

У сучасному світі уряди, як правило, формуються політичними партіями. Безпартійні уряди існують у недемократичних режимах; у демократичних президентських режимах; за умови існування слабких, розпорочених і не впливових політичних партій у демократичних парламентських і змішаних режимах.

У процесі цього **спосіб формування уряду залежить від форми правління у державі**. У президентських республіках, абсолютних та дуалістичних монархіях передбачається позапарламентське формування уряду, коли глава держави призначає посадовців без реальної участі парламенту.

У парламентських і змішаних формах правління уряд формується за участю парламенту, часто із числа самих депутатів. В основу формування уряду, як правило, покладено принцип коаліційності. Винятком є президентська форма правління, коли парламент надає главі держави згоду на призначення прем'єр-міністра, а формує і контролює уряд сам президент.

Коаліційні уряди не виникають спонтанно – вони формуються свідомо політичними партіями, що мають представників у парламенті і прагнуть отримати виконавчу владу для управління державою.

Тому **принцип коаліційності** діє за умов, коли жодна партія самостійно не може отримати підтримку більшості в парламенті для створення уряду. Він полягає в тому, що політичні партії знаходять спільні інтереси, що превалюють над вузькими груповими інтересами, і реалізують їх у процесі співпраці.

Базовою для формування коаліційного уряду є коаліційна теорія, що охоплює сукупність теоретичних конструкцій, присвячених формуванню різноманітних політичних коаліцій (виборчих, парламентських, урядових).

Умовно всі **існуючі коаліційні теорії** можна розподілити на дві великі групи:

Прагматичні. У процесі формування коаліції до уваги беруться кількісні показники, тобто кількість місць у парламенті, що належать потенційним учасникам коаліції. Основна для цієї групи модель мінімально-переможної коаліції. Вона передбачає формування уряду на основі мінімальної кількості учасників за умови, що об'єднанні зусилля здатні забезпечити хоч і мінімальну, але більшість у парламенті. Ця модель розглядає контроль за урядом як нагороду для тих, хто отримав право його формувати.

Ідеологічні. Розглядається ступінь ідеологічної сумісності можливих партнерів по коаліції, що відповідає моделі мінімального радіусу дій. У цій моделі вступ партії до коаліції розглядається нею як засіб, що дає партії можливість досягнути раніше проголошених політичних цілей. Відповідно коаліційна угода не буде суперечити прийнятим програмним цілям.

До **створення коаліцій між партіями** можуть підштовхувати законодавці. Зокрема французькі партії спонукає система виборів Президента Республіки загальним прямим голосуванням та абсолютною більшістю голосів (більше половини від відданих). Це призводить до того, що жодна політична партія не буде достатньо сильною, щоб добитися перемоги свого кандидата, спираючись лише на голоси "своїх" виборців. Для перемоги кандидат на пост Президента повинен бути здатним згуртувати навколо себе коаліцію на базі своєї програми. Таким чином, хоча він і належить до певної політичної сили, Президент стає арбітром у суперечках між партіями, що є складовими його президентської більшості.

Вибори за мажоритарною системою у два тури дають змогу впливовим партіям отримати абсолютну більшість у парламенті. Невпливові партії змушені вступати в союзи з впливовими, додаючи їм голоси виборців.

Порівнюючи партійні системи Франції та США, можна побачити суттєву різницю між організаційною структурою політичних партій цих країн, які забезпечують діяльність уряду. Дієздатність напівпрезидентської форми правління базується на гнучкій подвійній владній структурі і значною мірою залежить від коливання парламентської більшості.

Партійний характер формування і діяльності уряду в парламентських і змішаних режимах виявляється в конкретному механізмі представництва партій у кабінеті. У окремих державах процедура створення урядової коаліції виписана у конституції або законодавчих актах.

Відповідно до того, скільки партій представлено в уряді і скільки місць їх фракції мають у парламенті, розрізняють уряди більшості (однопартійні), уряди меншості і коаліційні уряди.

Таким чином, **коаліційний уряд створюється на базі об'єднання політичних партій**. Такі коаліції (від лат. *coalitio* – союз) існують, поки спільні інтереси переважають над вузько корпоративними інтересами найвпливовіших сил чинної урядової коаліції.

Однопартійний уряд формується партією, яка за результатами виборів має більшість парламентських місць (Великобританія, Нова Зеландія, Швеція). Іншим партіям відводиться роль опозиції. Вони критикують дії уряду та пропонують кращі, на їхній погляд, шляхи вирішення проблем. Така модель забезпечує максимальний рівень співпраці між виконавчою і законодавчою гілками влади.

Уряд меншості формується із представників партій, які не мають більшості у парламенті. Це поширене явище для європейських держав. Після Другої світової війни більше третини урядів цих країн формувалися як уряди меншості. У 2008 році був сформований уряд меншості в Угорщині як спроба подолати політичну кризу після виходу з уряду Союзу вільних демократів. Отже, коаліційні уряди створюються партіями, що самостійно не мають парламентської більшості. Місця в уряді розподіляються в ході міжпартійних переговорів та угод, базуючись як на коаліційній теорії, так і на міжособистісних взаєминах.

Залежно від співвідношення чисельності партійних фракцій у парламенті стосунки партнерів за коаліцією можуть бути рівноправними. У такому випадку місця в уряді розподіляються шляхом консультацій, переговорів, досягнення компромісу.

Коли стосунки нерівноправні, тобто провідна партія надає іншим партіям окремі посади в обмін на політичну підтримку їхньої фракції, партії прагнуть до обмеження кількості учасників коаліції. У разі можливості вони об'єднуються за принципом ідеологічної спорідненості. Але за будь-яких умов коаліційні уряди менш стабільні за однопартійні.

В умовах **системи поміркованого плюралізму** боротьбу за владу ведуть від трьох до п'яти партій і жодна з них не може самостійно перебувати при владі. В умовах такої системи формуються коаліційні уряди, а для їх утворення кожна з конкуруючих партій має виявити певну поміркованість як у виборчій платформі, так і в ставленні до можливих партнерів за коаліцією.

Таким системам властиві три характерні риси: порівняно незначна ідеологічна дистанція між основними партіями; схильність до коаліційних утворень між партіями з різними точками зору; основною рисою поміркованого плюралізму є не альтернативний уряд, а коаліційне правління із перспективою альтернативних коаліцій.

Система поляризованого плюралізму (яка характеризує сьогоденню Україну) відзначається такими рисами: наявністю релевантних антисистемних партій, боротьбу за владу ведуть шість і більше партій, значною ідеологічною дистанцією між партіями, існуванням двосторонньої деструктивної опозиції (зліва і справа), наявністю однієї або кількох партій, що займають "центральне становище" і завдяки саме цьому володіють "урядовим потенціалом".

Необхідно пам'ятати, що будь-яка партійна система, що еволюціонує до справжньої системи, не може складатися із сильних, організованих масових партій на основі внутрішнього парламентського досвіду. Такі партії породжуються відповідною політичною культурою і традиціями. Перехід від неструктурованої до структурованої партійної системи, як правило, спричиняється загостренням політичної боротьби.

Якщо Україна реформує політичну систему в напрямі парламентсько-президентської або парламентської республіки, необхідно усвідомити, що наявність сильних політичних партій є запорукою прогресивного розвитку суспільства. Політичні партії як суб'єкти формування політико-управлінських відносин визначають характер і напрям політичних процесів.

Важливим фактором, що впливає на ефективність роботи парламентської системи, є **партійна дисципліна**, що означає одностайне голосування в парламенті. Адже парламентський уряд не може управляти без підтримки парламенту, а ця підтримка проявляється в забезпеченні злагодженого голосування. У цьому разі дисципліна голосування є внутрішньозгуртованою, а не результатом тиску (імперативного мандата чи підкупу).

Умовами дисциплінованості й згуртованості партії є:

- 1) існування партійної організації на всіх конституційних рівнях;
- 2) політичні гроші проходять через партійні осередки і не йдуть безпосередньо до кандидата.

Згуртована партія повинна бути стабільною, тобто забезпечувати постійне членство своєї фракції без розколів та переходів. Наприклад, підлив устоїв японської партійної системи був викликаний розколом домінуючої Ліберально-демократичної партії (ЛДП) у 1993 році розкол, у свою чергу,

був викликаний виборчим скандалом, пов'язаним із витратою значних коштів. У результаті в Японії випрацювали певні правила: коли внутрішньопартійні демократичні процедури вичерпано, то меншості варто поступитися і партія повинна під час голосування діяти одностайно.

Конституційні норми Франції закріплюють диференціацію між партіями більшості та опозицією в парламенті, спонукаючи парламентське угруповання правлячої більшості до максимальної згуртованості та дисципліни.

У структурованих партійних системах інших країн напрацьовані і механізми запобігання партійному дезертирству. Наприклад, члену парламенту можуть дозволити залишити партію, але заборонити приєднатися до іншої партії.

Парламентські партії виконують роль каналу зв'язку, що діє між групами інтересів у суспільстві й органами державної влади. Існує конкретний механізм всередині парламентських структур, через який і здійснюється вплив виборців на формування і політику державних структур – це парламентські фракції політичних партій.

У більшості зарубіжних країн **парламентські фракції** мають суто партійний характер. Створення таких структур за іншими ознаками не допускається, а в деяких країнах прямо забороняється. Парламентські фракції утворюються з представників однієї партії або ж з представників кількох партій, які мають близькі політичні платформи і спільні інтереси. У деяких країнах дозволяється створення так званих змішаних фракцій, до яких входять позафракційні депутати.

Ефективність діяльності парламентських фракцій визначається якістю законотворчого процесу, виконанням контрольних та інших функцій парламенту.

Представники фракцій у робочих групах та інших тимчасових об'єднаннях відстоюють інтереси фракцій. Фракції беруть активну участь у формуванні постійних і спеціальних комісій (комітетів) парламентів, а також керівних органів палат.

Одним зі шляхів демократизації процедури опрацювання та прийняття рішень у законодавчому органі може бути широке залучення громадськості до роботи комітету.

З 1970-х рр. Канада, США, європейські держави почали активно впроваджувати в життя механізми громадських консультацій між органами влади та представниками громадськості у формі постійно діючих громадських рад.

Механізм громадських рад використовується владою, щоб убезпечити себе від хибних кроків, від прийняття незрозумілих для суспільства та неадекватних ситуації рішень. Громадські ради сприяють розвитку культури консенсусу. Виникають вони під тиском необхідності вирішення накопичених проблем.

Питання правової регламентації діяльності парламентських фракцій по-різному вирішуються у різних країнах. Існування фракцій визнається конституціями Греції, Данії, Іспанії, Італії, Португалії, Швеції.

У більшості ж країн регламентація організації і діяльності фракцій здійснюється на основі парламентських регламентів. Як правило, регламент визначає мінімальну кількість депутатів, достатню для створення фракцій, що залежить від кількісного складу палат парламенту.

На сьогодні парламентські фракції є невід'ємним елементом парламентської структури в усіх цивілізованих, демократичних державах.

З представників парламентських фракцій формуються тимчасові так звані робочі групи для вирішення окремих поточних питань, зокрема підготовки й обґрунтування законопроектів. Представники фракцій у робочих групах та інших тимчасових об'єднаннях відстоюють інтереси фракцій. Фракції беруть активну участь у формуванні постійних та спеціальних комісій (комітетів) парламентів, а також керівних органів палат.

Здійснюючи контроль за діяльністю уряду, парламентські фракції реалізують можливість політичних партій впливати на уряд, відіграють вирішальну роль його у формуванні. Проте повною мірою реалізувати ці можливості мають змогу лише великі фракції, фракції правлячих партій.

Винятково важливе значення для розвитку політичного плюралізму і багатопартійності, повноцінної діяльності коаліційного уряду має **створення правової бази для опозиції**. Це стосується не тільки Закону України "Про політичні партії в Україні", а й парламентського регламенту, в яких мають передбачатися цілі, функції, механізм діяльності опозиції та гарантії її роботи, а також її відповідальність перед суспільством і державою за результати своєї роботи.

Взаємна цивілізована конкуренція правлячих сил, зокрема коаліційного уряду і конструктивної опозиції в межах існуючого конституційного ладу зменшує небезпеку зростання поляризації суспільства, надає можливість чітко визначити наявні суперечності та можливі шляхи їх вирішення (поступки і компенсації за них). **Партійна опозиція** є складовою громадянського суспільства, ознакою демократичних процесів. Отже, логічним

є твердження, що діяльність політичної опозиції має відбуватися в правовому полі держави.

Висновки

Політичний процес втілює взаємодію соціальних і політичних структур та зв'язків, що репрезентує взаємовідносини суб'єктів політики стосовно держави, інших політичних інституцій і політичної системи суспільства в цілому.

З точки зору внутрішнього змісту політичний процес відображає технологію існування влади, будучи спільністю відносно самостійних, локальних взаємодій суб'єктів, структур і інститутів, пов'язаних тими чи іншими специфічними цілями та інтересами в підтримці (чи зміні) системи правління.

Показовою ознакою політичної діяльності та існування політичної партії є участь у формуванні політичної волі, яка здійснюється через людей та структури шляхом ідейного впливу та реалізації влади у різних сферах.

Демократичні політичні режими формують сприятливі умови для розвитку і діяльності політичних партій, тоді як авторитарні і тоталітарні – ускладнюють чи унеможливлюють їхню діяльність.

Взаємини між політичними партіями, партіями і державою, партіями і громадянами та іншими елементами політичної системи становлять важливу частину її нормативної підсистеми.

Політичні партії активно впливають на діяльність органів державної влади, економіку, соціальні процеси, відносини між країнами. Вони є одним із базових інститутів сучасного суспільства, без якого не можливе функціонування представницької демократії, яка потребує розвинутих і добре організованих партій.

В умовах системи поміркованого плюралізму боротьбу за владу ведуть від трьох до п'яти партій і жодна з них не може самостійно перебувати при владі. В умовах такої системи формуються коаліційні уряди, а для їх утворення кожна з конкуруючих партій має виявити певну поміркованість як у виборчій платформі, так і в ставленні до можливих партнерів за коаліцією.

Винятково важливе значення для розвитку політичного плюралізму і багатопартійності, повноцінної діяльності коаліційного уряду має створення правової бази для опозиції.

Контрольні запитання для самодіагностики

1. Дайте визначення поняття "політична система".
2. Дайте визначення поняття "політична партія".
3. Які ви знаєте види партійних систем?
4. Визначте стан, тенденції розвитку політичної системи в сучасній Україні.
5. Якою має бути політико-ідеологічна концепція державотворення?
6. Охарактеризуйте партійно-політичний спектр сучасної України.
7. Охарактеризуйте модель державно-політичного устрою сучасної України.
8. Визначте основні напрями реформування політичної системи, становлення інститутів громадянського суспільства України.

Тести для самодіагностики

1. Політична система сучасної України:
 - а) демократична;
 - б) автократична;
 - в) федеративна;
 - г) теократична.
2. Яка з перерахованих функцій найбільшою мірою відображає прикладне значення політології:
 - а) теоретична;
 - б) практична;
 - в) прогностична;
 - г) демократична?
3. Що таке влада:
 - а) керівники держави;
 - б) здатність нав'ювати свою волю іншим людям;
 - в) управління державою;
 - г) культура поведінки державних службовців;
 - д) діяльність, спрямована на благо суспільства.

4. Яка форма державного устрою зафіксована в Конституції України 1996 року:

- а) унітарна держава;
- б) федеративна держава;
- в) конфедерація;
- г) соціальна держава?

5. Під впливом якої ідейної течії виникли демократичні режими:

- а) лібералізму;
- б) консерватизму;
- в) марксизму;
- г) монархізму?

6. Яка з названих ознак не є визначальною для влади:

- а) різноманітність ресурсів впливу;
- б) поліцентричність, тобто наявність багатьох центрів влади в країні;
- в) легальність;
- г) публічність?

7. Легітимність – це:

- а) зв'язок інтересів з внутрішньою оцінкою людей, яка залежить від їх ствердження;
- б) політична харизматичність;
- в) можливість управляти державою на законних підставах;
- г) немає правильної відповіді.

8. Соціальна функція держави передбачає:

- а) забезпечення зайнятості населення;
- б) створення й забезпечення умов для задоволення культурних потреб;
- в) збирання податків;
- г) формування бюджету держави.

Завдання для самостійного вирішення

Завдання 9.1

Визначити, які з існуючих методів політології, на ваш погляд, можуть бути використані для пояснення сучасної ситуації в Україні?

Обґрунтувати, яка з функцій сучасної політичної науки найбільш актуальна для України й чому?

Визначити, чи існує перспектива відмирання політики?

Незважаючи на негативне ставлення до політики значної частини населення у різних країнах, без політики не може обійтися жодне суспільство. Як ви думаєте, із чим це пов'язано?

Завдання 9.2

Обґрунтувати, чому античні мислителі Платон і Арістотель виступали проти демократії як форми правління? Чи згодні ви з твердженням Платона, що свобода губить демократію, "демократія оп'яняється свободою".

Н. Макіавелі вважав, що політика і мораль не сумісні. Що ви думаєте з цього приводу?

Завдання 9.3

Визначити типи політичних систем. До якого з них можна зарахувати політичну систему України?

Обґрунтуйте тезу: якщо суспільство є більш розвиненим, тим більш складною є його політична система?

Визначити, який з елементів політичної системи є визначальним? Чому?

Чи означає наявність стабільності політичної системи відсутність її розвитку?

Завдання 9.4

Обґрунтуйте чи впливають нові інформаційні технології на зміну характеру, природу, засобів і методів здійснення політичної влади?

Чи може влада бути без привілеїв?

Чи завжди легітимна влада буває ефективною?

Чому феномен влади є одним із найбільш суперечливих і непередбачуваних?

10. Інноваційний розвиток України

10.1. Тенденції інноваційного розвитку України.

10.2. Кадрове забезпечення інноваційного потенціалу України.

10.3. Інформаційне суспільство як форма соціальної організації у сучасних умовах.

Ключові поняття і терміни: інновації, інноваційний розвиток, інноваційний потенціал, діяльність органів публічної влади у сфері регулювання інноваційних процесів, інноваційна модель розвитку України, інноваційна інфраструктура, кластери, муніципальні та міжмуніципальні кластери, кадрове забезпечення органів публічної влади, кадрова політика у публічному адмініструванні, інформаційне суспільство, інформатизація суспільства, електронне урядування, публічна інформація, доступ до публічної інформації.

10.1. Тенденції інноваційного розвитку України

Успіх реформування суспільства в Україні передусім заснований на адекватному, масштабному, швидкому та своєчасному оновленні змісту публічного взагалі й зокрема державного управління інноваційним шляхом. Його пріоритети визначені планами заходів щодо виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020" [249], а також Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [254] та стратегічною ініціативою новітньої інноваційної політики Європейського Союзу щодо стимулювання та поширення соціальних нововведень у системі державного управління.

На сьогодні інновації в управлінській діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є ключовим чинником прискорення темпів соціально-економічного розвитку держав та їх територій, виходу з кризових ситуацій, вирішення суспільних проблем в умовах дефіциту матеріально-фінансових ресурсів. Визнання їх важливості неодмінно набуває інституційних форм.

Відповідно до Закону України "Про інноваційну діяльність" [221], **інновації** – це новостворені (застосовані) і/або вдосконалені конкурентоспроможні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і/або соціальної сфери.

Інновація є кінцевим результатом інноваційної діяльності, що отримав втілення у вигляді:

нового або вдосконаленого продукту, впровадженого на ринку;

нового або вдосконаленого технологічного процесу, який використовують у практичній діяльності;

нового підходу до соціальних послуг тощо.

Інновація має три відмінні ознаки (рис. 10.1).

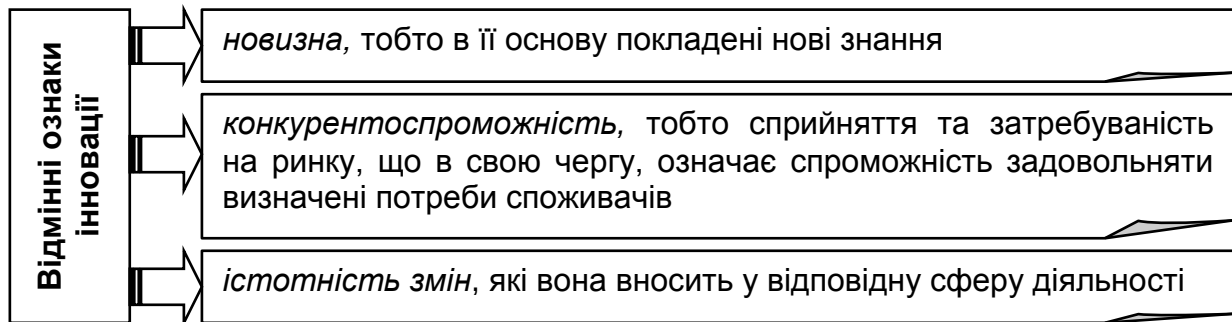


Рис. 10.1. Відмінні ознаки інновації

Класифікація інновацій за критеріями наведена в табл. 10.1.

Із поняттям "**інновація**" тісно пов'язані поняття "інноваційна діяльність", "інноваційний процес", "інноваційний потенціал", "інноваційна інфраструктура" та "інноваційний розвиток".

Інноваційна діяльність в Україні регламентується низкою нормативно-правових актів, зокрема Законами України "Про інноваційну діяльність" № 40-IV від 04.07.2002 р. [221], "Про співробітництво територіальних громад" № 1508-VII від 17.06.2014 р. [246], "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні" № 3715-VI від 08.08.2011 р. [235], "Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків" № 991-XIV від 16.07.1999 р. [245], Указом Президента України "Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку" від 08.09.2010 р. № 895/2010 [220], Постановою Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації" від 27.06.2007 р. № 1244-V [240], Постановою Національної Академії Наук України "Про формування та функціонування інноваційних кластерів в Україні" від 08.07.2009 р. № 220 [255] та ін.

Інноваційний процес є складовою інноваційної діяльності, яка визначається входами, виходами, функцією управління, інноваційним потенціалом,

ресурсами, зворотними зв'язками та їх взаємодією, які у сукупності відображають процес створення і розповсюдження інновацій.

Таблиця 10.1

Класифікація інновацій

Критерії	Класи інновацій	Характеристика
Ступінь новизни	Базисова (радикальна)	Нововведення, яке ґрунтується на науковому відкритті або крупному винаході, спрямоване на освоєння принципово нових продуктів і послуг, технологій нових поколінь
	Поліпшувальна (прирісна)	Нововведення, спрямоване на поліпшення параметрів продуктів, що виробляються, і технологій, що використовуються, удосконалення продукції і технічних процесів
Характер практичної діяльності	Виробнича	Інновація, що втілюється у нових продуктах, послугах або технологіях виробничого процесу. Вони становлять реалізацію нового знання в нових продуктах, послугах або введенні нових елементів у виробничий процес
	Управлінська	Нове знання, яке втілено у нових управлінських технологіях, адміністративних процесах та організаційних структурах
	Інформаційна	Нововведення, спрямоване на оптимізація інформаційних потоків у різних сферах діяльності
	Соціальна	Нововведення, яке передбачає розроблення й впровадження заходів, спрямованих на поліпшення умов праці й життя населення
	Екологічна	Нововведення, яке передбачає розроблення й впровадження заходів, спрямованих на охорону навколишнього середовища
Технологічні параметри	Продуктова	Передбачає отримання нового продукту або послуги з метою задоволення визначеної потреби на ринку
	Процесна	Позначає нові елементи, введені у виробничі, управлінські, організаційні, маркетингові та інші процеси
Масштаб	Глобальна	Внутрішньовиробничі та внутрішньорегіональні інновації, які зумовлені еволюційними перетвореннями в сфері діяльності підприємства
	Локальна	Загальнодержавні та міжнародні інновації, які кардинально (революційно) підвищують організаційно-технічний рівень виробництва

Інновації та пов'язані з ними інноваційні процеси стосуються усіх видів та напрямів суспільної діяльності та охоплюють всі стадії їх становлення й розвитку, що дозволяє стверджувати про особливий вид суспільної діяльності – інноваційний. А мета управління полягає в тому, щоб ініціювати, генерувати, контролювати нові ідеї, управляти ними в масштабах держави і будь-якої організації та сприяти реалізації отриманих результатів у суспільному житті.

Сутність і мета інноваційної діяльності наведені на рис. 10.2.

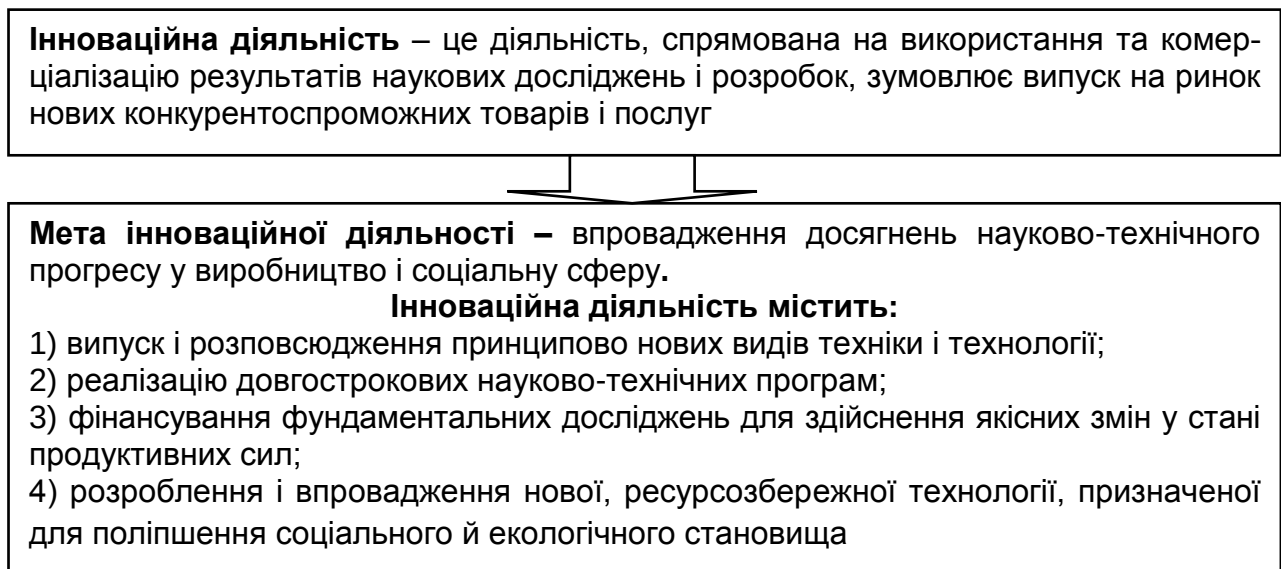


Рис. 10.2. Сутність та мета інноваційної діяльності

Об'єкти і суб'єкти інноваційної діяльності зображені на рис. 10.3.

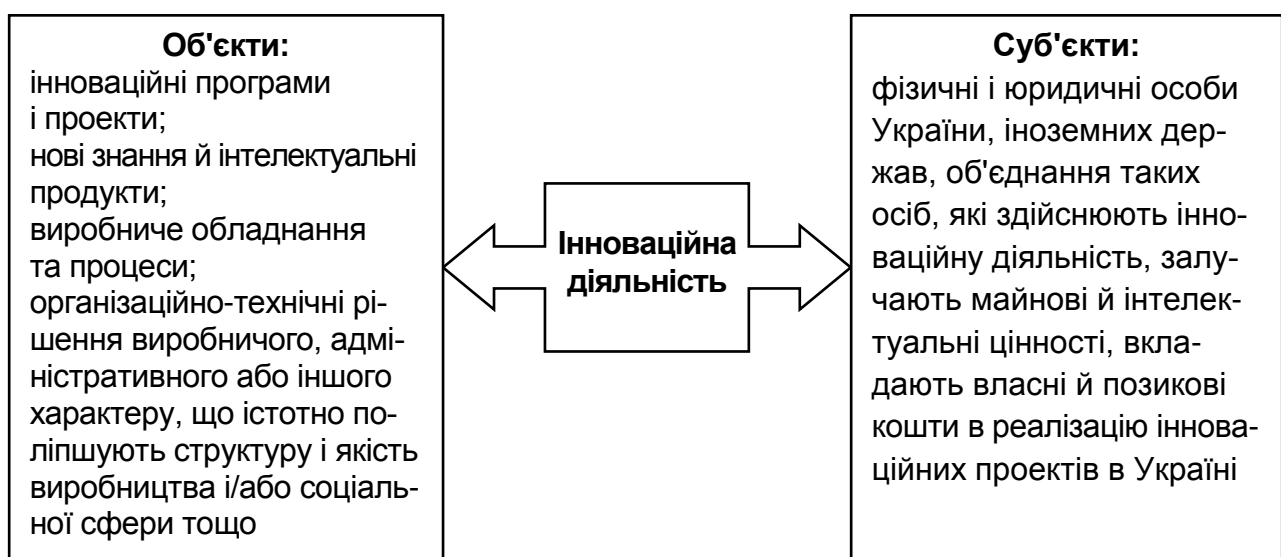


Рис. 10.3. Об'єкти і суб'єкти інноваційної діяльності

На рис. 10.4 наведено основні напрями діяльності місцевих органів влади (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) у сфері регулювання інноваційних процесів на регіональному та місцевому рівнях.

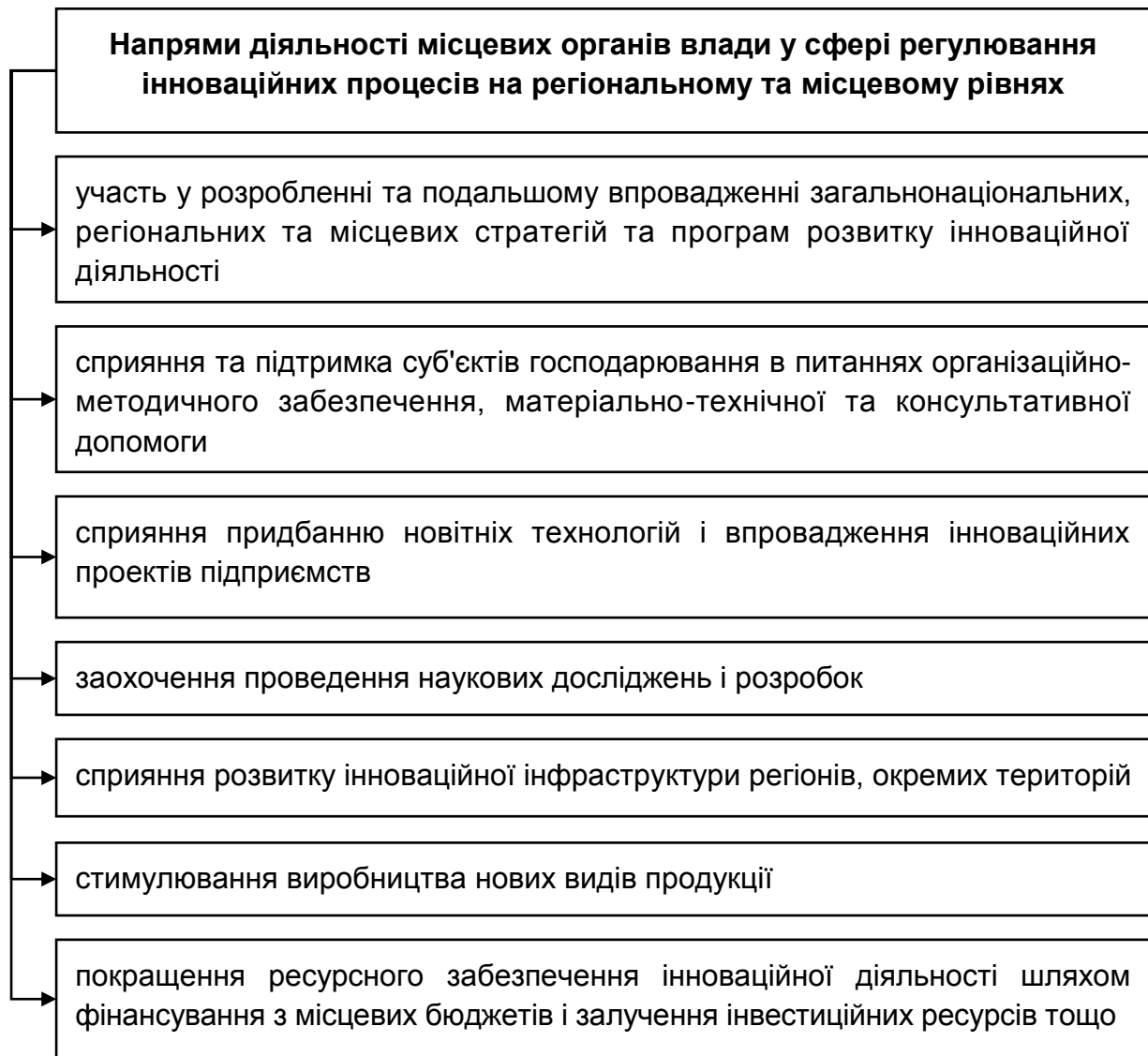


Рис. 10.4. Основні напрями діяльності місцевих органів влади у сфері регулювання інноваційних процесів на регіональному та місцевому рівнях

Законодавством в Україні визначено повноваження різних рівнів та підсистем органів публічної влади щодо здійснення інноваційної діяльності на державному й регіональному рівнях. Поряд із цим установлено перелік повноважень як представницьких (сільських, селищних, міських рад), так і виконавчих органів у сфері інноваційної діяльності, що дає можливість

стверджувати про існування третього рівня забезпечення здійснення інноваційної діяльності – місцевого.

Ґрунтуючись на результатах аналізу чинних нормативно-правових актів [221; 235], а також ураховуючи теоретичні підходи вчених щодо цього питання [9; 131; 204], можна стверджувати про існування двох основних напрямів формування регіональної інноваційно орієнтованої політики в Україні.

Можна виокремити такі причини проведення неефективної інноваційної політики та неспроможності переорієнтувати економіку України на нову модель розвитку:

- недостатній рівень економічного стимулювання інноваційної діяльності та відсутність належної державної підтримки інноваційних структур;

- недосконалість нормативно-правового регулювання питань розвитку інноваційної інфраструктури;

- надмірна бюрократизація процедури державної реєстрації, ліцензування, сертифікації, системи контролю та дозвільної практики;

- незавершеність формування загальнодержавної інфраструктури інформаційного забезпечення інноваційної діяльності;

- відсутність належного інвестування та фінансування для здійснення масштабних технологічних змін;

- безсистемність та непослідовність у реалізації загальнодержавної інноваційної політики [204].

На рис. 10.5 подано основні проблеми формування регіональної інноваційно орієнтованої політики в Україні.

Отже, для провадження продуктивної інноваційної діяльності на регіональному та місцевому рівнях існує необхідність формування комплексного наукового підходу та ефективного законодавчого вирішення питань щодо злагодженості дій органів публічної влади всіх рівнів (державного, регіонального та місцевого) для реалізації заходів з інноваційної діяльності. Крім того, необхідно обов'язково враховувати можливість використання інноваційного потенціалу тієї чи іншої території країни. Будучи генератором високої інноваційної активності, інноваційний потенціал стає основою для економічної системи у досягненні вищого рівня розвитку, збільшення творчих здібностей та готовності до інноваційного розвитку.

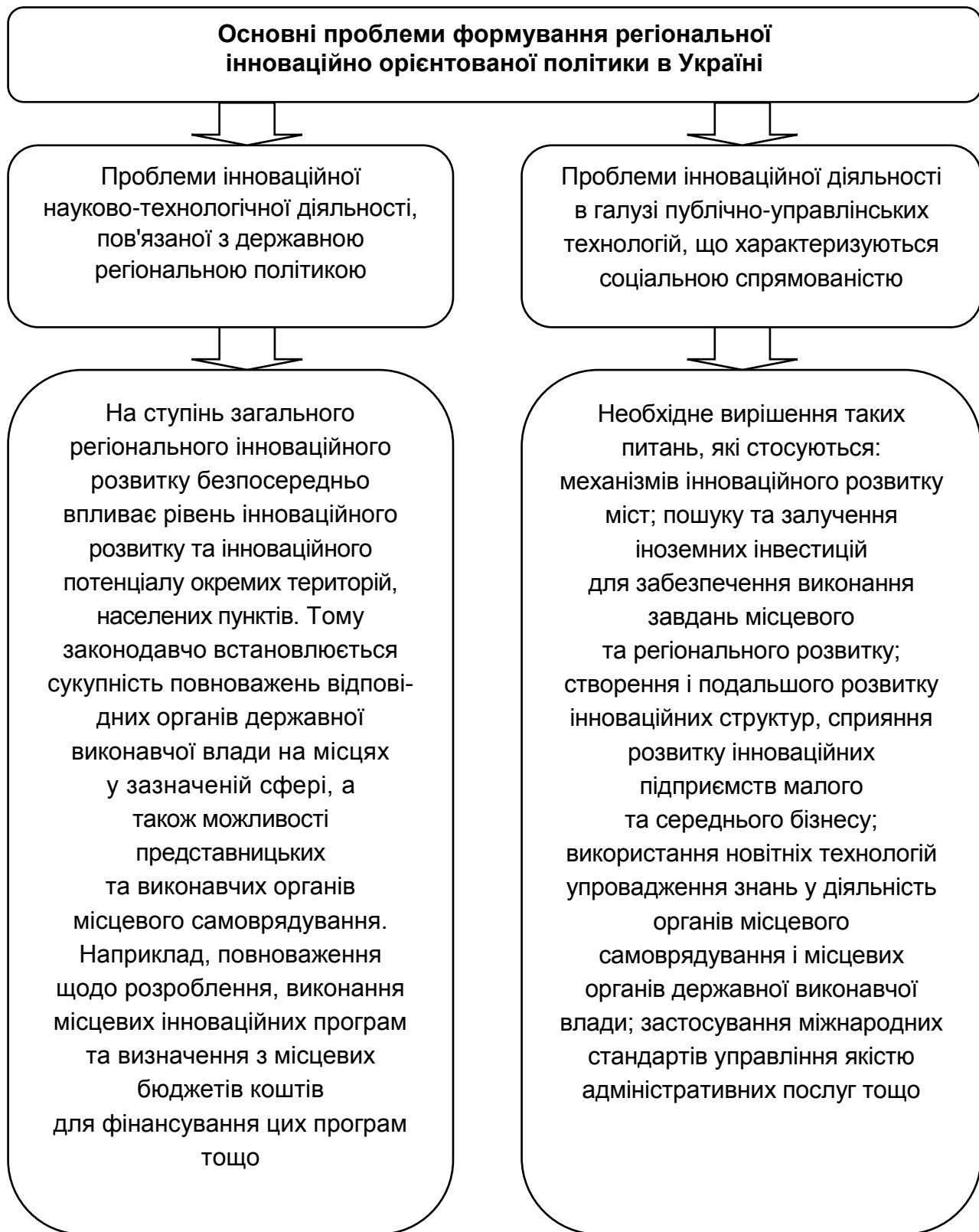


Рис. 10.5. Основні проблеми формування регіональної інноваційно орієнтованої політики в Україні

Сутність поняття "інноваційний потенціал" наведено на рис. 10.6.

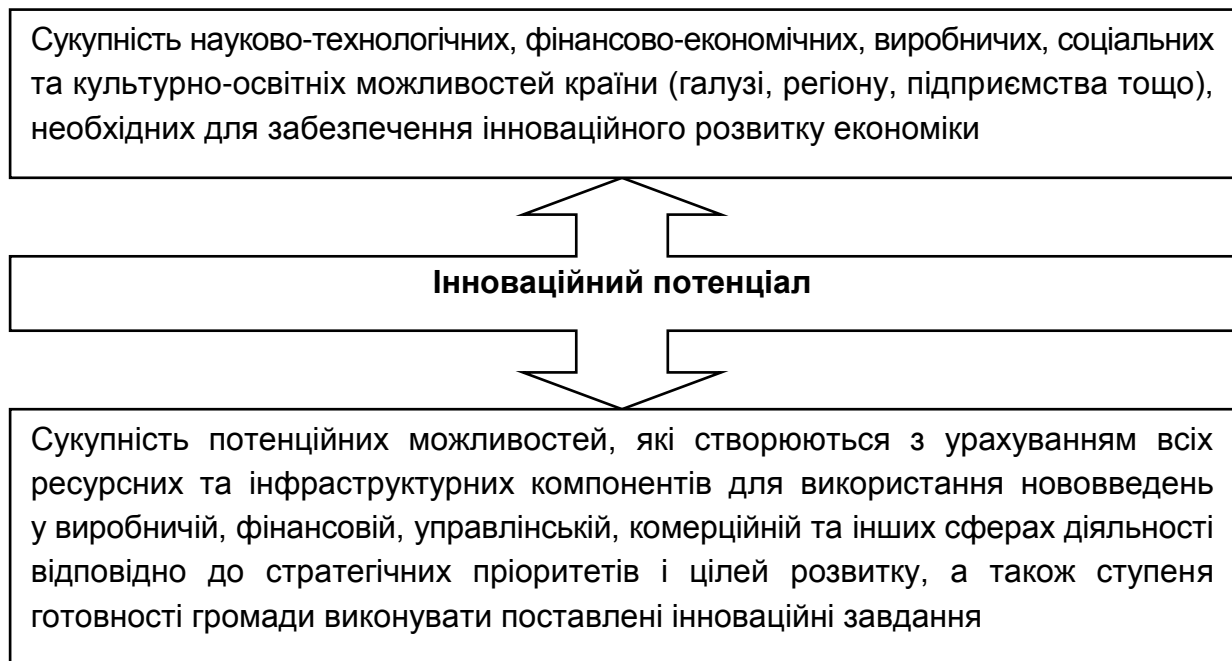


Рис. 10.6. **Сутність поняття "інноваційний потенціал"**

Як показує практика економічно розвинених держав, необхідною умовою для інноваційного оновлення економіки є створення інфраструктури повного циклу інноваційної діяльності у сфері високих технологій. В Україні **інноваційна інфраструктура** ще недостатньо розвинена, оскільки не охоплює усі ланки інноваційного процесу і не має системного підходу до забезпечення відповідними послугами у сфері інноваційної діяльності. Про це свідчить обмежена кількість підприємств (організацій, установ) інноваційної інфраструктури, нерозвиненість видової та організаційної структури, недостатня і нестабільна законодавча база з їх створення і функціонування тощо.

Відповідно до Закону України "Про інноваційну діяльність" № 40-IV від 04.07.2002 р. [221], **інноваційна інфраструктура** – це сукупність підприємств, організацій, установ, їх об'єднань, асоціацій будь-якої форми власності, що надають послуги із забезпечення інноваційної діяльності (фінансові, консалтингові, маркетингові, інформаційно-комунікативні, юридичні, освітні тощо).

Сьогодні у світі означилася тенденція створення інноваційної інфраструктури, що всебічно підтримує інновації в державному і регіональному управлінні [37]. Слід навести приклади таких установ та напрямів їх діяльності (табл. 10.2).

**Зарубіжний досвід інституційної підтримки інновацій
державного та регіонального управління**

Елементи інноваційної інфраструктури	Характеристика елементів інноваційної інфраструктури
1	2
Обсерваторія інновацій публічного сектору	Створена Організацією економічного співробітництва та розвитку. Ця установа збирає та аналізує приклади управлінських інновацій; сприяє обміну досвідом щодо таких інновацій; надає консультативну допомогу та підтримує співпрацю щодо інноваційних управлінських проектів; є майданчиком для обговорення та спільного творення інновацій і т. д.
Центр демократичного врядування та інновацій	Створений на базі Школи державного управління ім. Кеннеді при Гарвардському університеті. Завдяки приватним грантам цієї установою з 1985 року започатковано щорічний конкурс урядових інновацій. На сьогодні її завданнями є заохочення інноваційних ідей щодо участі населення у розробленні та контролі виконання рішень про витрачання бюджетних коштів, формуванні державної і місцевої політики, розвитку міжсекторної та міжрівневої співпраці тощо. Під егідою цієї установи реалізується низка проектів. Наприклад, проект "Краще, швидше, дешевше" спрямований на появу й упровадження інноваційних ідей органами публічного управління, які прагнуть задовольнити потреби суспільства за одночасного зниження вартості послуг й підвищення їх якості. У межах проекту створено сайт, на якому узагальнюються та висвітлюються передові інноваційні підходи до розроблення й реалізації політики, формування партнерських відносин між урядом і приватним сектором тощо
Центр інновацій публічної служби	Створений урядом Південної Африки. Основною метою цієї установи є формування культури і практики інновацій для подолання найгостріших проблем розвитку держави. Серед основних методів – проведення наукових досліджень і розробок, інкубація інновацій, партнерські проекти з приватним сектором. Коло проблем, щодо яких ця установа застосовує інноваційні підходи, досить широке – від поліпшення якості надання послуг лікарнями до зниження рівня злочинності в державі
Лабораторія розвитку міста Мехіко	Розробляє і організовує реалізацію низки інноваційних проектів щодо підвищення ефективності діяльності міської влади, її взаємодії з населенням та загалом розвитку міста як комфортного й творчого простору. Особливістю цієї установи є те, що вона об'єднує людей

1	2
	з різних сфер, щоб забезпечити новизну ідей. А оскільки цей напрям діяльності для міської влади є відносно новим, її працівники постійно взаємодіють із зовнішніми експертами. На сайті цієї установи будь-хто досить легко може залишити свою ідею, пропозицію щодо розвитку міста, ознайомитися з інформацією про інноваційні проекти тощо
Гуанчжойський інститут міських інновацій	Проводить системні дослідження з питань, пов'язаних з міськими інноваційними рішеннями; організовує міжнародні семінари та симпозиуми з проблематики інноваційного управління; формує бази даних інновацій щодо розвитку міст; проводить всесвітньо відомий міжнародний конкурс міських інновацій
Глобальна мережа публічних інновацій	Створена у 2002 році за недержавні кошти. Метою цієї організації є узагальнення і поширення знань про інновації у сфері державних і муніципальних послуг, громадської діяльності щодо управління суспільними справами. На сьогодні ця організація об'єднує десять програм щодо відзначення інноваційної державної політики таких країн, як Бразилія, Китай, Мексика, Перу, США, Східна Африка, Південна Африка, Філіппіни, Чилі

Крім зазначених у табл. 10.2, у світі є ще ціла низка інституцій, які підтримують появу інновацій у державному і регіональному управлінні. Типовими завданнями цих інституцій є формування банку даних щодо інновацій, розвиток інноваційного мислення у відповідних кадрів, навчання та надання консультативної підтримки, підготовка інформаційних та методичних матеріалів, залучення громадян до генерації ідей щодо розв'язання суспільних проблем, відзначення кращих ініціатив через організацію відповідних конкурсів. Створення, спершу хоча б на національному рівні, спеціальної інституції, яка б системно й професійно займалася питаннями підтримки інновацій у державному і регіональному управлінні є вимогою часу.

В Україні вже починає усвідомлюватися потреба в таких інноваціях, однак без належного інституційного і кадрового забезпечення відповідні практики будуть продовжувати реалізовуватися як розрізнені короткострокові ініціативи замість системних стратегічно орієнтованих дій усіх суб'єктів управління. Цілеспрямована діяльність у цьому напрямі зміцнить кадровий потенціал публічної служби та формуватиме нову управлінську

культуру, яка сприятиме отриманню кращих суспільно корисних результатів із меншими витратами ресурсів.

У світлі реформ, започаткованих сьогодні в Україні, та змін, які відбуваються внаслідок реформування практично всіх сфер суспільного життя, особливої актуальності набувають процеси переходу національної економіки на **інноваційну модель розвитку** та формування в країні якісно кращого інвестиційного середовища.

Інноваційний розвиток – це складний процес прикладного характеру зі створення та впровадження інновацій, якісних змін об'єкта управління та отримання економічного, соціального, екологічного, науково-технічного чи іншого виду ефекту, пов'язаного з необхідною умовою виживання і розвитку організацій, підприємств або територій з їх населенням у цілому в довгостроковій перспективі.

Проблему підйому національної економіки на належний рівень можна вирішити, зокрема, шляхом запровадження **класстерного підходу** (від англ. *cluster* – група, скупчення, зосередження) до діяльності організацій, установ та підприємств різних форм власності, а саме, через створення територіально-галузових інтеграційних об'єднань суб'єктів, зацікавлених у кінцевому результаті.

Кластери є одним із механізмів реалізації **стратегічних пріоритетів інноваційного розвитку** території країни.

Додаткова інформація. Прийнято вважати, що вперше поняття "кластер" увів Майкл Портер – американський учений в області стратегії конкурентної боротьби й економічного розвитку.

Перші кластери в Україні створювалися з 1997 року на Поділлі, у Хмельницькій області. У галузі агропромислового комплексу сформувався харчовий кластер із центром у м. Кам'янець-Подільський як структурна система для розвитку туризму на Поділлі. Підтримали ініціативу також в інших областях України. За період з 1997 по 2004 роки в Україні кластерні технології використовувалися у 14 обласних центрах країни, у тому числі й у м. Харкові (туристичний, медичний кластери, кластер інформаційних технологій та ін.) [202]

Сутність поняття "кластер" та основні ознаки кластера наведено на рис. 10.7.

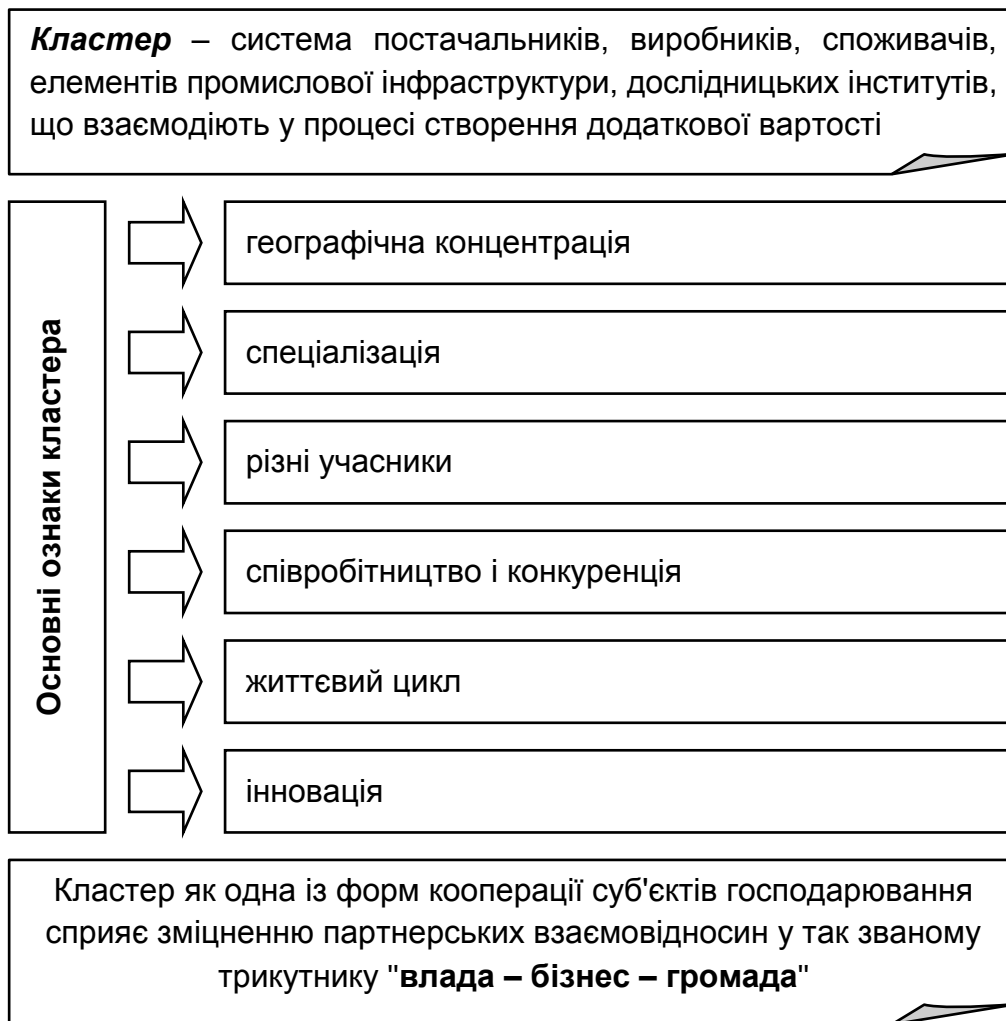


Рис. 10.7. Сутність і основні ознаки кластера

Концепцію формування кластера можна подати як інтеграцію "4К":

концентрація – у межах локальної території;

конкуренція – усередині кластера в боротьбі за споживача, за його завоювання та утримання;

конкурентоспроможність – на ринку за рахунок високої продуктивності праці, обумовленої спеціалізацією і взаємодоповнюваністю учасників;

кооперація – залучення споріднених галузей та місцевих владних та наукових інституцій для отримання синергетичного ефекту.

Відмінності кластера від інших інтеграційних об'єднань організацій та підприємств (наприклад, територіально-виробничого комплексу, науково-виробничого об'єднання тощо) наведені у табл. 10.3.

**Відмінності кластера від інших інтеграційних об'єднань
організацій та підприємств**

Відмінності	Кластери	Територіально-виробничий комплекс, науково-виробниче об'єднання
За формою діяльності зі створення об'єднання	Створюється через модернізацію попередніх виробничих (інших) структур та модулів	Створюється через інституціоналізацію та легітимізацію діяльності, тобто з "нуля"
За типом виробництва	Здійснює виробництво цілого спектру продукції, яка може змінюватися залежно від попиту на неї	Здійснюється масове виробництво однорідної продукції
За структурою управління	Традиційно мережна, горизонтальна, за типом "ядро – постачальник"	Ієрархічно збалансована за принципом централізації – децентралізації або суто централізована (за типом "виробничий вузол – комплекс – район")
За територіальною ознакою	Учасники-партнери географічно наближені до основного виробництва має місце локалізований аутсорсинг (передача частини бізнес-процесів однією організацією для більш якісного їх виконання іншій організації)	Розподіл праці по всій країні – постачальники можуть знаходитися на великій відстані від виробників
За характером взаємозв'язків між виробництвами	Взаємозв'язки між виробництвами не є обов'язковими	Обов'язковий технологічний зв'язок між підприємствами, обов'язкова вертикальна інтеграція підприємств (від отримання сировини до її повної переробки)

Одним із різновидів кластерних об'єднань є муніципальний (міжмуніципальний) кластер.

Муніципальні (міжмуніципальні) кластери є локальною мережною структурою, яка інтегрує діяльність представників органів муніципального управління, бізнес-середовища, місцевих науково-дослідних, освітніх, громадських, інших некомерційних організацій з метою задоволення спільних інтересів громад, досягнення конкурентних переваг, підвищення експортних можливостей.

Серед **конкурентних переваг муніципальних утворень** щодо формування кластерів слід виокремити абсолютні та відносні переваги [187]:

абсолютні конкурентні переваги – це наявність унікальних ресурсів і можливостей (наприклад, мінеральні води, природа, пейзажі навколишнього середовища, інтеграція виробництв тощо);

відносні конкурентні переваги – це кращі умови виробництва та збуту тієї чи іншої продукції або надання послуг порівняно з іншими муніципальними утвореннями (наприклад, специфічна ментальність населення, низька собівартість продукції, вища якість, зручна та красива упаковка, доступність тощо).

У межах муніципального утворення доцільно формувати кластери як сукупності сегментованих груп підприємств, які об'єднані за принципом *єдності технологічного процесу*. Такими групами можуть бути, наприклад, підприємства агропромислового комплексу (зокрема, з проведення аграрних досліджень, організації сільськогосподарських робіт, механізації, переробки сировини, виробництва продукції, її продажу, навчання персоналу всіх ланок технологічного процесу тощо).

Під час **формування муніципальних (міжмуніципальних) кластерів** необхідно враховувати вплив факторів, які можуть бути стимуляторами або дестимуляторами цього процесу [150].

Серед **факторів, що сприяють формуванню муніципального кластеру**, можна виокремити такі: об'єктивна потреба в збалансованому економічному розвитку міста; бажання та готовність органу муніципального управління, підприємців і громадськості спільно реалізовувати інноваційні форми та методи діяльності; особливості географічного та геополітичного стану міста, наявність розвиненої інфраструктури, велика кількість підприємств малого й середнього бізнесу; наявність концепції, стратегії розвитку міста, застосування програмно-цільового методу до формування місцевого бюджету, запровадження у діяльність органу муніципального управління сучасного управлінського інструментарію (проектного, маркетингового, корпоративного підходів, діяльності на основі бенчмаркінгу, управління якістю тощо); відкритість та прозорість діяльності інших органів влади та управління, зокрема, податкової та митної служб та ін.

Серед **чинників, що запобігають формуванню міжмуніципального кластера**, можна виокремити такі: відсутність системи державної підтримки, преференцій і пільг для формування і розвитку муніципальних

кластерних ініціатив; відсутність реальної фінансової допомоги з боку благодійних фондів, інших організацій та спонсорів, які недооцінюють важливість та ефективність кластерного підходу в розвитку муніципальних утворень; відсутність дієвих стратегій місцевого розвитку; низький рівень взаємодовіри в трикутнику "влада – бізнес – громада", відсутність мотивації та навичок спільної діяльності під час реалізації міжсекторного співробітництва, командної роботи та ін.

У процесі запровадження муніципальних (міжмуніципальних) кластерних ініціатив значна роль надається органу муніципального управління [150]. Основними функціями органу муніципального управління є такі:

визначення завдань формування муніципальних кластерів згідно із стратегією розвитку міста, враховуючи вплив результатів діяльності кластерів на оптимізацію відповідних внутрішнього й зовнішнього ринків, у тому числі організацію експортно-імпортних операцій, стратегію розвитку країни в цілому;

створення системи преференцій (пільг) на державному, регіональному та місцевому рівнях для стимулювання муніципальних кластерних ініціатив;

визначення усіх стейкхолдерів (підрозділів органу муніципального управління, партнерської мережі суб'єктів господарювання, інших організацій, установ, відомств), які можуть стати основними для функціонування муніципальних кластерів як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках;

проведення аналізу обсягу наявних та необхідних ресурсів, оцінювання відхилень від плану у процесі їх використання, а також можливостей забезпечення оптимального балансу;

проведення маркетингових досліджень для визначення конкурентоспроможності муніципальних кластерів;

формування комплексу необхідних вихідних даних (аналітичних, статистичних тощо) та пакета документів для надання йому статусу юридичної особи;

проведення експертизи розроблених у кластері концепцій, стратегій, програм, проектів, планів та формування узагальненої стратегії розвитку муніципального кластера з урахуванням відповідності стратегіям розвитку міста, регіону;

здійснення моніторингу та контролю реалізації стратегії муніципального кластера, а також перевірки відповідності продукту діяльності муніципального кластера національним та міжнародним стандартам;

доведення продуктів діяльності муніципального кластеру до громадськості, а також оцінювання відповідності очікуванням експертів і територіальної громади;

здійснення інформаційно-комунікаційної підтримки роботи кластера (організація зв'язків з громадськістю, соціальна реклама, підтримка позитивного іміджу тощо);

підготовка для потенційних учасників кластерів необхідного навчально-методичного забезпечення, організація та проведення тренінгів, семінарів та ін.;

надання технічної, фінансової, консультативної та іншої допомоги.

Таким чином, створення кластерів на території України сприятиме зростанню продуктивності та інноваційній активності підприємств (організацій, установ), збільшенню можливостей для виходу на зовнішній ринок та запровадженню інновацій, і, як наслідок, забезпеченню прискореного соціально-економічного розвитку регіонів. Крім того, запровадження кластерних ініціатив сприятиме підвищенню інтенсивності розвитку малого і середнього бізнесу, активізації залучення інвестицій, створенню більшої кількості нових робочих місць, збільшенню надходжень до бюджетів усіх рівнів, забезпеченню ефективного управління розвитком територіальних громад та реалізації відповідних стратегій, програм, проектів. Усе це забезпечить підвищення конкурентоспроможності як економіки регіонів, так і економіки України в цілому.

10.2. Кадрове забезпечення інноваційного потенціалу України

Одним із пріоритетних завдань сучасного етапу розвитку України є питання кадрового забезпечення усіх сфер її життєдіяльності.

Державна кадрова політика передбачає якісне кадрове забезпечення інститутів державної служби та органів місцевого самоврядування, підвищення конкурентного статусу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, формування їх позитивного іміджу, а також забезпечення оптимального використання трудових ресурсів, розвиток кадрового потенціалу.

Вироблення та реалізація сучасної кадрової політики України в усіх сферах суспільної діяльності потребує ефективної кадрової системи. Формування державної кадрової політики безпосередньо пов'язане з наявністю досконалої, адекватної відповідному історичному етапу розвитку держави нормативно-правової бази [39].

Протягом часу незалежності України було розроблено низку документів щодо різних аспектів реалізації державної кадрової політики, більшість з яких має практичне спрямування. Серед них слід виокремити такі законодавчо-правові акти в історичній послідовності: Закони України "Про державну службу" № 3723-XII від 16.12.1993 р. [210] та "Про службу в органах місцевого самоврядування" № 2493-III від 07.06.2001 р. [242], Указ Президента України "Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій" № 1035/95 від 10.11.1995 р. [219], Постанова Кабінету Міністрів України "Про Програму розроблення та впровадження єдиної державної системи "Кадри" № 918 від 21.08.1997 р. [237], Розпорядження Президента України "Про Програму організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад" № 4/99-рп від 09.01.1999 р. [236], Указ Президента України "Про комплексну програму підготовки державних службовців" від 09.11.2000 р. № 1212/2000 [223], Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження наукової програми дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління" від 08.08.2001 р. № 953 [216], Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України на 2008 – 2015 роки" від 05.11.2008 р. № 974 [215], Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження національної рамки кваліфікацій" від 23.11.2011 р. № 1341 [217], Указ Президента України "Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр." від 01.02.2012 р. № 45/2012 [247], Указ Президента України "Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" від 12.03.2013 р. № 128/2013 [229], Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" від 07.07.2010 р. № 564 [218], Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації" від 18.03.2015 р. № 227-р [254] та ін.

Найбільш актуальним документом для сучасного етапу розвитку України у сфері державної кадрової політики є Указ Президента України "Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки" від 01.02.2012 р. № 45/2012 [247].

Виходячи з основних нормативно-правових актів у сфері державної кадрової політики [210; 217; 219; 223; 242; 247], слід розглянути провідні принципи, на яких вона повинна базуватися (табл. 10.4).

Таблиця 10.4

Характеристика основних принципів реалізації державної кадрової політики

Принципи	Характеристика принципів
1	2
Стратегічний принцип	Передбачає визначення єдиної загальнодержавної стратегії, яка спрямована на пошук, професійне навчання, розподіл, раціональне використання, підвищення кваліфікації, забезпечення соціальними гарантіями та відтворення людського капіталу України. Дотримання принципу забезпечується шляхом запровадження послідовних заходів, що спрямовані на оптимальне використання кадрового потенціалу країни з метою ефективної реалізації національних інтересів та національної безпеки держави
Принцип системного підходу та послідовності реалізації державної кадрової політики	Передбачає визначення стратегічних пріоритетів державної кадрової політики та впровадження послідовних заходів із метою їх реалізації. Дотримання принципу забезпечується шляхом державної підтримки кадрових процесів в Україні, а саме: організації планування та забезпечення реалізації державної кадрової політики на основі об'єктивної вичерпної інформації, експертного аналізу проблем та перспектив, що пов'язані із використанням трудових ресурсів країни
Принцип законності та демократичності	Спрямований на забезпечення законних та демократичних процедур у процесі прийняття кадрових рішень. Дотримання принципу забезпечується шляхом забезпечення законності у процесі формування та реалізації державної кадрової політики, що має ґрунтуватись на засадах сучасної демократії. Зазначений принцип передбачає визначення чітких процедур реалізації кадрової політики у суворій відповідності із національним законодавством. Зазначені процедури мають бути спрямовані на свободу вибору кожним громадянином професійної діяльності, створення творчої конкуренції та забезпечення гармонії прав та свобод, а також рівноправне залучення усіх зацікавлених суб'єктів до процесів формування та реалізації державної кадрової політики

1	2
Принцип конкретності та обґрунтованості заходів	Передбачає запровадження низки послідовних заходів, що спрямовані на раціональне використання людського капіталу України. Дотримання принципу забезпечується шляхом розроблення, прийняття та імплементації державних цільових програм, що спрямовані на створення ефективних та науково-обґрунтованих організаційних, правових, соціальних та інших передумов для всебічного забезпечення кадрового потенціалу держави
Принцип нормативно-правового забезпечення	Передбачає розроблення, прийняття та імплементацію концептуальних нормативно-правових актів, що регламентують державну кадрову політику в Україні. Дотримання принципу забезпечується шляхом розроблення та удосконалення національного законодавства, що спрямоване на пошук, професійну підготовку, працевлаштування, оптимальне використання та забезпечення соціальними гарантіями людського капіталу країни
Принцип розвитку людського капіталу та управління професійною кар'єрою	Передбачає раціональне використання трудових ресурсів України в інтересах забезпечення потреб різних сфер суспільства. Дотримання принципу забезпечується шляхом визначення та дотримання загальнодержавних пріоритетів державної кадрової політики. Зазначені пріоритети мають бути спрямовані на раціональне використання людського капіталу України у різних сферах економіки, а також сприяння професійному кар'єрному розвитку трудових ресурсів, забезпечення можливостей гармонічного всебічного розвитку для кожної особистості
Принцип дотримання прав та свобод людини на вільний вибір професії	Важливою складовою принципу є забезпечення державних гарантій кожному громадянину України на вільний доступ до державної служби. Дотримання принципу забезпечується шляхом забезпечення для кожною людини права на вільний вибір професії та права на вибір трудової діяльності
Принцип наукового забезпечення	Важливою складовою принципу є формування концептуальних теоретичних та прикладних основ сучасної державної кадрової політики, а також наукове обґрунтування її функціональних засад та основних положень. Дотримання принципу забезпечується шляхом підвищення питомої ваги цільових наукових досліджень та науково-дослідних програм під час розроблення шляхів, методів та механізмів розв'язання проблем сучасної державної кадрової політики
Принцип відкритості та інформаційної доступності	Важливою складовою принципу є максимальне інформування та залучення громадськості до розроблення, моніторингу та аудиту державної кадрової політики. Дотримання принципу забезпечується шляхом реалізації комплексу системних та цілеспрямованих заходів, що спрямовані на забезпечення доступності та відкритості для громадського суспільства процесів, що пов'язані із реалізацією завдань державної кадрової політики

Дотримання зазначених у табл. 10.4 принципів дозволить досягти позитивних результатів у процесі реалізації державної кадрової політики України та сприятиме підвищенню якості послуг, що надають органи влади її населенню.

Основними **засобами реалізації державної кадрової політики** є такі:

кадрове планування (перспективне та оперативне). Містить заходи щодо покращення якості кадрового забезпечення, руху кадрів, самоосвіти; організація добору кадрів на конкурсній та позаконкурсній основі для заміщення посад;

створення на загальнодержавному рівні президентського кадрового резерву;

первинна та вторинна професійна адаптація на відповідній посаді;

проходження випробувального терміну;

підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів;

контроль та координація кадрового забезпечення;

оцінювання рівня професійної компетентності та результативності роботи публічного службовця в рамках щорічного оцінювання, атестації, функціональних обстежень, аудиту ефективності;

статусна та фінансова мотивація роботи публічних службовців;

інформаційне та інше забезпечення прийняття кадрових рішень.

До провідних **напрямів здійснення державної кадрової політики** належать такі:

1) кадрове забезпечення державної служби;

2) кадрове забезпечення служби в органах місцевого самоврядування;

3) кадрове забезпечення державних підприємств, установ та організацій, що забезпечують виконання функцій держави.

Дієва і цілеспрямована державна кадрова політика в органах публічної влади призначена подолати непрофесіоналізм і безвідповідальність чиновників, докорінно покращити діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

У сучасних глобалізаційних умовах розвитку країн особливого значення набуває нарощування інтелектуального потенціалу державно-управлінського корпусу. Ці умови вимагають упровадження інноваційної моделі здійснення кадрової політики, відповідно до якої передбачається виробити новий стиль кадрового забезпечення органів влади й управління

високопрофесійним управлінським персоналом, здатним задовольняти потреби населення шляхом надання якісних та ефективних управлінських послуг.

Запровадження інноваційної моделі здійснення кадрової політики сприятиме підвищенню ефективності функціонування системи державної служби, органів місцевого самоврядування, а також посилить роль держави і державного регулювання у сфері інноваційної діяльності. На думку Т. Базарова [176], однією з основних характеристик, проявом та визначальним фактором економіки інноваційного типу є активізація "людського фактора" шляхом впливу "мотиваційних чинників, що виникли на базі інноваційної культури суб'єктів інноваційної діяльності". Оскільки на органи публічної влади покладено завдання щодо регулювання інноваційних процесів, то і система державної служби, і державні службовці також є суб'єктами інноваційної діяльності, разом з іншими учасниками відкритого ринку вони стають своєрідним "інноваційним підприємством". А конкурентоспроможність зазначених державних суб'єктів, а відповідно й економічна ефективність їх функціонування залежатиме від активізації людського фактора, ефективного менеджменту як основного елемента інноваційної культури та професійно підготовленого персоналу державної служби.

Взаємозв'язок економічної ефективності з інноваційною формою організації праці персоналу публічної влади (управлінською командою публічних службовців) проявляється на макрорівні під час регулювання інноваційних процесів. Йдеться не про безпосереднє управління публічними службовцями процесами виробництва, а про організацію діяльності системи державного регулювання та управління економікою. Зрозуміло, що на макрорівні діють управлінські команди найвищого рівня (команда прем'єр-міністра України, яка містить міністрів та управлінську вертикаль і горизонталь виконавчої влади, яка розробляє і реалізує стратегічний курс соціально-економічного розвитку України).

Україні сьогодні потрібні ініціативні, компетентні кадри з новим стилем мислення та баченням перспективи розвитку суспільства, які володіють демократичними методами публічного управління й здатні забезпечити соціально-економічний розвиток держави в умовах глобалізації. Отже, можна вказати на такі основні вимоги до реалізації своїх функцій кадровим потенціалом публічного управління, що визначають рівень його професійності: здатність діяти в сучасних умовах суспільного розвитку

та бути відкритим до впровадження відповідних новацій. Крім того, діяльність кадрів повинна стосуватися реалізації конкретних функцій у системі публічного управління, а не бути декларативною та абстрактною.

Дієвим інструментом реформування системи органів публічної влади є інноваційна діяльність. Її інноваційні ресурси мають бути належної якості й мати необхідний та достатній обсяг. Основні інноваційні ресурси в системі органів публічної влади подані на рис. 10.8 [111, с. 78–79].



Рис. 10.8. Основні інноваційні ресурси в системі органів публічної влади

Пріоритетну роль кадрового ресурсу в стратегічному управлінні інноваційною діяльністю визначає *принцип інноваційної готовності кадрового ресурсу* [111, с. 101–102], що акцентує увагу на оцінюванні (діагностуванні) готовності публічних службовців до нововведень. На вагомості цього принципу наголошує більшість дослідників, які кадровий ресурс розглядають як ключовий чинник, рушійну силу креативного характеру.

Значущість інноваційної (творчої, новаторської) активності публічних службовців у здійсненні радикальних (реформістських) суспільних змін підкреслюють різні вчені. За одним із підходів, А. Никифоров інноваційну діяльність розглядає як креативний процес специфічної спрямованості, досягнення результату якого забезпечується, поряд з іншим, шляхом розвитку знань, інтелектуального потенціалу особистості та інформаційної комунікації [95]. Саме на необхідності інноваційно-орієнтованого навчання акцентує Ю. Карпова [61], яка, аналізуючи нову парадигму сучасної освіти, вказує на те, що цей вид навчання здійснюється у системі перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів. На важливості оцінювання інноваційної готовності публічних службовців також указують результати соціологічних досліджень Є. Головахи [32], які свідчать про те, що рейтинг українського типу новатора найменший у європейському просторі. Це твердження безпосередньо стосуються і публічних службовців як частини українського суспільства та загострює увагу до сутності та значущості інноваційно-орієнтованої компетентності впроваджувачів нововведень.

Оцінювання стану готовності публічних службовців до державно-управлінських нововведень має ґрунтуватися на обранні певних критеріїв:

1) наявність (відсутність) особистого досвіду публічних службовців з упровадження нововведень; стан їх обізнаності (ознайомленості) з теоретичними основами інновацій та рівень вивченості ними типових нововведень у відповідному навчальному закладі;

2) ступінь обізнаності публічних службовців із типовими нововведеннями, розуміння їх важливості для системи органів публічної влади та поінформованість про їх поширеність у цій системі.

Перша група критеріїв надає можливість сформулювати уявлення про загальну теоретично та практичну готовність службовців до нововведень у системі органів публічної влади з урахуванням їх вивчення у відповідному навчальному закладі. *Друга група критеріїв* конкретизує стан готовності публічних службовців до нововведень та потреби у масштабному поширенні цих нововведень у системі органів публічної влади як основного критерію досягнення кінцевого ефекту у межах державно-управлінських реформ. Окрім того, усвідомлено сформована перевага нововведення є головною передумовою для прийняття позитивного рішення щодо його впровадження та необхідності його поширення у цій системі. Такий взаємозв'язок критеріїв відповідає логіці процесу масштабного розповсюдження

нововведень і, тим самим, відповідає *принципу* релевантності інноваційного процесу і процесу масштабного впровадження нововведень [111].

Успіх реалізації системних реформ, які відбуваються в Україні, залежить від рівня професійної компетентності та лідерських якостей керівних кадрів сфери державного управління, їх здатності до креативного (творчого) мислення, прийняття ефективних рішень у нестандартних ситуаціях, застосування інноваційних підходів у роботі.

Слід розглянути такі поняття як "компетентність", "професійна компетентність", "компетенція" і "професіоналізація", що використовуються у теорії публічного управління.

Компетентність публічного службовця – це показник ступеня відповідності, адекватності професіоналізму публічного службовця і змісту компетенції його посади. Відповідно, професіоналізм виступає як необхідна умова компетенції. Якщо зміст професіоналізму, професійного досвіду **публічного** службовця не відповідає структурі професійно-кваліфікаційних вимог посади, її спеціалізації, компетентності, то це свідчить, що в цій ситуації немає достатніх умов для прояву його професіоналізму [140].

Професійна компетентність публічного службовця – це система професійних компетенцій відповідно до повноважень, передбачених посадою.

Компетенція органів публічної влади (уряду, міністерства, парламенту, органів суду, місцевого самоврядування та ін.) – це закріплена законом (або іншим нормативним актом) сукупність владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності і предмета відання (предмет діяльності, функціональне призначення).

Професіоналізація публічного службовця – це інструмент реалізації кадрової політики, який передбачає комплекс заходів щодо підвищення рівня професійної компетентності публічного службовця шляхом підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, формування та передачі професійного досвіду, самоменеджменту та самовдосконалення, а також профорієнтації та реалізації професійних комунікацій.

Відповідно до Указу Президента України "Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу" № 278/2004 від 05.03.2004 р. [224], **професіоналізація державної служби здійснюється**, насамперед, через систему професійного навчання державних службовців, розвиток якої має бути визначено одним із пріоритетів державної політики у цій сфері. Зазначена система передбачає цільову

підготовку за державним замовленням висококваліфікованих фахівців із питань державного управління, залучення провідних закладів освіти до здійснення перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців із метою поліпшення їх спроможності виконувати аналітичну роботу.

В **інноваційній моделі навчання** публічних службовців основними напрямками діяльності вищих навчальних закладів післядипломної освіти стають:

1) *оновлення змісту навчання* шляхом об'єднання зусиль державних, недержавних, громадських, міжнародних організацій, засобів масової інформації; вивчення реального попиту, можливостей та потреб регіону чи установи, кожного учасника навчального процесу; оновлення змісту навчання сучасними науковими результатами в галузі науки державного управління, зокрема сучасними темами з проблем лідерства, аксіології, інноватики, політики, економіки, фінансів, практичної психології, мотиваційного менеджменту та ін.;

2) *розширення освітнього простору* за рахунок створення експериментальних лабораторій, шкіл, центрів, студій, коучингових консультацій тощо для апробації нових знань і вмінь на практиці; *формування самостійної освітньої сфери* з власними механізмами фінансування, управління, функціонування та розвитку;

3) *оновлення системи фінансування* шляхом розвитку багатоканального фінансування; зростання фінансової, управлінської та інституційної автономії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах децентралізації;

4) *планування професійного розвитку фахівців* органів державної влади та місцевого самоврядування, оволодіння ними та вдосконалення навичок ділової професійно спрямованої української й іноземних мов шляхом упровадження навчальних модулів з основ ділової іноземної й української мов, посиливши під час цього складову самостійної роботи слухачів та індивідуальних консультацій із викладачем;

5) *розвиток інноваційної культури* публічних службовців та можливостей вищих навчальних закладів щодо розроблення інформаційно-методичних матеріалів для організації самостійної роботи слухачів, таких як електронні навчальні посібники, підручники, методичні рекомендації, комп'ютерні й інші безконтактні та практико-орієнтовані технології;

6) *оновлення технологій навчання* шляхом широкого використання дистанційного навчання, ресурси якого забезпечуються різними

провайдерами – міжнародними, національними, приватними; розширення форм навчання на робочому місці (взаємонавчання, дослідження, засвоєння та експертиза освітніх інновацій, колективна творчість тощо); розширення інформаційно-комунікативного простору **для неперервного підвищення кваліфікації** керівних кадрів шляхом своєчасного наповнення сайтів інститутів підвищення кваліфікації відповідною навчальною інформацією для заочно-дистанційного навчання; упровадження нових форм навчання, таких, як чат, форум, Інтернет-конференція, е-залік, е-тестування тощо.

Таким чином, державна кадрова політика є системою організаційних, правових та інших заходів уповноважених державою суб'єктів щодо формування кадрового забезпечення органів публічної влади, державних підприємств (організацій, установ), що забезпечують виконання функцій держави. Державна кадрова політика здійснюється органами публічної влади, які визначають мету, завдання, виробляють принципи здійснення державної кадрової політики, визначають місце і роль кадрів у суспільстві, нормативно-правові засади та критерії оцінки їх діяльності, створюють систему механізмів розвитку кадрового потенціалу, вдосконалення його професіоналізму, морально-етичних якостей. Професіоналізація з урахуванням можливостей науково обґрунтованої та систематичної самоосвіти сприятиме підготовці нової генерації публічних службовців, здатних проводити реформи та сприяти розвитку соціальної сфери, уможливить створення належних умов для формування сучасної, орієнтованої на потреби громадянського суспільства системи професійного розвитку кадрового потенціалу державного управління й місцевого самоврядування.

10.3. Інформаційне суспільство як форма соціальної організації у сучасних умовах

Серед головних пріоритетів України є прагнення побудувати інформаційне суспільство, яке орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному й особистому розвитку та підвищуючи якість життя [232]. А розвиток інформаційного суспільства в Україні та впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя і в діяльність органів

публічної влади визначається одним із пріоритетних напрямів державної політики.

Особливого значення на етапі формування інформаційного суспільства набуває використання нових інформаційних технологій для забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності органів публічної влади.

Уперше теорію інформаційного суспільства розробив японський дослідник Ю. Хаяші наприкінці 60-х років XX століття, проте він обмежився лише аналізом економічної сфери, а системний вплив інформації на всі сфери життя суспільства запропонував Д. Бел у 70-х роках XX ст. Починаючи з досліджень Д. Бела, **інформаційне суспільство розглядається** як варіант модернізації соціальних, політичних, економічних відносин із наголосом не стільки на домінуванні "технократичного мислення", а і на пріоритеті культурних чинників соціальних трансформацій [265].

Як відомо, публічне управління – це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави та регіональних органів влади на суспільну систему, завдяки якому забезпечується організуючий вплив на ті сфери й галузі суспільного життя, що вимагають регулювання через систему органів публічної влади шляхом використання її повноважень.

У сучасних умовах розвитку країни все більш значущою у взаємодії "влада – суспільство" стає **інформаційна складова**, а вимогою до органів влади виступає забезпечення зворотного зв'язку. Саме це мається на увазі, коли говорять про відкритість та транспарентність влади. **Транспарентна взаємодія** передбачає обмін інформацією, комунікативний процес, особливістю якого, з одного боку, є відкритість у наданні достовірної інформації, а, з іншого, – готовність до її отримання й опрацювання. На сьогодні транспарентність є необхідною характеристикою виконавчої влади. Її відкритість сприяє розвитку демократії, громадянського суспільства та активізації суспільного контролю над діяльністю органів влади й управління.

У світі вже сформувалась залежність усіх сфер суспільного життя країни від обміну інформацією, функціонування інформаційних та телекомунікаційних систем. Поширення нових інформаційних технологій, глобальний характер систем масової комунікації призвели до **утворення глобального інформаційного простору**, який змушує світову спільноту в цілому та кожну окрему державу швидко орієнтуватися та адаптуватися у сучасному інформаційному середовищі.

В Україні можна виокремити такі нормативно-правові акти, створені державними органами, які покликані визначити **напрями інформатизації українського суспільства**:

концепція створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів [253];

концепція розвитку телекомунікацій в Україні [251];

концепція Національної програми інформатизації України [225];

концепція розвитку електронного урядування в Україні [250];

Національна програма інформатизації [228] та ін.

Основні засади інформатизації українського суспільства наведено у Законі України "Про Національну програму інформатизації" (рис. 10.9) [228].



Рис. 10.9. Основні засади інформатизації суспільства в Україні відповідно до Закону України "Про Національну програму інформатизації"

Відповідно до Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів [228], впровадження **електронного урядування** є важливою умовою розвитку інформаційного суспільства та становлення електронної демократії, де кожен громадянин може створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися інформацією та знаннями, використовувати інформаційні технології для розширення можливостей реалізації власного потенціалу, сприяти суспільному й особистісному розвитку, підвищувати якість життя та створювати умови для відкритого і прозорого державного управління.

Електронне урядування – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [250].

Головний компонент електронного урядування – це **електронний уряд** – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання (система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів).

До основних **принципів електронного урядування** належать [250]:

- принцип прозорості і відкритості;
- принцип конфіденційності та інформаційної безпеки;
- принцип єдиних технічних стандартів і взаємної сумісності;
- принцип орієнтованості на інтереси і потреби споживачів послуг.

Основними завданнями із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні, враховуючи переваги технологій електронного урядування, є такі [250]:

- 1) забезпечення захисту прав громадян на доступ до державної інформації;
- 2) залучення громадян до участі в управлінні державними справами;
- 3) удосконалення технології державного управління;
- 4) підвищення якості управлінських рішень;

5) подолання "інформаційної нерівності", зокрема шляхом створення спеціальних центрів (пунктів) надання інформаційних послуг, центрів обслуговування населення (кол-центрів), веб-порталів надання послуг;

6) організація надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді з використанням мережі Інтернет та інших засобів, насамперед за принципом "єдиного вікна";

7) надання громадянам можливості навчатися протягом усього життя (неперервне навчання);

8) деперсоніфікація надання адміністративних послуг із метою зниження рівня корупції в державних органах;

9) організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису;

10) забезпечення передачі і довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, музеях, бібліотеках, підтримки їх в актуалізованому стані та надання доступу до них.



Додаткова інформація. *Саме поняття "електронного уряду"*

з'явилося на початку 90-х років XX ст., а практична реалізація відбулася тільки наприкінці 90-х років XX ст. Першим у світі ідею урядового порталу реалізував Сінгапур. Він став першою країною, де у 1999 році був створений масштабний урядовий портал eCitizen Centre (www.ecitizen.gov.sg). Урядовий портал країни не тільки почав надавати інформаційні послуги, але й дозволив отримати деякі державні послуги, для яких раніше населення було змушене відвідувати різні міністерства та відомства. Портал підтримував декілька розділів: бізнес, оборона, освіта, зайнятість, охорона здоров'я, житло, правопорядок та інше. Кожна державна установа відповідає за свій сектор [201]

Як приклад реалізації Концепції електронного урядування в Україні можна навести "Електронний уряд" у Харківській області, що стала пілотним регіоном для упровадження цієї системи на платформі *Microsoft SharePoint* у рамках реалізації положень Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020" (спільний проект Харківської обласної державної адміністрації, Кабінету Міністрів України, Міжнародного агентства регіонального

розвитку *GloBee* і компанії-розробника програмного забезпечення *Portis Consulting* за сприяння Посольства Великої Британії) [203].

Унікальність проекту "Електронний уряд" полягає в тому, що Харківська обласна державна адміністрація, яка виступила його ініціатором, залучила партнера – компанію *Portis Consulting*, що взяла на себе повне фінансування проекту. Компанія *Portis Consulting* розробила електронну платформу *Microsoft SharePoint*, на якій можна створити будь-яку програму обліку. Уже створені програми за чотирма напрямками: впровадження електронного документообігу; організація обліку тимчасово переміщених осіб; впровадження електронної реєстрації громадян України; організація реєстрації та обліку державного майна. Після тестування системи "Електронний уряд" у Харківській області її впроваджуватимуть по всій Україні [200].

Як відомо, **інформація** в умовах інформаційного суспільства є основним елементом функціонування системи політичної управління. А для побудови та зміцнення демократичної політичної системи громадяни повинні володіти необхідним обсягом публічної інформації. У свою чергу, органи публічної влади, задовольнивши інформаційні потреби суспільства, перетворюються у легітимні структури, рішення в яких приймаються відкрито та прозоро. Такі процеси сприяють зростанню рівня довіри громадян до органів влади, що, в свою чергу, стабілізує та зміцнює політичну систему країни.

Згідно із Законом України "Про доступ до публічної інформації", **публічна інформація** – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана чи 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, визначених Законом [211].

Поняття "публічна інформація" є ключовим у вищенаведеному Законі України, оскільки у ньому визначається механізм доступу до публічної інформації в Україні. До 2011 року (рік прийняття Закону України "Про доступ до публічної інформації") це поняття було новим для українського законодавства на відміну від інших країн Східної Європи, де воно було загальноприйнятим (наприклад, Словенії, Болгарії, Польщі, Естонії).

Основною метою імплементації в українське законодавство поняття "публічна інформація" є необхідність охоплення різноманітної інформації,

що є у всіх без винятку органів публічної влади України, а також суспільно важливої інформації, котра є в інших осіб.

У Законі України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" [234] публічна інформація розглядається як "офіційна інформація органів державної влади та органів місцевого самоврядування".

Офіційна інформація органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це офіційно документована інформація, створена у процесі діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка доводиться до відома населення в порядку, встановленому Конституцією України [191], Законами України "Про інформацію" [222], "Про доступ до публічної інформації" [211] та "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" [234].

Отже, доступ до публічної інформації означає реальну можливість отримати публічну інформацію певними засобами (стаття 5 Закону України "Про доступ до публічної інформації"):

1) через систематичне й оперативне оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях (наприклад, відомостях, бюлетенях, збірниках, інформаційних листках тощо);

2) на офіційних веб-сайтах і в мережі Інтернет, на інформаційних стендах;

3) будь-яким іншим способом (наприклад, шляхом поширення прес-релізів, оголошень, проведення прес-конференцій, брифінгів, оголошення інформації під час інтерв'ю або публічних виступів посадових осіб, проведення теле- і радіопередач, оприлюднення інформації у засобах масової інформації тощо);

4) надання інформації за запитами на інформацію [211].

Таким чином, основними ознаками інформаційного суспільства можна назвати такі. Будь-який індивід (група осіб, підприємство або організація) у будь-якій точці країни і у будь-який час можуть одержати інформацію та знання на основі автоматизованого доступу і систем зв'язку. У суспільстві функціонують та доступні будь-якому індивіду (групі осіб, підприємству, організації) сучасні інформаційні технології. Існують розвинені інфраструктури, які забезпечують створення національних інформаційних ресурсів в обсязі, необхідному для підтримки науково-технологічного

і соціально-історичного прогресу, що постійно прискорюється. Водночас відбувається процес прискореної автоматизації всіх сфер і галузей виробництва й управління, а також радикальні зміни соціальних структур, наслідком яких є розширення сфери інформаційної діяльності і послуг. Основними цінностями інформаційного суспільства є прозорість, відкритість, плюралізм, урахування думки меншості. Важливою умовою розвитку інформаційного суспільства та становлення електронної демократії є упровадження електронного урядування, головна складова якого – електронний уряд. Особливого значення у цьому разі набуває право громадян на доступ до публічної інформації як гарантованого права кожного отримувати безпосередньо від органів публічної влади офіційні документи та іншу інформацію про їх діяльність.

Висновки

Інновації в управлінській діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є ключовим чинником прискорення темпів соціально-економічного розвитку держав та їх територій, виходу з кризових ситуацій, розв'язання суспільних проблем в умовах дефіциту матеріально-фінансових ресурсів.

Інновації та пов'язані з ними інноваційні процеси стосуються усіх видів та напрямів суспільної діяльності та охоплюють всі стадії їх становлення й розвитку, що дозволяє говорити про особливий вид суспільної діяльності – інноваційний.

Основними напрямками діяльності місцевих органів публічної влади у сфері регулювання інноваційних процесів є такі: участь у розробленні та подальшому впровадженні загальнонаціональних, регіональних та місцевих стратегій та програм розвитку інноваційної діяльності; сприяння та підтримка суб'єктів господарювання в питаннях організаційно-методичного забезпечення, матеріально-технічної та консультативної допомоги; сприяння розвитку інноваційної інфраструктури регіонів, окремих територій; покращення ресурсного забезпечення інноваційної діяльності шляхом фінансування з місцевих бюджетів та залучення інвестиційних ресурсів та ін.

Законодавством в Україні визначаються повноваження різних рівнів і підсистем органів публічної влади щодо здійснення інноваційної діяльності на державному й регіональному рівнях.

Незважаючи на існування достатньо великої за обсягом нормативної бази, що врегульовує основні питання інноваційної діяльності, в Україні поки що не сформована цілісна та ефективна національна інноваційна система, що спричиняє появу негативних тенденцій у цій сфері.

Інноваційний розвиток – це складний процес прикладного характеру зі створення та впровадження інновацій, якісних змін об'єкта управління та отримання економічного, соціального, екологічного, науково-технічного чи іншого виду ефекту, пов'язаного з необхідною умовою виживання і розвитку організацій, підприємств або територій з їх населенням у цілому в довгостроковій перспективі.

Проблему підйому національної економіки на належний рівень можна вирішити, зокрема, шляхом запровадження кластерного підходу до діяльності організацій, установ та підприємств різних форм власності, а саме, через створення територіально-галузових інтеграційних об'єднань суб'єктів, зацікавлених у кінцевому результаті. Кластери є одним із механізмів реалізації стратегічних пріоритетів інноваційного розвитку території країни.

Одним із різновидів кластерів є муніципальний (міжмуніципальний) кластер, що становить локальну мережну структуру, яка інтегрує діяльність представників органів муніципального управління, бізнес-середовища, місцевих науково-дослідних, освітніх, громадських, інших некомерційних організацій з метою задоволення спільних інтересів громад, досягнення конкурентних переваг, підвищення експортних можливостей.

Пріоритетним завданням сучасного етапу розвитку України є питання кадрового забезпечення усіх сфер її життєдіяльності.

Державна кадрова політика передбачає якісне кадрове забезпечення органів публічної влади, підвищення їх конкурентного статусу, формування позитивного іміджу, а також забезпечення оптимального використання трудових ресурсів, розвиток кадрового потенціалу.

Основними засобами реалізації державної кадрової політики є такі: кадрове планування; організація добору кадрів на конкурсній та позаконкурсній основі для заміщення посад; створення кадрового резерву; професійна адаптація на відповідній посаді; підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів; оцінювання рівня професійної компетентності на основі щорічного оцінювання та атестації; мотивація роботи публічних службовців та ін.

Дієва і цілеспрямована державна кадрова політика в органах публічної влади призначена подолати непрофесіоналізм і безвідповідальність чиновників, докорінно покращити діяльність органів публічної влади.

Запровадження інноваційної моделі здійснення кадрової політики сприятиме підвищенню ефективності функціонування системи державної служби, органів місцевого самоврядування, а також посилить роль держави і державного регулювання у сфері інноваційної діяльності.

Основними інноваційними ресурсами в системі органів публічної влади є такі: кадрові, матеріальні, фінансові та інформаційно-інтелектуальні.

Показником ступеня відповідності, адекватності професіоналізму публічного службовця і змісту компетенції його посади є його компетентність.

Інструментом реалізації кадрової політики, який передбачає комплекс заходів щодо підвищення рівня професійної компетентності публічного службовця є професіоналізація публічного службовця, що здійснюється, насамперед, через систему професійного навчання публічних службовців.

В інноваційній моделі навчання публічних службовців основними напрямками діяльності вищих навчальних закладів післядипломної освіти стають: оновлення змісту; розширення освітнього простору; оновлення системи фінансування; планування професійного розвитку фахівців органів публічної влади; розвиток інноваційної культури публічних службовців; оновлення технологій навчання.

Розвиток інформаційного суспільства в Україні та впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя і в діяльність органів публічної влади визначається одним із пріоритетних напрямів державної політики.

У сучасних умовах розвитку країни все більш значущою у взаємодії "влада – суспільство" стає інформаційна складова, а вимогою до органів влади виступає забезпечення зворотного зв'язку.

Інформатизація – це сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян і суспільства на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних

технологій, які побудовані на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки.

Важливою умовою розвитку інформаційного суспільства та становлення електронної демократії є упровадження електронного урядування, головною компонентою якого є електронний уряд.

Електронне урядування – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана чи 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.

Право на доступ до інформації – це гарантоване право кожного отримувати безпосередньо від органів публічної влади, їх посадових і службових осіб офіційні документи та іншу інформацію про їх діяльність, право отримувати у приватноправових юридичних осіб інформацію про їх діяльність та право ознайомлюватися з відомостями про себе. Закон України "Про доступ до публічної інформації" визначає механізми реалізації одного з основоположних прав людини – права на отримання інформації, зокрема, про діяльність органів влади.

Контрольні запитання для самодіагностики

1. Дайте визначення понять "інновації", "інноваційний потенціал", "інноваційний розвиток" і "інноваційна інфраструктура". Назвіть відмінні ознаки інновації.

2. Визначте сутність, мету, об'єкти і суб'єкти інноваційної діяльності. Назвіть кінцеві результати інноваційної діяльності.

3. Які існують напрями діяльності місцевих органів влади у сфері регулювання інноваційних процесів на регіональному та місцевому рівнях?

4. У чому полягають причини проведення неефективної інноваційної політики в Україні? Які ви можете назвати шляхи переходу економіки України на нову інноваційну модель розвитку?

5. Дайте визначення поняттю "кластер" та назвіть основні його ознаки. Що становлять муніципальні (міжмуніципальні) кластери?

6. Які нормативно-правові акти регламентують різні аспекти реалізації державної кадрової політики в Україні? Назвіть провідні напрями здійснення державної кадрової політики.

7. Охарактеризуйте основні інноваційні ресурси в системі органів публічної влади.

8. Які критерії необхідно враховувати у процесі оцінювання стану готовності публічних службовців до державно-управлінських нововведень?

9. Які існують напрями професіоналізації публічних службовців в Україні?

10. Розкрийте сутність поняття "інформаційне суспільство". У чому полягає інформаційний суверенітет держави?

11. Охарактеризуйте сутність та принципи електронного урядування. Наведіть приклади реалізації Концепції електронного урядування в Україні.

12. Дайте визначення поняттю "публічна інформація". Як реалізується доступ до публічної інформації в Україні?

Тести для самодіагностики

1. Інновації – це:

а) діяльність, спрямована на використання та комерціалізацію результатів наукових досліджень і розробок, зумовлює випуск на ринок нових конкурентоспроможних товарів і послуг;

б) новостворені (застосовані) і/бо вдосконалені конкурентоспроможні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і/або соціальної сфери;

в) нові знання й інтелектуальні продукти; виробниче обладнання та процеси; організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного

або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру і якість виробництва і/або соціальної сфери.

2. Інноваційний процес є складовою:

- а) інноваційної діяльності;
- б) інноваційного потенціалу;
- в) інноваційної інфраструктури;
- г) інноваційного розвитку.

3. Система постачальників, виробників, споживачів, елементів промислової інфраструктури, дослідницьких інститутів, що взаємодіють у процесі створення додаткової вартості – це:

- а) інноваційна інфраструктура;
- б) об'єкти інновації;
- в) кластер.

4. Основними ознаками кластера є:

- а) інноваційна інфраструктура, інноваційна діяльність;
- б) інноваційний розвиток, інноваційний потенціал;
- в) географічна концентрація, спеціалізація, різні учасники, співробітництво і конкуренція, життєвий цикл, інновація.

5. Кластер як одна із форм кооперації суб'єктів господарювання сприяє зміцненню партнерських взаємовідносин у так званому трикутнику "влада – бізнес – громада":

- а) так;
- б) ні.

6. Кадрове забезпечення державної служби; кадрове забезпечення служби в органах місцевого самоврядування; кадрове забезпечення державних підприємств, установ та організацій, що забезпечують виконання функцій держави, – це:

- а) напрями здійснення державної кадрової політики;
- б) засоби реалізації державної кадрової політики;
- в) принципи реалізації державної кадрової політики.

7. Професіоналізація державної служби здійснюється через систему професійного навчання державних службовців:

- а) так;
- б) ні.

8. Форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян – це:

- а) інформатизація;
- б) електронне врядування;
- в) інформаційний суверенітет держави.

Завдання для самостійного вирішення

Завдання 10.1

На основі використання матеріалу, а також літературних джерел вітчизняних і зарубіжних учених здійсніть порівняльний аналіз технологій електронного врядування в Україні та інших країн світу.

Для виконання завдання використовуйте табл. 10.5.

Таблиця 10.5

Технології електронного врядування в Україні та інших країнах світу

Технології електронного врядування	Вітчизняний досвід (навести приклади)	Зарубіжний досвід (навести приклади)
...	...	...

Завдання 10.2

Заповніть порожні блоки, що наведені на схемі (рис. 10.10), основними напрямками діяльності місцевих органів публічної влади у сфері регулювання інноваційних процесів.

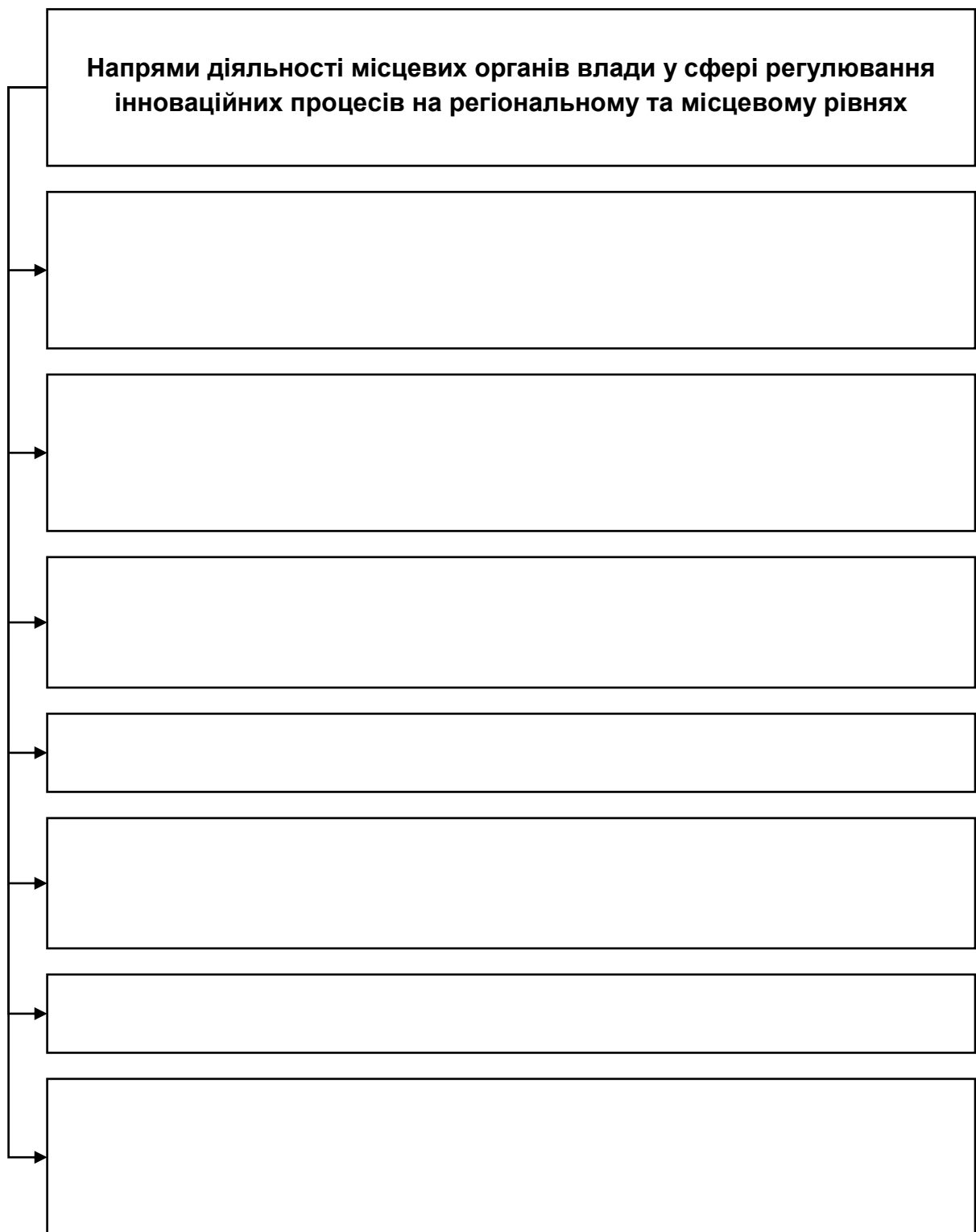


Рис. 10.10. Основні напрями діяльності місцевих органів влади у сфері регулювання інноваційних процесів на регіональному та місцевому рівнях

У процесі заповнення схеми слід використовувати вивчений матеріал.

Глосарій

Адміністрація – (від лат. *administratio* – керування, управління, керівництво) – це: 1) управлінська діяльність державних органів; організаційна діяльність у сфері управління; 2) органи виконавчої влади держави; урядовий апарат; 3) посадові особи, що керують персоналом будь-якої установи, підприємства; 4) розпорядники, відповідальні улаштовувачі будь-чого.

Адміністрування передбачає особливий вид діяльності, а саме прийняття нормативних документів, розпоряджень, що видаються повноважними органами в умовах демократії, коли існує багатобічність взаємозв'язків між політичними й суспільними інститутами.

Адмініструвати (від лат. *administrare* – керувати, завідувати, управляти) – це: 1) керувати, завідувати; 2) керувати формально, бюрократично, лише за допомогою наказів, командування

Аксіологія (від грецьк. *axia* – цінність + *logos* – слово, поняття, вчення) – це наука про цінності.

Верстви – це великі сукупності людей, які різняться за своїм становищем у соціальній ієрархії суспільства.

Вибір – варіант, якому віддається перевага з великої кількості інших пропозицій.

Відповідальність управлінська – це необхідність, обов'язок відповідати за прийняття чи неприйняття управлінських рішень.

Глобальне громадянське суспільство – це планетарна сукупність усіх громадян світу, їх вільних об'єднань і асоціацій, пов'язаних суспільними відносинами, що перебувають за межами новостворюваної глобальної держави, її директивного регулювання і регламентації, що гарантуються й охороняються політичними структурами глобального світу.

Гносеологія (від грецьк. *gnosis* – пізнання і *logos* – вчення) – це галузь філософії, яка вивчає сутність пізнавального процесу, його закономірності та принципи, форми і типи одержання знання про світ в усьому його багатоманітні.

Громадські об'єднання – це об'єднання, створені з метою реалізації та захисту громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав, інтересів людини, які сприяють розвитку творчої активності й самостійності громадян, їх участі в управлінні державними та громадськими справами.

Громадянське суспільство – це суспільство з високорозвиненою системою взаємодії в межах права вільних і рівноправних громадян, їх об'єднань, з реальним забезпеченням державою їх рівних можливостей вільно і безпечно розпоряджатися своїми силами, здібностями, майном, спираючись на право і власну правосвідомість.

Демократія – це форма політичної організації суспільства, яка визначає джерелом влади народ, його право вирішувати державні справи, водночас захищаючи громадські права і свободи.

Держава – це суверенна політико-територіальна організація суспільства, що володіє владою, яка здійснюється державним апаратом на основі юридичних норм, що забезпечують захист і узгодження суспільних, групових, індивідуальних інтересів зі спиранням, у разі потреби, на легальний примус.

Державна влада – це публічно-політичні, вольові (керівництва – підкорення) відносини, що утворюються між державним апаратом і суб'єктами політичної системи суспільства на підґрунті правових норм, зі спиранням, у разі потреби, на легальний примус.

Державне управління – це діяльність органів державної влади та їх посадових осіб з практичного втілення виробленого на основі відповідних процедур політичного курсу.

Децентралізація – це передача функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, поширення кола повноважень розташованих нижче органів управління за рахунок вищих органів

Джерела конфліктів – це збіг несприятливих життєвих обставин, які впливають на поведінку людей, проблеми трудової мотивації, розриви комунікативних зв'язків тощо.

Економічна результативність – це, насамперед, створення умов для ведення бізнесу, залучення іноземних інвестицій, дієвої експортно-імпоротної діяльності та впровадження політики імпортозаміщення, подолання корупції як головної перешкоди для розвитку підприємництва тощо.

Економічний конфлікт – це протистояння суб'єктів соціально-економічних стосунків із приводу недостатньої кількості економічних ресурсів, для вирішення якого слід застосувати соціальні, економічні чи політичні засоби.

Електронне врядування – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування

з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Етика – з давньогрецьк. – наука про людські чесноти (Арістотель, IV ст. до н. е.), наука про мораль (моральність). Метою етики є раціональне обґрунтування моралі та виявлення її природи, сутності, місця і значення у розвитку людини і суспільства. Функції етики: описова; ціннісно-орієнтаційна; функція вироблення етичних знань.

Етика публічного адміністрування – це сукупність норм, правил, принципів, ідеалів, що визначають поведінку людей і є нормами загальнолюдської моралі у сфері управління. Таким чином, моральні норми є універсальними нормами в регулюванні суспільних відносин, тому публічне адміністрування нерозривно пов'язано з моральністю, етикою, культурою.

Етика управління – це сукупність норм, правил, принципів, ідеалів, що визначають поведінку людей у сфері владно-розпорядчих повноважень. Норми етики управління: норми, пов'язані з процесом прийняття рішень; норми, що регулюють процес спілкування з підлеглими та керівниками.

Закон ескалації конфліктогенів – це закон, відповідно до якого кожен наступний конфліктоген сильніше за попередній ($КГ3 > КГ2 > КГ1$ і так далі).

Запобігання конфлікту – це діяльність, яку суб'єкт здійснює з метою недопущення виникнення конфлікту.

Ідеали – це бажаний досконалий зразок.

Ідеологія управління – це система фундаментальних ідей розвитку суспільства, які визначають форму і зміст управлінських концепцій. Індивідуальна моральна свідомість містить почуття обов'язку, сумління, гідності, справедливості, що є емоційно-почуттєвим рівнем. Індивідуальна моральна свідомість є основою моральних переконань. Її основними складовими є воля, почуття, знання. Раціонально-теоретичний рівень індивідуальної моральної свідомості пов'язаний із системою та змістом знань, понять про добро, зло, щастя, сенс життя, справедливість, відповідальність, моральні цінності.

Інновації – це новостворені (застосовані) і/або вдосконалені конкурентоспроможні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і/або соціальної сфери.

Інноваційна діяльність – це діяльність, спрямована на використання та комерціалізацію результатів наукових досліджень і розробок, і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоспроможних товарів і послуг.

Інноваційна інфраструктура – це сукупність підприємств, організацій, установ, їх об'єднань, асоціацій будь-якої форми власності, що надають послуги із забезпечення інноваційної діяльності (фінансові, консалтингові, маркетингові, інформаційно-комунікативні, юридичні, освітні тощо).

Інноваційний потенціал – це сукупність потенційних можливостей, які створюються з урахуванням всіх ресурсних та інфраструктурних компонентів для використання нововведень у виробничій, фінансовій, управлінській, комерційній та інших сферах діяльності відповідно до стратегічних пріоритетів і цілей розвитку, а також ступеня готовності громади виконувати поставлені інноваційні завдання.

Інноваційний процес – це складова інноваційної діяльності, яка визначається входами, виходами, функцією управління, інноваційним потенціалом, ресурсами, зворотними зв'язками та їх взаємодією, які у сукупності відображають процес створення і розповсюдження інновацій.

Інноваційний розвиток – це складний процес прикладного характеру зі створення та впровадження інновацій, якісних змін об'єкта управління та отримання економічного, соціального, екологічного, науково-технічного чи іншого виду ефекту, пов'язаного з необхідною умовою виживання і розвитку організацій, підприємств або територій з їх населенням у цілому в довгостроковій перспективі.

Інтолерантність – це нетерпимість (протилежне толерантності).

Інформатизація – це сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян та суспільства на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, які побудовані на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки.

Інформаційний суверенітет держави – це здатність держави контролювати і регулювати потоки інформації з-поза меж держави з метою додержання законів України, прав і свобод громадян, гарантування національної безпеки держави.

Інфраструктура – це невід'ємна складова матеріально-технічної бази суспільства, на підставі якої створюються загальні умови для ефективного розвитку і функціонування суспільного виробництва.

Інцидент – це конфліктний епізод, початок конфлікту, ситуація взаємодії, в котрій відбувається зіткнення інтересів або цілей конфліктних сторін.

Класи – це великі групи людей, що володіють схожими економічними ресурсами.

Кластер – це система постачальників, виробників, споживачів, елементів промислової інфраструктури, дослідницьких інститутів, що взаємодіють у процесі створення додаткової вартості.

Коаліція – це союз політичних партій або угруповань, створений на добровільних засадах для спільної участі у виборах або створення спільного (коаліційного) уряду.

Компетентність – це комплекс необхідних знань, умінь, практичних навичок та інформаційного ресурсу, що дозволяє ефективно вирішувати управлінські проблеми.

Компетенція органів публічної влади (уряду, міністерства, парламенту, органів суду, місцевого самоврядування тощо) – це закріплена законом (або іншим нормативним актом) сукупність владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності і предмета відання (предмет діяльності, функціональне призначення).

Компетенція публічного службовця – це показник ступеня відповідності, адекватності професіоналізму публічного службовця і змісту компетенції його посади.

Компроміс – це згода, порозуміння з політичним противником, досягнуті шляхом взаємних поступок.

Консенсус – це угода значної більшості людей будь-якого співтовариства щодо найбільш важливих аспектів його соціального життя, виражена в діях.

Конституційний процес – це встановлений нормами конституційний правопорядок здійснення суб'єктами діяльності зі створення, тлумачення та реалізації конституційно-правових та інших юридичних норм, спрямований на реалізацію матеріальних норм конституційного права в ході виконання цими суб'єктами своїх обов'язків і повноважень, здійснення окремими з них своїх прав і законних інтересів.

Конституційно-правотворчий процес – це встановлений нормами конституційного права порядок діяльності суб'єктів конституційних відносин з аналізу та оцінювання правових потреб суспільства, формування і прийняття відповідних і адекватних суспільному розвитку правових рішень і актів.

Конфлікт – це тимчасове загострення соціальних суперечностей, що проявляється у зіткненні соціальних спільнот – держав, соціальних груп, націй, соціальних інститутів, класів тощо, яке зумовлено суттєвими відмінностями чи протилежністю їх власних інтересів, тенденцій розвитку, цілей.

Конфлікти духовної сфери – це боротьба суб'єктів соціальної взаємодії на підґрунті різноспрямованих цінностей, поглядів та інтересів у процесі виробництва, розподілу і споживання різних духовних цінностей.

Конфліктогени – це слова, дії (або відсутність таких дій), які призводять до виникнення конфлікту.

Конфліктологічна компетентність – це певна здатність особи (організації, громадського руху соціальної групи тощо) у фактичному конфлікті проводити діяльність, орієнтовану на мінімізацію наслідків конфліктної ситуації і спрямування соціально-негативних конфліктів у соціально-позитивне русло.

Конфліктологія – це особлива міждисциплінарна галузь, яка об'єднує теоретичні, методологічні та методичні підходи до опису, вивчення конфліктів і розвитку практики роботи з конфліктними явищами різного роду, що виникають у різних областях людської взаємодії.

Конфронтація – це протиборство, зіставлення, зіткнення систем, інтересів, класів, переконань, партій і держав. Крайня ступінь конфронтації – це збройний конфлікт, війна.

Культура моральних почуттів – це здатність до морального резонансу (співчуття, милосердя), що виявляється у вчинках та культурі поведінки.

Межі конфлікту – це зовнішні структурно-динамічні межі конфлікту за кількістю учасників (внутрішньосистемні межі), за територією, на якій виникає конфлікт (просторові межі), за тривалістю конфлікту (часові межі).

Метод – це спосіб досягнення мети. З філософської точки зору методи поділяють на: **всезагальні**, тобто такі, що діють в усіх галузях науки та на всіх етапах дослідження; **загальнонаукові** (тобто для всіх наук); **окремі** (тобто для визначених наук; **спеціальні** або **специфічні** (для даної науки).

Методика – це сукупність технічних заходів, пов'язаних із методами дослідження, у тому числі система (сукупність, послідовність, взаємозв'язок) операцій, процедур, прийомів установлення соціальних фактів, їх систематизації й аналізу.

Методологія – це вчення про структуру, логічну організацію, методи та засоби діяльності.

Мораль (від лат. наука про людські характери (Цицерон, I ст. до н. е.) – це: 1) як форма суспільної свідомості є сукупністю усвідомлюваних людьми принципів, норм, приписів, правил поведінки; 2) інструмент (соціальний інститут) суспільної самоорганізації; 3) система вимог, норм і правил поведінки людей, що історично склалися і дотримання яких має добровільний характер. Мораль регулює людську поведінку з позицій принципового протиставлення добра і зла. Призначення моралі полягає у забезпеченні цілісності та гармонійності людських стосунків, наступництва історичного розвитку суспільства.

Моральна норма – це найпростіша форма суперечливої єдності реального та ідеального в моралі. Моральні норми можуть суперечити одна одній.

Моральна оцінка – це уявлення про моральну цінність вчинків, дій, їх відповідність належному. Виражається у схваленні чи засудженні поведінки та вчинків.

Моральна практика – це моральні відносини, в яких втілюється ставлення людини до інших людей, до суспільства, до його інституцій, спільнот, до самої себе.

Моральна свідомість – це різновид суспільної свідомості, що виконує своє призначення через вироблення духовних цінностей, що складають ідеальну модель належної поведінки і стосунків. Моральна свідомість функціонує на двох рівнях: емоційно-почуттєвому та раціонально-теоретичному. Раціонально-теоретичний рівень моральної свідомості містить систему моральних знань про норми, принципи, ідеали, поняття, які теоретично обґрунтовують мораль. Залежно від носія моральна свідомість є індивідуальною або суспільною.

Моральний ідеал – це образ морально досконалих суспільства та людини, кінцева мета, до якої спрямовано моральний розвиток.

Моральні відносини – це: 1) зв'язки і залежності, до яких долучаються люди у процесі життєдіяльності на основі вироблених суспільством вимог та особистих переконань; 2) система цінностей, що реалізується в суспільстві. Їх зміст визначається системою моральних норм, принципів, оцінних уявлень, що реально панують у відповідній сфері життєдіяльності чи суспільстві. Моральні норми та оцінні уявлення виражають

інтереси тих чи інших соціальних груп, суспільства в цілому і стають основою поведінки людей.

Мотиви – це внутрішні збуджувальні до дій сили. Моральний аспект вчинку визначається системою мотивів та оцінок.

Муніципальні (міжмуніципальні) кластери є локальною мережною структурою, яка інтегрує діяльність представників органів муніципального управління, бізнес-середовища, місцевих науково-дослідних, освітніх, громадських, інших некомерційних організацій з метою задоволення спільних інтересів громад, досягнення конкурентних переваг, підвищення експортних можливостей.

Наука – це сфера дослідницької діяльності, яка скерована на отримання нових знань про природу, суспільство та мислення.

Норми соціальні – це сукупність вимог та очікувань з боку соціальних спільнот до своїх членів з метою реалізації діяльності, що відповідає загальним зразкам, цінностям і ідеалам, та можуть бути реалізовані у вербальній, документальній та функціональній формах

Об'єкт конфлікту – це конкретна матеріальна або духовна цінність, до володіння або користування якою прагнуть усі сторони конфлікту.

Опозиція – це: 1) протиставлення своєї політики політиці інших політичних сил; 2) виступ проти думки більшості у законодавчих, партійних та інших структурах. Розрізняють опозицію помірковану, радикальну, лояльну, конструктивну, деструктивну (руйнівну).

Офіційна інформація органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це офіційно документована інформація, створена в процесі діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка доводиться до відома населення в порядку, встановленому Конституцією України, Законами України "Про інформацію", "Про доступ до публічної інформації" та "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації".

Паретто-ефективність (оптимальність) – це теорія, за якою в ефективній економічній системі неможливо провести яке-небудь поліпшення без відповідного погіршення яких-небудь її параметрів.

Парламент – це найвищий законодавчий і представницький орган влади в державі з республіканською формою правління, який обирається населенням. У деяких країнах парламенти мають специфічні назви:

конгрес – у США, кортеси – в Іспанії, сейм – у Польщі, кнесет – в Ізраїлі, Верховна Рада – в Україні тощо.

Політична влада – це публічні, вольові відносини, що утворюються між суб'єктами політичної системи суспільства на основі політичних і правових норм.

Політична партія – це безперервно діюча організація, що існує як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівнях, спрямована на одержання й відправлення влади й прагнуча із цією метою до народної підтримки.

Політична поведінка – це взаємодія суб'єкта з політичною реальністю, яка охоплює його дії та орієнтації щодо політичної практики.

Політична результативність публічного адміністрування зорієнтована на створення позитивного політичного середовища, яке повинно сприяти формування політичних еліт, зацікавлених у розвитку країни, що мають виступати основою формування політичних партій, коаліцій та об'єднань, діяльність яких суттєво впливає на роботу органів публічного влади країни.

Політична свідомість – це система політичних знань, цінностей й ідейно-політичних переконань людей, на основі яких виробляються найбільш стійкі й значущі політичні орієнтації й установки людей стосовно політичної системи і їхнього місця в даній системі.

Політична система – це сукупність політичних інститутів, суспільних структур, норм і цінностей, а також їхніх взаємодій, у яких реалізується політична влада й здійснюється політичний вплив.

Політичний конфлікт – це протистояння суб'єктів політики в їх спільному прагненні втілити свої цілі та інтереси, пов'язані передусім із отриманням влади чи її перерозподілом, а також із заміною їх політичного статусу в суспільстві.

Політичні інститути – це сукупність суб'єктів, які беруть участь у політичному житті суспільства (органи державного правління, законодавчі, судові органи, політичні партії, рухи, фронти тощо).

Постіндустріальне суспільство – суспільство, в економіці якого пріоритет перейшов від переважного виробництва товарів до надання послуг, проведення досліджень, організації системи освіти й підвищення якості життя; в якому клас технічних фахівців став основною професійною групою й упровадження нововведень усе більшою мірою стало залежати від досягнень теоретичного знання.

Предмет конфлікту – це об'єктивно існуюча чи уявна проблема, що слугує причиною непорозуміння між сторонами.

Принцип – це: 1) основне вихідне положення будь-якої теорії, вчення, науки, світогляду, політичної організації; 2) внутрішня впевненість людини, що визначає її ставлення до дійсності, норм поведінки і відповідної діяльності.

Проблема в публічному адмініструванні (від англ. *problem in the Public Administration*) – це невідповідність стану соціального об'єкта вимогам законодавства, акту, прийнятому певним органом чи посадовою особою вищого рівня, суспільним очікуванням тощо.

Професійна етика – це сукупність норм, принципів, ідеалів, форм поведінки, а також механізмів їх передачі (ритуали, традиції, звичаї, обряди тощо).

Професійна компетентність публічного службовця – це система професійних компетенцій відповідно до повноважень, передбачених посадою.

Професійна мораль – це конкретизація загальних моральних принципів і норм соціальних відносин відповідно до специфіки професійної діяльності.

Професіоналізація публічного службовця – це інструмент реалізації кадрової політики, який передбачає комплекс заходів щодо підвищення рівня професійної компетентності публічного службовця шляхом підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, формування та передачі професійного досвіду, самоменеджменту та самовдосконалення, а також профорієнтації та реалізації професійних комунікацій.

Профілактика конфліктів – це певна сукупність методів, напрямів управління організацією, які значно зменшують можливість виникнення різноманітних конфліктів.

Процес – це сукупність послідовних дій для досягнення певного результату.

Публічна адміністрація – це система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, установлених законом.

Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана чи 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, визначених Законом.

Публічна служба – це професійна діяльність, визначена Законами України "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування", основна мета якої полягає у якісному наданні публічних послуг громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечення оптимального використання публічних коштів, вчасне й адекватне реагування на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Публічне адміністрування – це залучення всіх зацікавлених громадян до процесів, що відбуваються на рівні міста, району, регіону, країни з метою використання їх права, здібностей, можливостей здійснювати народну владу, самостійно приймати рішення та реалізовувати функції публічного адміністратора – соціального контролера, що має здатність до самоорганізації.

Результативність публічного адміністрування – це узагальнювальний показник, який містить як кількісні, так і якісні характеристики, відображає **дієвість** у досягненні поставлених цілей, **економічність** у використанні наявних ресурсів, **продуктивність** отриманих результатів (ефективність) як віддачу від витрачених ресурсів, **прибутковість** як результат функціонування народного господарства країни, **якість** як відповідність правил державотворення країни міжнародним стандартам та нормам та **якість життя населення** країни.

Системна результативність – це результативність взаємодії всіх органів влади, враховуючи їх структуру та підпорядкованість на всіх рівнях під час прийняття та імплементації управлінських рішень.

Службова етика – це сукупність найбільш загальних норм, правил, принципів поведінки людини у сфері його професійної, виробничої та службової діяльності. Вимоги службової етики: дисциплінованість, збереження ресурсів, коректність міжособових відносин.

Соціальна результативність полягає, перш за все, у забезпеченні всім громадянам належного рівня соціального захисту, створенні

рівних умов для розвитку особистості, подоланні безробіття, бідності, різкого розмежування між найбагатшими та найбіднішими прошарками суспільства, зниження територіальної та регіональної асиметрії тощо.

Соціальна стратифікація – це процес розвитку соціальної нерівності та ієрархічного групування людей на соціальних рівнях, які різняться між собою престижем, власністю та владою.

Соціально-інноваційний потенціал – це сукупність ресурсів і можливостей людини, соціальної групи, організації, соціального інституту тощо стосовно досягнення соціально значущих цілей за рахунок створення, впровадження та поширення інновацій.

Соціологічне дослідження – це вид систематичної пізнавальної діяльності, що складається з логічно послідовних методологічних, методичних та організаційно-технічних процедур, спрямованих на глибоке вивчення, аналіз і систематизацію соціальних фактів, виявлення зв'язків, залежностей між соціальними явищами і процесами, формування на основі зібраної інформації нових знань та розроблення заходів щодо управління досліджуванним об'єктом, забезпечення його прогресивного розвитку.

Стрес – це неспецифічна відповідь організму на будь-яку висунуту йому вимогу, і ця відповідь є напругою організму, спрямованою на подолання виникаючих труднощів і пристосування до зростаючих вимог.

Суверенітет держави – це політико-юридична властивість державної влади, яка означає її верховенство і повноту всередині країни, незалежність і рівноправність ззовні.

Суверенітет народу – це верховенство народу як джерела і носія влади, його право самому вирішувати свою долю, безпосередньо або через представницькі органи брати участь у формуванні напрямку політики своєї держави, складу її органів, контролювати діяльність державної влади.

Суверенітет нації – це володіння реальною можливістю визначати характер свого національного життя, самостійно вирішувати питання, відносно розвитку національної свободи і національних потреб, право на повагу національної честі і гідності, розвиток культури, мови, звичаїв, традицій, створення національних установ.

Суспільний розвиток – це якісна зміна всієї структури суспільства аж до зміни способу мислення людей, що приводить до виникнення нових суспільних відносин і нових методів виробництва.

Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Толерантність – це своєрідна форма індивідуального чи колективного прояву, що формується на основі взаємодії та взаємовідносин між різними сторонами (індивідами, соціальними групами, державами, політичними партіями тощо), а також демонструється кожною з них сприйняттям та терпінням щодо різниці у поглядах, уявленнях, поведінці, позиціях, діях тощо відносно протилежної сторони.

Унітарна держава – це єдина держава, поділена на адміністративно-територіальні чи національно-територіальні одиниці, які не мають політичної самостійності, статусу державного утворення.

Форма правління – це організація верховної державної влади, порядок утворення її органів, та їх взаємини з населенням.

Функції конфлікту – це роль, яку виконує конфлікт, його вплив – позитивний (конструктивний) чи негативний (деструктивний) на суспільство, соціальну групу, організацію, індивіда.

Цивілізація – це форма спільного життя людей, якій властиве відтворення власної матеріальної і соціально-політичної структури відносин на основі пріоритету властивих їй духовних норм, цінностей, ідеалів і життєвих сенсів.

Ціннісна орієнтація – це здатність моральної свідомості постійно спрямовувати думки і дії людини на досягнення певної моральної мети і результату.

New public management – це сукупність адміністративно-політичних стратегій реформування, в основу якої покладено переважно тлумачення адміністративної діяльності крізь призму приватної економіки.

Old public management – це класична бюрократична форма організації, описана Максом Вебером як ідеальний тип раціональної форми правління, що завдяки принципу праводержавності відзначається високим рівнем прогнозованості для політики і для громадян.

Іменний покажчик

А

Абалкін Л. І. 34
Адлер А. 161
Алфьоров С. В. 197
Андрійчук В. Г. 34

Б

Базаров Т. 302
Баймуратов М. О. 198
Барнард Ч. 103
Басе А. 161
Батанов О. В. 198
Бекон Ф. 159
Бел Д. 308
Берн Е. 169
Берклі-Ален М. 182
Берковітц Л. 161
Бернард С. 34
Белокурова О. 231
Беляєв Р. С. 183
Білик М. Д. 34
Блейк Р. 161
Боулдинг К. 159
Бредап П. 37
Букерт Г. 116
Бухарт Г. 42

В

Вебер М. 61, 104, 116, 128, 159, 162
Веблен Т. 162
Видрін І. В. 198
Вільсон В. Т. 7, 26, 103

Г

Гаврилишин Б. 40
Геблер Т. 103
Гегель Г. 159

Геракліт 159
Гібсон Дж. 34
Гоббс Т. 159
Головаха Є. 350
Гришина Н. В. 350
Гріценко О. І. 11
Гумплович Л. 162

Д

Далшир Е. 103
Дарвін Ч. 159
Дарендорф Р. 158, 159, 162
Девіс К. 244
Девіс Р. 69
Діакон Б. 231
Дзюндзюк В. Б. 11
Дойч К. 62
Дойч М. 161
Долан Е. 34
Друкер П. 37, 42
Дуглас М. 244
Д'юсенбері Дж. 244

Е

Епплбі П. Х. 7

Є

Ємельяненко Л. М. 352
Єрохін С. А. 34
Єфімова М. 34

Ж

Желюк Т. 102
Жнякін Б. 34
Жучкова Г. 37

З

Заславська Т. А. 211
Здравомислов А. Г. 167
Зіммель Г. 159, 162

І

Іванцевич Д. 34
Ільїн М. 231

К

Карпова Ю. 304
Кембел К. 244
Кене Ф. 32, 39
Клапп Г. 8
Коваль З. 37
Козер Л. 158,159,162,184
Коломоєць Т. О. 11
Коник С. М. 11
Копилова В. А. 183
Кравченко В. І. 198
Краснова В. 34
Кузьменко О. В. 11

Л

Лайкерт Р. 40
Левін К. 162
Лейбфрид С. 231
Лєдяєв В. 231
Ліндсей Д. 34, 161
Локк Дж. 232
Лоренц К. 161

М

Макаренко А. С. 176
Макіавеллі Н. 159
Маркс К. 34, 159
Мартиненко В. М. 12
Марч Дж. 103
Маршал А. 34
Мейо Е. 159
Мельник А. 39, 44, 46, 54
Мельтюхова Н. М. 11
Мертон Р. К. 246
Морено Дж. 161
Мосенг Е. 37, 38, 54, 55
Мочерний С. В. 34
Мур У. 244
Мутон Дж. 161

Н

Нижник Н. 40, 55
Никифоров А. 304
Ніконенко М. С. 34

О

Оболенський О. 39, 44, 46, 54
Олуф Д. В. 8
Орзіх М. П. 198
Осборн Д. 103

П

Падерін І. Д. 34
Парето В. 32, 34, 159
Парк Р. 162
Парсонс Т. 62, 159, 244, 246
Петті В. 39
Платон 159, 281
Портер М. 292
Прюїтт Д. 161

Р

Ральф Ч. 69, 96
Рапопорт Д. 158
Репін В. 34
Рікардо Д. 34
Розенблюм Н. 231
Рубін Д. 161
Руссо Ж.-Ж. 232

С

Саймон Г. 103, 104
Сельє Г. 180
Семенчук Т. Б. 11
Сильченков Л. 34
Сіре Р. 161
Сінк С. 38, 39, 53, 54, 55
Стенгерс І. 82
Скотт Д. 158
Сміт А. 159
Соловйов О. 231

Сороко М. В. 44, 45
Спенсер Г. 159, 162
Сурмін Ю. П. 34

Т

Тінберген Н. 161
Томпсон Л. 158

У

Уайт Л. 103
Уалдо Д. 103

Ф

Файоль А. 103, 104
Фішер Р. 161
Фоміцька Н. В. 11
Фрейд З. 159, 161, 178
Фромм Е. 161
Фукуяма Ф. 123

Х

Ханке Н. 82
Хачатуров Т. 34
Хейне П. 34

Ц

Цветков В. 40

Ч

Чемерис А. 40, 55

Ш

Шаргородська Н. А. 179
Шілдс Т. М. 8
Шериф М. 158
Шуман Д. 8

Ю

Юнг К. 159
Юрі У. 161

Предметний покажчик

А

Адаптаційний потенціал суспільства 189

Адміністративно-державне управління 100, 103

Адміністративно-управлінські процеси 69, 72

Адміністрування 2, 3, 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 36, 39, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 66, 67, 69, 71, 72, 76, 79, 85, 86, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 109, 126, 129, 132, 133, 134, 139, 141, 142, 144, 145, 146, 148, 153, 154, 178, 179, 184, 185, 330, 332, 343, 346, 348, 351, 352, 359, 366, 367

Архетипи народовладдя 100

Б

Багатокритеріальний підхід 32

В

Вибір 5, 35, 78, 143, 153, 231, 300

Витратний підхід 32, 33, 40

Врядування 3, 4, 5, 7, 12, 14, 15, 16, 18, 20, 21, 27, 28, 66, 67, 96, 100, 105, 124, 194, 202, 241, 290, 320, 347, 348, 349, 366

Г

Глобалізація 189, 202, 215

Глобальне громадянське суспільство 189

Громадські об'єднання 322

Громадянське суспільство 11, 29, 86, 189, 190, 203, 217, 218, 222, 231, 232, 257, 262, 322, 368

Д

Демократизація регіональних інституцій 100

Демократія 25, 30, 267, 268, 281

Держава 8, 9, 11, 25, 35, 68, 103, 110, 116, 117, 122, 124, 165, 189, 190, 203, 204, 217, 222, 230, 243, 252, 254, 259, 280, 298, 334, 362, 368

Державна влада 25, 109, 222, 241, 243, 257, 261

Державна політика 189, 208

Державне управління 11, 12, 13, 25, 29, 31, 100, 102, 103, 108, 115, 116, 131, 133

Децентралізація державної влади 130

Дослідження 26, 32, 33, 35, 37, 59, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 82, 85, 86, 95, 96, 97, 98, 110, 133, 136, 148, 159, 160, 178, 208, 231, 291, 298, 307, 327, 333, 345, 353, 357, 360, 365

Доступ до публічної інформації 126, 192, 282, 312, 313, 314, 317, 318, 329, 360

Е

Економічна результативність 32

Економічний конфлікт 158, 185, 188

Економічність 32, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 53, 55, 56, 332

Електронне урядування 189, 203, 282

Етика 133, 140, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 331, 332, 349, 353, 365, 367

Є

Євроінтеграція 189

І

Ідеали 328

Індекс політичної нестабільності, 32, 54, 57

Індекс сприйняття корупції, 32, 54

Індекс якості державності, 32, 54, 57

Інновації, 51, 124, 189, 214, 282, 283, 284, 289, 291, 317, 319

Інноваційна інфраструктура 282, 283, 289, 317, 319

Інноваційна модель розвитку 189, 282

Інноваційний потенціал 189, 210, 211, 214, 216, 217, 219, 282, 283, 287, 288, 289, 317, 319, 333, 350

Інноваційний розвиток 218, 282, 283, 317, 319

Інститути громадянського суспільства 24, 189, 190

Інформатизація суспільства 216, 282

Інформаційне суспільство 201, 282, 307, 308, 318

Інфраструктура 133, 134, 136, 152, 310, 325, 353, 357, 358, 367

Інцидент 164, 170

К

Кадрова політика 145, 282, 297, 301, 307, 315, 316, 346
Кадрове забезпечення 197, 215, 282, 297, 301, 315, 319
Класи 158, 222, 244
Кластери 282, 292, 294, 295, 318, 329, 355
Коаліція 138, 257
Компетенція 48, 305
Компроміс 172
Консенсус 158, 172
Конституційний процес 222, 228, 229
Конституційно-процесуальні норми 222
Конфлікт 21, 158, 159, 161, 162, 163, 165, 170, 174, 182, 183, 184, 185,
186, 187, 188, 323, 327, 330, 334
Конфліктологія 66, 95, 158, 159, 160, 168, 169
Конфронтація 158, 173, 174
Критерії, 4, 32, 38, 44, 46, 48, 54, 55, 59, 67, 78, 222, 248, 253, 307, 318,
355, 366

М

Межі конфлікту 327
Методологія 60, 72, 83, 97, 328
Місцеве самоврядування 215
Мораль 328
Моральна норма 328
Моральна практика 328
Моральна свідомість 328
Моральний ідеал 328
Моральні відносини 328
Мотиви 329

О

Опозиція 120, 329

П

Парламент 118, 329
Політична партія 330
Політична поведінка 330

Політична результативність 53, 330
Політична свідомість 330
Політична система 279, 330, 352
Політичні інститути 330
Постіндустріальне суспільство 330
Предмет конфлікту 331
Принцип 147, 149, 230, 299, 300, 331
Продуктивність 52
Професійна мораль 331
Профілактика конфліктів 175, 331
Публічна інформація 317, 332
Публічна служба 332
Публічне адміністрування 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 15, 16, 20, 25, 27, 29, 31, 59, 60, 61, 63, 66, 70, 72, 95, 96, 97, 98, 100, 101, 102, 104, 108, 116, 128, 130, 131, 148, 332, 353, 355, 356, 365
Публічне управління 27, 343, 347, 351, 352, 357
Публічний службовець 143, 149

Р

Рейтинг слабкості держав 49, 54
Реформаторський потенціал суспільства 211

С

Самоорганізація населення 231
Сепаратизм 204, 216
Середній клас 250
Системна результативність 53, 332
Системний підхід 62, 77
Службова етика 150, 151, 153
Соціальна результативність 53, 332
Соціальна стратифікація 248, 253, 333, 343
Соціальна структура 245, 250, 262
Соціально-інноваційний потенціал суспільства 211, 214, 350
Стратегічний підхід 85
Страти 244
Стратифікаційний підхід 244, 253
Стрес 333

Суверенітет держави 226, 333
Суверенітет народу 225, 226, 333
Суверенітет нації, 227, 333
Суспільний розвиток 333
Суспільство 61, 200, 218, 248, 253

Т

Територіальна громада 199, 334, 343, 344
Толерантність 177, 334

У

Управління 175, 176, 187, 349, 354

Ф

Форма правління 334
Функції конфлікту 165, 166, 334

Ц

Цивілізація 334
Ціннісна орієнтація 334

N

New public management, 26, 105

O

Old public management, 104

Використана література

1. Абалкин Л. И. Конечные народнохозяйственные результаты. Сущность, показатели, пути повышения / Л. И. Абалкин. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА-М, 1982. – 236 с.
2. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. д.ю.н., проф. Коломоець Т. О. – К. : Істина, 2008. – 880 с.
3. Алдохин И. П. Экономическая кибернетика / И. П. Алдохин, С. А. Кулиш. – Х. : Вища школа, Изд-во при Харьк. ун-те, 1983. – 224 с.
4. Алфьоров С. В. Територіальна громада: поняття, ознаки, проблеми функціонування в Україні / С. В. Алфьоров // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2013. – № 1(16). – С. 47–50.
5. Амосов О. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку / О. Амосов, Н. Гавкалова // Публічне управління : теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – 2014. – № 2(18) – С. 6–13.
6. Андрійчук В. Г. Економіка аграрних підприємств : підручник / В. Г. Андрійчук. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : КНЕУ, 2002. – 624 с.
7. Андріям В. І. Соціальна стратифікація сучасного суспільства: етнічний аспект / В. І. Андріям, Н. А. Громадська // Наукові праці. Державне управління. – 2012. – Вип. 190. – Т. 202. – С. 104–109.
8. Антология экономической классики / [В. Петти, А. Смит, Д. Рикардо та ін.] ; под. ред. И. А. Столярова. – М. : Ключ, 1993. – 475 с.
9. Атаманова Ю. Є. Теоретичні проблеми становлення інноваційного права України : монографія / Ю. Є. Атаманова. – Х. : Факт, 2006. – 256 с.
10. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / пер. з англ. В. Шульга. – К. : Основи, 2000. – 190 с.
11. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов. – Х. : Одиссей, 2000. – 80 с.
12. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України / М. О. Баймуратов // В кн.: Муніципальне право України : підручник ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком-Інтер, 2001. – 352 с.

13. Барна Н. В. Іміджологія : навч. посіб. для дистанційного навчання / Н. В. Барна ; за наук. ред. В. М. Бебика. – К. : Університет "Україна", 2007. – 217 с.
14. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2(12). – С. 51–57.
15. Безуглий В. Географічні аспекти зовнішньоекономічної співпраці України з Євросоюзом / В. Безуглий // Вісник Львівського Університету. Серія географічна. – 2009. – Вип. 36. – С. 31–40.
16. Беркли-Ален М. Забытое искусство слушать / М. Беркли-Ален. – СПб. : Изд-во "Речь", 1997. – 224 с.
17. Бєлєвцова В. Державний суверенітет, його ознаки та властивості / В. Бєлєвцова // Теорія держави і права. – 2009. – № 10. – С. 7–10.
18. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т. О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11–19.
19. Блэк Дж. Экономика : толковый англо-русский словарь / Дж. Блэк. – М. : ИНФРА-М ; Изд-во "Весь мир", 2000. – 840 с.
20. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азраиляна. – 3-е изд. стереот. – М. : Институт новой экономики, 1998. – 864 с.
21. Бухарт Г. Ретроспективный анализ производительности в государственном секторе / Г. Бухарт // Эффективность государственного управления. – М. : Фонд "За экономическую грамотность" ; Рос. экон. журн. ; Изд-во АО "Консалтбанкир", 1998. – С. 47–83.
22. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів : навч.-метод. матеріали / Т. Е. Василевська ; уклад. О. М. Руденко. – К. : НАДУ, 2013. – 76 с.
23. Васильєва Н. В. Кадрове забезпечення органів місцевої влади у контексті підвищення якості надання адміністративних послуг / Н. В. Васильєва // Науковий вісник Академії муніципального управління : збірник наукових праць. – 2013. – № 4. – С. 393–399.
24. Влада і суспільство: діалог через громадські ради : монографія / за заг. ред. Шайгородського Ю. Ж. – К. : Поливода А. В., 2011. – 148 с.
25. Выдрин И. В. Муниципальное право России / И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов. – М. : Норма, 2003. – 360 с.
26. Выдрин И. В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) / И. В. Выдрин // Правоведение. – 1992. – № 4. – С. 86–90.

27. Гавкалова Н. Л. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства / Н. Л. Гавкалова, М. В. Грузд // Актуальні проблеми економіки. – 2014. – № 10(160). – С. 281–290.
28. Гаврилишин Б. До ефективних суспільств. Дороговкази в майбутнє: наукове видання / Б. Гаврилишин. – 3-тє вид., доп. – К. : Унів. вид-во ПУЛЬСАРИ, 2009. – 248 с.
29. Гегедюш Н. Государственное и муниципальное управление : конспект лекций / Н. Гегедюш, Е. Масленникова, М. Мокеев. – М. : Юрайт, 2008. – 320 с.
30. Генкин Б. М. Организация, нормирование и оплата труда на промышленных предприятиях : учебник для ВУЗов / Б. М. Генкин. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : НОРМА, 2004. – 432 с.
31. Гибсон Дж. Л. Организации: поведение, структура, процессы / Дж. Л. Гибсон, Д. М. Иванцевич, Д. Х. Доннели-мл. ; пер. с англ. – 8-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 662 с.
32. Головаха Є. Україна та Європа: результати міжнародного порівняльного соціологічного дослідження / Є. Головаха, А. Горбачик, Н. Паніна. – К. : Інститут соціології НАН України, 2006. – 142 с.
33. Гольберт В. В. Социально-структурные аспекты инноваций и государственные стратегии мобилизации инновационного потенциала / В. В. Гольберт // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2007. – № 4. – С. 94–111.
34. Государственное и муниципальное управление : справочник / под ред. Н. И. Глазуновой, Ю. М. Забродина, А. Г. Поршнева. – М. : Изд-во "Магистр", 1997. – 496 с.
35. Гришина Н. В. Психология конфликта / Н. В. Гришина. – 2-е изд. / Н. В. Гришина. – СПб. : Питер, 2008. – 544 с.
36. Гусейнов Р. М. История экономических учений : учебник / Р. М. Гусейнов, Ю. В. Горбачова, В. М. Рябцева. – М. : ИНФРА-М ; Новосибирск : Сибирское соглашение, 2000. – 340 с.
37. Дегтярьова І. О. Зарубіжний досвід інституційної підтримки інновацій державного та муніципального управління / І. О. Дегтярьова // Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 29 травня 2015 року) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, А. І. Семенченка, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2015. – С. 8–10.

38. Демократичне урядування та публічне адміністрування: проблеми вимірювання та аудиту : наук.-метод. посіб. / авт. кол.: А. Ф. Колодій, М. З. Бунік, П. М. Петровський та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 56 с.
39. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наукова доповідь / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.
40. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. – Т. 2. – 324 с.
41. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
42. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, та ін.] ; Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". – К. : ТОВ "Софія", 2012. – 128 с.
43. Дзюндзюк В. Б. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова ; за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2011. – 306 с.
44. Долан Э. Дж. Микроэкономика / Э. Дж. Долан, Д. Линдсей ; пер. с англ. В. Лукашевича и др. ; под. общей ред. Б. Лисовика и В. Лукашевича. – СПб. : СПбГИЭА, 1994. – 448 с.
45. Друкер П. Классические работы по менеджменту / П. Друкер. – М. : Альпина Паблишер, 2015. – 349 с.
46. Друкер П. Ф. Управление нацеленное на результаты / П. Ф. Друкер ; пер. с англ. – М. : Техническая школа бизнеса, 1994. – 200 с.
47. Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 698 с.
48. Економічний аналіз : навч. посіб. / за ред. М. С. Ніконенко. – К., 2003. – 679 с.
49. Енциклопедія бізнесмена, економіста, менеджера / під ред. Р. Дяківа. – К. : Міжнародна економічна фундація, 2002. – 704 с.
50. Енциклопедія державного управління. У 8 т. – Т. 8 : Публічне урядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський [та ін.] – Львів : ЛРІДУ, НАДУ, 2011. – 712 с.

51. Ефимова М. Р. Статистические методы в управлении производством / М. Р. Ефимова. – М. : Финансы и статистика, 1998. – 151 с.
52. Ємельяненко Л. М. Конфліктологія : навч. посіб. / Л. М. Ємельяненко, В. М. Петюх, Л. В. Торгова ; за заг. ред. В. М. Петюха, Л. В. Торгової. – К. : КНЕУ, 2003. – 315 с.
53. Желюк Т. Л. Публічне управління: сучасні реалії та перспективи для України / Т. Л. Желюк // Збірник матеріалів доповідей за матеріалами Науково-практичної конференції з міжнародною участю "Публічне управління та регіональна політика в країнах Центральної і Східної Європи" (22 жовтня 2012 року). – Тернопіль : ТНЕУ, 2012. – 202 с.
54. Загальна декларація прав людини : Міжнародний документ від 10.12.1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – С. 89.
55. Звіт про конкурентоспроможність регіонів у країні 2014. Назустріч економічному зростанню та процвітанню / Благодійний фонд "Ефективне управління. – К. : Фонд "Ефективне управління", 2015. – 208 с.
56. Здравомыслов А. Г. Социология конфликта / А. Г. Здравомыслов. – М. : Аспект-Пресс, 1996. – 318 с.
57. Ильин И. В. Теория и практика политической глобалистики : Монография / И. В. Ильин, О. Г. Леонова, А. С. Розанов. – М. : Издательство Московского университета, 2013. – 296 с.
58. Ильин М. В. Освоение свобод и гражданств в космополитическом предназначении / М. В. Ильин // В поисках гражданского общества ; НовГУ имени Ярослава Мудрого. – Великий Новгород, 2008. – С. 39–42.
59. Ібрагімова І. М. Компакт, або суспільний договір між владою і громадою / І. М. Ібрагімова // Громадянське суспільство. – 2009. – № 1. – С. 17–24.
60. Історія держави і права України : підручник / за ред. В. Тація, Д. Гончаренка. – К. : КНЕУ, 2006. – 496 с.
61. Карпова Ю. А. Инновации, интеллект, образование : монография / Ю. А. Карпова. – М. : МГАУ, 1998. – 305 с.
62. Кін Дж. Громадянське суспільство. Старі образи. Нове бачення / Дж. Кін ; переклад з англ. – К. : "K.I.C.", 2000. – 78 с.
63. Кларк Д. Б. Распределение богатства / Д. Б. Кларк. – М. : Экономика, 1992. – 447 с.
64. Ковалев А. П. Экономическая эффективность новой техники в машиностроении / А. П. Ковалев, Н. К. Кочалос, А. А. Колобов. – М. : Машиностроение, 1978. – 255 с.

65. Ковалевски С. Научные основы административного управления / С. Ковалевски ; пер. с польск. ; [под ред. Л. Н. Качалиной]. – М. : Экономика, 1979. – 232 с.
66. Коваліско Н. В. Основи соціальної стратифікації : навчальний посіб. / Н. В. Ковалісько. – Львів : Магнолія-2006, 2009. – 328 с.
67. Коваль З. О. Оцінювання ефективності вартісно-орієнтованого управління підприємством в екосистемі інновацій / З. О. Коваль // Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку : [збірник наукових праць] / відповідальний редактор О. Є. Кузьмін. – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2011. – С. 348–357.
68. Колодій А. Процес деліберації як складового демократичного врядування / А. Колодій // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали науково-практичної Конференції ЛРІДУ НАДУ при Президентові України (4 квітня 2008 року). – Львів, 2008. – С. 106–110.
69. Концептуальні засади управління суспільним розвитком в умовах трансформацій : наукова розробка / авт. кол. : А. М. Михненко, С. О. Кравченко, Е. М. Макаренко та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 52 с.
70. Копейчиков В. В. Правознавство : підручник / В. В. Копейчиков. К. : Юрінком-Інтер, 2006. – 423 с.
71. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Т-во "Знання", 1999. – 487 с.
72. Краткий экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – 2-е изд. доп. и перераб. – М. : Институт новой экономики, 2002. – 1088 с.
73. Кудряченко А. І. Геополітика : підручник / А. І. Кудряченко, Ф. М. Рудич, В. О. Храмов. – К. : МАУП, 2004. – 296 с.
74. Кудряченко А. І. Політична історія України ХХ століття / А. І. Кудряченко. – К. : МАУП, 2006. – 696 с.
75. Кузнєцов А. Концептуальні підходи до формування понятійного апарату в сфері публічного управління / А. Кузнєцов // Понятійно-категоріальний апарат публічного управління. – К. : НАДУ, 2010. – С. 38–43.
76. Культура й етика в публічному адмініструванні : наукова розробка / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с.
77. Кучменко Е. М. Політологія в схемах та визначеннях : навч. посіб. / Е. М. Кучменко. – К. : ІПК ДСЗУ, 2011. – 175 с.
78. Кушнірюк В. М. Організація діяльності державного службовця : конспект лекцій / В. М. Кушнірюк. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – 544 с.

79. Лесечко М. Д. Основи системного підходу: теорія, методологія, практика : навч. посіб. / М. Д. Лесечко. – Львів : УАДУ, 2002. – 300 с.
80. Луцишин Г. Чинники консолідації української нації / Г. Луцишин // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку : збірник наукових праць. Національний університет "Львівська політехніка". – Львів : Вид-во Львівської політехніки, 2011. – Випуск 23. – С. 165–169.
81. Лучанінова Л. О. Морально-етичні норми як інструмент підвищення ефективності діяльності державних службовців / Л. О. Лучанінова // Управління розвитком. – 2011. – № 10(107). – С. 84–86.
82. Малімон В. І. Соціальна і гуманітарна політика : навч. посіб. / В. І. Малімон. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2012. – 352 с.
83. Маркс К. Избранные сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. – В 9 т. Т. 7. – М. : Политиздат, 1987. – 811 с.
84. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: від практики до теорії чи від теорії до практики? / В. М. Мартиненко, Ю. А. Нужнова // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 1. – С. 26–35.
85. Маршалл А. Принципыэкономической науки / А. Маршалл. – М. : "Прогресс", 1993. – 594 с.
86. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
87. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; пер. с англ. М. А. Майорова. – М. : Дело, 1999. – 800 с.
88. Міжнародне економічне право : підручник / В. Опришко, А. Коста та ін. ; за наук. ред. В. Опришка. – К. : КНЕУ, 2006. – 496 с.
89. Мова В. В. Системный поход в экономике / В. В. Мова, Ю. П. Колобушкин. – К. : ПП НВ, 2004. – 204 с.
90. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : наукова розробка / кол. авт. : С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. В. Хожило та ін. ; за заг. та наук. ред. проф. С. М. Серьогіна. – К. : НАДУ, 2008. – 48 с.
91. Набатова О. О. Соціально-інноваційний потенціал суспільства і проблеми його реалізації / О. О. Набатова // Вісник Національного університету "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого". – 2013. – № 3(14). – С. 46–57.
92. Некрилова Н. В. Критерії соціальної стратифікації суспільства, що трансформується / Н. В. Некрилова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2005. – № 22–23. – С. 13–15.

93. Нерівність в Україні: масштаби та можливості впливу / за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, 2012. – 404 с.

94. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні / Н. Нижник // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід : зб наук. пр. ; за заг. ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – С. 6–11.

95. Никифоров А. Є. Інноваційна діяльність: теорія і практика державного управління : монографія / А. Є. Никифоров. – К. : КНЕУ, 2010. – 420 с.

96. Нили Э. Призма эффективности: карта сбалансированных показателей для измерения успеха в бизнесе и управления им / Э. Нили, К. Адамс, М. Кеннерли ; пер. с англ. – Днепропетровск : Баланс-клуб, 2003. – 400 с.

97. Новіков Б. В. Основи адміністративного менеджменту / Б. В. Новіков, Г. Ф. Сініок, П. В. Круш. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 560 с.

98. Носирєв О. О. Суспільно-економічний генезис співпраці України з Європейським Союзом / О. О. Носирєв // Часопис соціально-економічної географії: Міжрегіональний зб. наукових праць. – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2010. – Вип. 8(1). – С. 127–132.

99. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни "Публічне управління" : наукова розробка / О. Ю. Оболенський, С. О. Борисевич, С. М. Коник. – К. : НАДУ, 2011. – 56 с.

100. Організація та функціонування публічної адміністрації: Методичні розробки для практичних, семінарських занять та самостійної роботи слухачів експериментальної програми підготовки магістрів за спеціальністю – 8.150000 "Державне управління" (магістр публічного адміністрування) / уклад. О. І. Гріценко, С. М. Коник, І. Г. Сурай. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 48 с.

101. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1995. – Вип. 1–2 (10–11). – С. 67–73.

102. Орзих М. Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации / М. Орзіх // Юридический вестник. – 1996. – № 4. – С. 64–70.

103. Основи економічної теорії / С. В. Мочерний, С. А. Єрохін, Л. О. Каніщенко та ін. ; за ред. С. В. Мочерного. – К. : ВЦ "Академія", 2001. – 472 с.
104. Основи демократії : підручник / за заг. ред. А. Ф. Колодій. – Львів : Астролябія, 2009. – 832 с.
105. Основы научных исследований : учебник для техн. вузов / В. И. Крутов, И. М. Грушко, В. В. Попов и др. ; под ред. В. И. Крутова, В. В. Попова. – М. : Высшая школа, 1989. – 400 с.
106. Падерин И. Д. Научные и практические аспекты повышения экономической эффективности современного предприятия / И. Д. Падерин // Вісник Академії економічних наук України. – 2003. – № 1. – С. 89–95.
107. Подиновский В. В. Парето-оптимальные решения многокритериальных задач / В. В. Подиновский, В. Д. Ногин. – М. : ФИЗМАТЛИТ, 2007. – 256 с.
108. Політична система сучасної України: особливості, становлення, тенденції розвитку : навч. посіб. для студентів вищих закладів освіти / за ред. Ф. М. Рудича. – К. : Парламентське вид-во, 2002. – 327 с.
109. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
110. Погорілий Д. Є. Політологія: кредитно-модульний курс : навч. посіб. / Д. Є. Погорілий. – К. : Центр учб. л-ри. Фірма "Інюкс", 2008. – 235 с.
111. Попов С. А. Державно-управлінські нововведення: теорія, методологія, практика : монографія / С. А. Попов. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 296 с.
112. Правова детермінація поняття "публічне адміністрування" / О. В. Кузьменко // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2009. – № 3. – С. 20–24.
113. Приходченко Л. Л. Принципи державного управління як теорія та інструмент забезпечення ефективності / Л. Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2(36). – С. 15–20.
114. Проблема эффективности в современной науке / под ред. А. Д. Урсула. – Кишинев, 1985. – 256 с.
115. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2011. – 306 с.

116. Радченко О. Компаративний аналіз моделей демократичного політичного режиму держав початку XXI століття / О. Радченко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з держ. упр. – 2011. – № 1(5). – С. 90–96.

117. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 3-е изд. перераб и доп. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 480 с.

118. Репин В. В. Процессный подход к управлению. Моделирование бизнес-процессов / В. В. Репин, В. Г. Елиферов. – М. : РИА "Стандарты и качество", 2004. – 480 с.

119. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В. В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.

120. Розенблюм Н. Л. Громадянські суспільства: лібералізм і моральні впливи плюралізму / Н. Л. Розенблюм. – 2011. – № 21. – С. 6–29.

121. Рудакевич М. Етична інфраструктура демократичної держави як шлях розбудови етичної державної служби / М. Рудакевич // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: матеріали наук.-практ. семінару за міжнар. участю "Досвід стажування державних службовців у США та ЄС і його роль у становленні демократичного державного управління в Україні", 11–12 березня 2002 року / [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К., 2002. – С. 155–160.

122. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія / М. І. Рудакевич. – Тернопіль : Вид-во АСТОН, 2007. – 400 с.

123. Рудич Ф. Політичний режим і народовладдя: спроба політологічного аналізу / Ф. Рудич // Політичний менеджмент. – 2010. – № 2. – С. 3–16.

124. Савчинський Р. О. Сучасне українське суспільство: стратифікаційний вимір регіону : автореф. дис.... канд. соц. наук: 22.00.04. / Р. О. Савчинський // Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2007. – 20 с.

125. Саймон Г. А. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Г. А. Саймон ; пер. з англ.. – К. : АртЕк, 2001. – 392 с.

126. Селье Г. Стресс без дистресса / Г. Селье. – М. : Книга по Требованию, 2012. – 66 с.
127. Семенчук Т. Б. Сутність дефініції "Публічне адміністрування" / Т. Б. Семенчук // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2013. – № 42. – С. 301–302.
128. Сильченков Л. Ф. Повышение эффективности управленческого труда (методологические аспекты) / Л. Ф. Сильченков. – М. : Экономика, 1981. – 128 с.
129. Синк С. Д. Управление производительностью: планирование, измерение и оценка, контроль и повышение / С. Д. Синк. – М. : Прогресс, 1989. – 522 с.
130. Скакун О. Ф. Теорія держави і право : підручник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
131. Слава С. Інституційне забезпечення інвестиційно-інноваційного розвитку територій: зарубіжний та український досвід / С. Слава, П. Сегварі, Р. Моркунайте. – К. : К.І.С., 2008. – 112 с.
132. Словарь иностранных слов / научн. ред.: А. Г. Спиркин [и др.]. – 7-е изд., перераб. – М. : Русский язык, 1980. – 624 с.
133. Словарь современных экономических и правовых терминов / авт.-сост. В. Н. Шимов, А. Н. Тур, Н. В. Стах и др. ; под. ред. В. Н. Шимова и В. С. Каменкова. – Мн. : Амалфея, 2002. – 816 с.
134. Совгиря О. В. Конституційне право України : навч. посіб. / О. В. Совгиря, Н. Г. Щукліна. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 631 с.
135. Сороко В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2012. – 260 с.
136. Стрілець Є. М. Ефективність як економічна категорія / Є. М. Стрілець. – Запоріжжя : КПУ, 2013. – С. 6–15.
137. Суліма Є. М. Політична філософія / Є. М. Суліма. – К. : Знання, 2006. – 799 с.
138. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ : учеб. пособ. / Ю. П. Сурмин. – К. : МАУП, 2003. – 368 с.
139. Тertiшна О. А. Використання конструктивного ресурсу конфлікту в системі державної служби України : автореф. дис.... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / О. А. Тertiшна ; ДРІДУ НАДУ при Президентові України. – Дніпропетровськ, 2010. – 20 с.

140. Турчинов А. И. Профессионализм государственного служащего должен быть конструктивным / А. И. Турчинов // Государственная служба. – 2004. – № 1. – С. 31–42.
141. Україна в Європі: контекст міжнародних відносин / за ред. А. І. Кудряченка. – К. : Фенікс, 2011. – 632 с.
142. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського : у 2 ч. – К. : НАДУ, 2009. Ч. 1. – 456 с.
143. Уткин А. И. Вудро Вильсон / А. И. Уткин. – М. : Международные отношения, 1989.
144. Філософія політики : короткий енциклопедичний словник / за заг. ред. В. П. Андрущенко. – К. : Хрестоматія, 2005. – 742 с.
145. Фінансовий аналіз : навч. посіб. / [М. Д. Білик, О. В. Павловська, Н. М. Притуляк та ін.]. – К. : КНЕУ, 2005. – 592 с.
146. Флорида Р. Креативный класс: люди, которые меняют будущее / Р. Флорида. – М. : Изд. дом "Классика-XXI", 2011. – 432 с.
147. Фукуяма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма ; пер. с англ. – М. : АСТ ; АСТ Москва ; Хранитель, 2006. – 220 с.
148. Хачатуров Т. Эффективность социалистического общественного производства / Т. Хачатуров // Вопросы экономики. – 1980. – № 7. – С. 3–6.
149. Хейне П. Экономический образ мышления / П. Хейне ; пер. с англ.; 2-е изд., стереотип. – М. : Дело, при участии изд-ва Catallaxy, 1993. – 704 с.
150. Хіменко О. Національні інноваційні кластери як механізм забезпечення реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в Україні / О. Хіменко // Інтелектуальна власність. – 2009. – № 6. – С. 4–8.
151. Храмов В. О. Політологія. Загальний курс : навч. посіб. / В. О. Храмов – К. : ІПК ДСЗУ, 2007. – 482 с.
152. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.
153. Цветнова О. В. Особенности та проблеми процесів соціальної стратифікації в Україні / О. В. Цветнова // Часопис економічних реформ. – 2013. – № 3(11). – С. 97–103.

154. Чемерис А. Дієвість органів державного управління та органів місцевого самоврядування / А. Чемерис // Вісн. держ. служби України. – 2001. – № 1. – С. 52–60.

155. Чемерис А. Людський розвиток і соціальні пріоритети як критерії ефективності державного управління / А. Чемерис // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ред. кол. : С. М. Серьогін та ін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ УАДУ, 2001. – Вип. 2 (5). – С. 27–35.

156. Чемерис А. О. Теоретичне обґрунтування групової дієвої компетенції органів державного управління та місцевого самоврядування / А. О. Чемерис // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів : ЛФ УАДУ ; Кальварія, 2000. – Вип. 4. – С. 8–22.

157. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни "Публічне адміністрування" (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 "Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)") / С. І. Чернов, С. О. Гайдученко ; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Х. : ХНУМГ, 2014. – 97 с.

158. Черняк Ю. И. Системный анализ в управлении экономикой / Ю. И. Черняк. – М. : Экономика, 1975. – 192 с.

159. Шаргородська Н. А. Просторово-часова організація діяльності посадових осіб місцевого самоврядування : автореф. дис.... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Н. Л. Шаргородська ; ДРІДУ НАДУ при Президенті України. – Дніпропетровськ, 2008. – 20 с.

160. Шемшученко Ю. С. Джерела конституційного права України / Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик. – К. : Наукова думка, 2010. – 709 с.

161. Шнипко О. Нагромадження основного капіталу як фактор конкурентоспроможності економіки / О. Шнипко // Економіка України. – 2005. – № 7. – С. 23–35.

162. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного урядування : [матеріали до семінару] / П. Шрьодер. – К. : Заповіт, 2008. – 57 с.

163. Ярьоменко С. Г. Вплив суспільно-географічних факторів на особливості формування геополітичних стикових зон / С. Г. Ярьоменко // Часопис соціально-економічної географії: Міжрегіональний зб. наукових праць. – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2009. – Вип. 7 (2). – С. 174–177.

164. Appleby P. Toward Better Public Administration / P. Appleby // Public Administration Review. – 1947. – Vol. 7 (№ 2). – PP. 93–99.

165. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda / G. Bouckaert. – Berlin : Duncker & Humblot, 2002. – 225 p.
166. Bovaird T. Public Management and Governance / T. Bovaird, E. Loffler. – NW. : Taylor & Francis e-Library, 2005. – 255 p.
167. Clapp G. Public Administration in an Advancing South / G. Clapp // Public Administration Review . – 1948. – Vol. 8 (№. 2). – PP. 169–175.
168. European Governance. A WhitePaper.-Brussels: Commission of the European Communities, 2001. – 35 p.
169. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : University Press, 2004. – 240 p.
170. Shields P. Pragmatism as a Philosophy of Science: A Tool for Public Administration. – N.Y. – 1998. – PP. 195–225.
171. Shuman D. Public Administration in the US / D. Shuman, D. W. Olufs. – 2-nd ed.– Oxford : University Press, 1993. – 251 p.
172. Wilson W. The Study of Administration // Discipline and History. Political Science in the United States / J. Farr and R. Seidelman (eds.). – Ann Arbor : APSA, 1993. – 315 p.
173. Акайомова А. Комунікативні властивості іміджу та його класифікація [Електронний ресурс] / А. Акайомова. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2798/>.
174. Андрійко О. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи / О. Андрійко // Юридичний журнал. – 2004. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=1191>.
175. Андрійчук О. А. Шляхи формування позитивного іміджу державного службовця [Електронний ресурс] / О. А. Андрійчук. – Режим доступу : <http://kds.org.ua/presentation/andrijchuk-oa-referat-ta-prezentatsiya-shlyahi-formuvannya-pozitivnogo-imidzhu-derzhavn>.
176. Базаров Т. Ю. Управленческие команды и их формирование [Электронный ресурс] / Т. Ю. Базаров. – Режим доступа : http://old.nasledie.ru/obraz/7_3/7_3_3/3_31/article.php?art=26.
177. Баранов Н. А. Методологические проблемы теории государственного управления и политики [Электронный ресурс] / Н. А. Баранов. – Режим доступа: <http://be5.biz/ekonomika/u003/08.htm>.
178. Беновська Л. Я. Інноваційний потенціал регіону та умови його реалізації [Електронний ресурс] / Л. Я. Беновська. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vldfa/2010_18/Benovska.pdf.

179. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі [Електронний ресурс] / О. З. Босак. – Режим доступу : www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf.

180. Вікіпедія – вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BB%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>.

181. Власенко Л. В. Етика поведінки державного службовця [Електронний ресурс] / Л. В. Власенко. – Режим доступу : <http://khorol.just.gov.ua/info/156/ю>.

182. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

183. Ємельянов В. М. Етична інфраструктура державного управління: механізми впровадження / В. М. Ємельянов, О. М. Штирьов // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Сер. : Державне управління. – 2011. – Т. 165, Вип. 153. – С. 5–9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdu_2011_165_153_3.pdf.

184. Етична інфраструктура як механізм впливу на формування управлінської еліти / О. М. Штирьов // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Сер. : Державне управління. – 2010. – Т. 130, Вип. 117. – С. 82–85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdu_2010_130_117_18.pdf.

185. Жучкова Г. А. Результативність діяльності підприємства: науково-методичні аспекти визначення [Електронний ресурс] / Г. А. Жучкова. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2517>.

186. Заславская Т. Структура российского общества через призму трансформационного процесса [Электронный ресурс] / Т. Заславская. – Режим доступа : <http://ecsocman.hse.ru/data/152/985/1219/02zas1avskaya-7-13.pdf>.

187. Илларионов А. Е. Стратегические кластеры в муниципальной экономике [Электронный ресурс] / А. Е. Илларионов. – Режим доступа : <http://journal.vlsu.ru/index.php?id=723>.

188. Кількість зареєстрованих громадських об'єднань, професійних спілок, політичних партій та благодійних організацій у 2014 році. Експрес-

випуск № 54/0/05.5вн-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukr.stat.ua>.

189. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Міжнародний документ від 25.06.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_015.

190. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Міжнародний документ від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

191. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

192. Корнієнко В. О. Інститути громадянського суспільства та української держави: правові витоки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apdp.in.ua/v29/42.pdf>.

193. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Міжнародний документ від 16.12.1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

194. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : Міжнародний документ від 16.12.1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_042.

195. Моніторинг громадської думки населення України: березень–квітень 2015 року Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.usir.org.ua>.

196. Морально-етичні засади взаємодії представників публічного адміністрування і громадян [Електронний ресурс] / О. М. Доценко. – Режим доступу : <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2014-3/doc/1/08.pdf>.

197. Морщенок Т. С. Огляд підходів до визначення економічної сутності поняття "ефективність" [Електронний ресурс] / Т. С. Морщенок, О. М. Біляк. – Режим доступу : www.zgia.zp.ua.

198. Окара А. Н. Новая идея для новой Украины [Электронный ресурс] / А. Н. Окара. – Режим доступа : <http://www.day.kiev.ua/299529>.

199. Онлайн глосарій Мережі ООН з питань державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/tabid/928/language/en-US/Default.aspx>.

200. Офіційний сайт Міжнародного агентства регіонального розвитку "GloBee". – Режим доступу : <http://globee.international/uk/>.

201. Офіційний сайт Національного центру електронного урядування. – Режим доступу : http://nc.da-gov.adamant.ua/menu/e_gov/.

202. Офіційний сайт Харківської міської ради. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua>.

203. Офіційний сайт Харківської обласної державної адміністрації. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/news/75770>.

204. Петришина М. О. Загальні засади запровадження інноваційної моделі розвитку української держави: муніципальний аспект [Електронний ресурс] / М. О. Петришина. – Режим доступу : <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2014/01/Petryshyna.pdf>.

205. Про безоплатну правову допомогу : Закон України № 3460-VI від 02.06.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.

206. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України № 5073-VI від 05.07.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>.

207. Про вибори народних депутатів України : Закон України № 4061-VI від 17.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.

208. Про волонтерську діяльність : Закон України № 3236-VI від 19.04.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3236-17>.

209. Про громадські об'єднання : Закон України № 4572-VI від 22.03.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

210. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

211. Про доступ до публічної інформації : Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

212. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

213. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України № 2411-VI від 01.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.

214. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України № 1160-IV від 11.09.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

215. Про затвердження Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України на 2008 – 2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 974 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974-2008>.

216. Про затвердження наукової програми дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2001 р. № 953 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/953-2001>.

217. Про затвердження національної рамки кваліфікацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 р. № 1341 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011>.

218. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 р. № 564 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/564-2010>

219. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10.11.1995 р. № 1035/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.

220. Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку : Указ Президента України від 08.09.2010 р. № 895/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/895/2010>.

221. Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 № 40-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.

222. Про інформацію : Закон України № 2657-XII від 02.10.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

223. Про комплексну програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 09.11.2000 р. № 1212/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000>.

224. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05.03.2004 р. № 278/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.

225. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 04.02.1998 р. № 75/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/75/98-%D0%B2%D1%80>.

226. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

227. Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України № 281-XIV від 01.12.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/281-14>.

228. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>.

229. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" : Указ Президента України від 12.03.2013 р. № 128/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>.

230. Про органи самоорганізації населення : Закон України № 2625-III від 11.07.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.

231. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності : Закон України № 5026-VI від 22.06.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5026-17>.

232. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні : Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.

233. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України № 2818-VI від 21.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

234. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>.

235. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : Закон України № 3715-VI від 08.08.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3715-17>.

236. Про Програму організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад : Розпорядження Президента України від 09.01.1999 р. № 4/99-рп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4/99-%D1%80%D0%BF>.

237. Про Програму розроблення та впровадження єдиної державної системи "Кадри" : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.1997 р. № 918 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/918-97-%D0%BF>.

238. Про професійних творчих працівників та творчі спілки : Закон України № 554/97-ВР від 07.10.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80>.

239. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України № 1045-XIV від 15.09.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.

240. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації" : Постанова Верховної Ради України від 27.06.2007 р. № 1244-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1244-16>.

241. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України № 987-XII від 23.04.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/987-12>.

242. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України № 2493-III від 07.06.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

243. Про соціальний діалог в Україні : Закон України № 2862-VI від 23.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2862-17>.

244. Про соціальні послуги : Закон України № 966-IV від 19.06.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.

245. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків : Закон України № 991-XIV від 16.07.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/991-14>.

246. Про співробітництво територіальних громад : Закон України № 1508-VII від 17.06.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

247. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр. : Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.

248. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України № 212/2012 від 24.03.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

249. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5 /2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

250. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.

251. Про схвалення Концепції розвитку телекомунікацій в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.06.2006 № 316-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/316-2006-%D1%80>.

252. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1035-р від 21.11.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80>.

253. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.09.2012 р. № 634-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/634-2012-%D1%80>.

254. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.

255. Про формування та функціонування інноваційних кластерів в Україні : Постанова Національної Академії Наук України від 08.07.2009 р. № 220 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.inno.kharkov.ua/wp-content/uploads/2009/07/180d18b.pdf>.

256. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.center.gov.ua/concept_10_03_09_%20.pdf.

257. Рейтинг стран по индексу качества государственности [Электронный ресурс]. Инновационный проект "Политический атлас современности". – Режим доступа : http://worldpolities.org/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=308.

258. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам–членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM / Rec (2007) 14 (Прийнято Комітетом Міністрів 10 жовтня 2007 р. на 1006-му засіданні заступників Міністрів). Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=6032308&mode=thread&order=0&thold=0>.

259. Рябкова О. В. Сутність результативності та ефективності діяльності підприємства [Електронний ресурс] / О. В. Рябкова. – Режим доступу : http://mev-hnu.com/load/2013/7_konkurentnij_potencial_pidpriemstva_metodi_ta_mekhanizmi_pidvishhennja/37-1-0-246.

260. Соціологічне дослідження, його види [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-text-8342.html>.

261. Степико М. Т. Потенціальні загрози регіонального сепаратизму в Україні. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень

при Президентіві України [Електронний ресурс] / М. Т. Степико. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1478/>.

262. Требенець Н. І. Публічний виступ: "Професійна етика публічного службовця та запобігання конфлікту інтересів" [Електронний ресурс] / Н. І. Требенець. – Режим доступу : <http://kds.org.ua/presentation/trebenets-ni-publichnij-vistup-profesijna-etika-publichnogo-sluzhbovtsya-ta-zapobiganny>.

263. Чикаренко І. А. Теоретико-правові засади формування національної інноваційної системи в Україні [Електронний ресурс] / І. А. Чикаренко. – Режим доступу : <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2010-02/10ciaisu.pdf>.

264. Шарій В. І. Характеристика світових тенденцій розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / В. І. Шарій // Публічне адміністрування: теорія і практика : електронний збірник наукових праць. – 2012. – Випуск 1(7). – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2012_1/12svirms.pdf.

265. Яковлева Л. І. Інформатизація влади в Україні: теоретичні засади та механізм впровадження [Електронний ресурс] / Л. І. Яковлева. – Режим доступу : <http://fsn.fhum.info/pdf/91/91-08.pdf>.

266. CorruptionPerceptionsIndex 2009 [Electronic resource] / TransparencyInternational. – Access mode : http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009.

267. Fayol H. Administration industrielle et générale; prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle [Electronic resource] / H. Fayol. – Paris : H. Dunod et E. Pinat. – Access mode : <http://www.worldcat.org/>.

268. Index Of State Weakness In The Developing World 2008 [Electronic resource] / BrookingsInstitution. – Access mode : http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/02_weak_states_index02_weak_states_index_indicator_scores_pullout.ashx.

269. Political Instability Index 2009/2010 [Electronic resource] / The Economist. – Access mode : http://viewswire.eiu.com/site_info.asp?info_name=social_unrest_table&page=noads&rf=0.

Зміст

Вступ.....	3
Розділ 1. Теоретико-історичні засади публічного врядування	7
1. Теоретичні аспекти публічного адміністрування	7
1.1. Сутність та зміст публічного адміністрування	7
1.2. Функції та методи врядування.....	14
1.3. Принципи врядування, механізми їх прояву і використання.....	20
Висновки.....	27
Контрольні запитання для самодіагностики	29
Тести для самодіагностики.....	29
Завдання для самостійного вирішення.....	30
2. Ефективність та результативність публічного адміністрування	32
2.1. Визначення ефективності та результативності публічного адміністрування	32
2.2. Підходи до оцінювання та класифікації ефективності і результативності публічного адміністрування та його критерії	44
Висновки.....	52
Контрольні запитання для самодіагностики	54
Тести для самодіагностики.....	55
Завдання для самостійного вирішення.....	57
3. Методологічні засади досліджень у галузі публічної адміністрації	59
3.1. Основні етапи та специфіка логіко-теоретичної реконструкції соціально-політичних та адміністративно-управлінських процесів	59
3.2. Особливості та специфіка наукового пізнання в галузі публічного адміністрування	70
3.3. Специфіка наукового знання у соціальній та адміністративно-управлінській галузях.....	80
Висновки.....	95
Контрольні запитання для самодіагностики	96
Тести для самодіагностики.....	97
Завдання для самостійного вирішення.....	99
4. Моделі в галузі публічного адміністрування.....	99
4.1. Розвиток суспільних та адміністративних моделей на основі управлінських процесів.....	100

4.2. Визначення загальних підходів до формування цілісної теоретичної моделі в галузі державного управління	115
Висновки.....	128
Контрольні запитання для самодіагностики	130
Тести для самодіагностики.....	131
Завдання для самостійного вирішення.....	132
5. Культура й етика публічного адміністрування	133
5.1. Етична інфраструктура публічного адміністрування.....	133
5.2. Принципи та норми поведінки представників публічного адміністрування	139
5.3. Визначення іміджу працівника та особливості його впливу на ефективність публічного адміністрування	144
5.4. Службова етика та етикет у публічному адмініструванні.....	148
Висновки.....	152
Контрольні запитання для самодіагностики	154
Тести для самодіагностики.....	154
Завдання для самостійного вирішення.....	156
6. Конфлікти та стреси в публічному адмініструванні	158
6.1. Зміст та етимологія конфліктів, їх різновиди	158
6.2. Механізми управління конфліктами інтересів	167
6.3. Конфлікти інтересів у публічному адмініструванні	173
6.4. Моральні регулятори конфліктів інтересів.....	175
6.5. Стресотворчі чинники у публічному адмініструванні. Засоби уникнення стресів	178
Висновки.....	183
Контрольні запитання для самодіагностики	184
Тести для самодіагностики.....	185
Завдання для самостійного вирішення.....	188
Розділ 2. Сучасні механізми управління суспільним розвитком...	189
7. Теоретико-методичні засади управління суспільним розвитком.....	189
7.1. Взаємодія владних структур, політичних і громадських організацій та підвищення ефективності управління на центральному і регіональному рівнях	189
7.2. Сучасні тенденції суспільного розвитку	200
7.3. Інноваційний потенціал суспільного розвитку	210
Висновки.....	215
Контрольні запитання для самодіагностики	217

Тести для самодіагностики.....	217
Завдання для самостійного вирішення.....	220
8. Теорія держави та суспільство.....	222
8.1. Теорія держави і права.....	222
8.2. Громадянське суспільство і держава.....	230
8.3. Особливості соціальної стратифікації у сучасному українському суспільстві. Шляхи подолання соціальної стратифікації.....	244
Висновки.....	252
Контрольні запитання для самодіагностики.....	254
Тести для самодіагностики.....	254
Завдання для самостійного вирішення.....	256
9. Суспільно-політичні процеси: зміст та тенденції розвитку.....	257
9.1. Сучасні суспільно-політичні процеси.....	257
9.2. Політичні партії та громадянське суспільство.....	262
9.3. Вплив політичних партій на стан державного управління.....	269
9.4. Тенденції розвитку політичних процесів у сучасному суспільстві.....	270
Висновки.....	278
Контрольні запитання для самодіагностики.....	279
Тести для самодіагностики.....	279
Завдання для самостійного вирішення.....	280
10. Інноваційний розвиток України.....	282
10.1. Тенденції інноваційного розвитку України.....	282
10.2. Кадрове забезпечення інноваційного потенціалу України.....	297
10.3. Інформаційне суспільство як форма соціальної організації у сучасних умовах.....	307
Висновки.....	314
Контрольні запитання для самодіагностики.....	317
Тести для самодіагностики.....	318
Завдання для самостійного вирішення.....	320
Глосарій.....	322
Іменний покажчик.....	335
Предметний покажчик.....	340
Використана література.....	345

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Гавкалова Наталія Леонідівна
Власенко Тетяна Анатоліївна
Гордієнко Лариса Юріївна та ін.

ВСТУП ДО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Навчальний посібник

*За загальною редакцією
д-ра екон. наук, професора Н. Л. Гавкалової*

Відповідальний за видання *Н. Л. Гавкалова*

Відповідальний редактор *М. М. Оленич*

Редактор *В. О. Бутенко*

Коректор *В. О. Бутенко*

План 2016 р. Поз. № 30-НП.

Підп. до друку 01.11.2016 р. Формат 60 x 90 1/16. Папір офсетний. Друк цифровий.
Ум.-друк. арк. 23,25. Обл.-вид. арк. 29,06. Тираж 400 пр. Зам. № 197.

Видавець і виготовлювач – ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 61166, м. Харків, просп. Науки, 9-А

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру
ДК № 4853 від 20.02.2015 р.*