

ВСТУП ДО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

2-ге видання

Під заг. ред. д.е.н., проф. Н. Л. Гавкалової

Відповідальний за випуск : Наталія ГАВКАЛОВА

Харків
"Право"
2025

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

Рецензенти: докт. наук з держ. упр., професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Полтавського державного аграрного університету – Лозинська Т. М.; докт. наук з держ. упр., професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Університету Григорія Сковороди в Переяславі – Пархоменко-Куцєвіл О. І.; докт. наук з держ. упр., професор, завідувач кафедри управління персоналом та підприємництва НІІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна – Статівка Н. В.

Авторський колектив: докт. екон. наук, професор Гавкалова Н. Л. – вступ, тема 4; докт. наук з держ. упр., доцент Вилгін Є. А. – тема 1; докт. екон. наук, професор Власенко Т. А. – тема 2; канд. екон. наук, доцент Гордієнко Л. Ю. – тема 3; канд. екон. наук, доцент Соболев В. Г. – тема 5; канд. екон. наук, доцент Єрмоленко О. О. – тема 6; канд. екон. наук, доцент Мельник В. І. – тема 7; канд. екон. наук, доцент Грузд М. В. – тема 8; канд. екон. наук, доцент Кліменко О. М. – тема 9; канд. екон. наук, доцент Шумська Г. М. – тема 10.

В 85 Вступ до публічного адміністрування : навчальний посібник /
За заг. ред. докт. екон. наук, професора Гавкалової Н. Л. –
2-ге видання. – Харків : Видавничий дім «Право», 2025. – 304 с.
(Укр. мов.)

ISBN 978-617-8612-31-3

У навчальному посібнику послідовно викладено теоретичні, методологічні та практичні питання створення та розвитку публічного адміністрування. Візуалізація теоретичного матеріалу у вигляді схем і таблиць значно полегшує здобувачам вищої освіти вивчення даної дисципліни, заощаджує час, а їх наочність сприяє швидкому засвоєнню й запам'ятовуванню. За темами навчальної дисципліни подано завдання до самостійної роботи здобувачів вищої освіти у вигляді тестів та практичних завдань, виконання яких дозволить закріпити отримані теоретичні знання та здобути професійні компетентності у сфері публічного адміністрування.

Рекомендовано для здобувачів вищої освіти спеціальності Д4 "Публічне управління та адміністрування" закладів вищої освіти, докторантів, викладачів, науковців, працівників державних та місцевих органів влади й управління, некомерційних структур та громадських організацій.

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

ISBN 978-617-8612-31-3

© Заг. ред. докт. екон. наук, професора
Гавкалової Н. Л., 2025

Зміст

Вступ	6
Розділ 1. Теоретико-історичні засади публічного врядування	10
1. Теоретичні аспекти публічного адміністрування	10
1.1. Сутність та зміст публічного адміністрування	10
1.2. Функції та методи врядування	14
1.3. Принципи врядування, механізми їх прояву і використання	20
Висновки	26
Контрольні питання для самодіагностики	28
Тести для самодіагностики	28
Завдання для самостійного вирішення	29
2. Ефективність та результативність демократичного врядування	33
2.1. Визначення ефективності та результативності публічного адміністрування	33
2.2. Підходи до оцінки та класифікації ефективності та результативності публічного адміністрування та її критерії	43
Висновки	51
Контрольні питання для самодіагностики	53
Тести для самодіагностики	54
Завдання для самостійного вирішення	55
3. Методологічні засади досліджень в галузі публічної адміністрації	60
3.1. Основні етапи та специфіка логіко-теоретичної реконструкції соціально-політичних та адміністративно-управлінських процесів	60
3.2. Особливості та специфіка наукового пізнання в галузі публічного адміністрування	70
3.3. Специфіка наукового знання в соціальній та адміністративно-управлінській галузях	79
Висновки	84
Контрольні питання для самодіагностики	85
Тести для самодіагностики	86
Завдання для самостійного вирішення	87
4. Моделі в галузі публічного адміністрування	89
4.1. Розвиток суспільних та адміністративних моделей на основі управлінських процесів	89
4.2. Визначення загальних підходів до формування теоретичної цілісної моделі у галузі державного управління	102
Висновки	113
Контрольні питання для самодіагностики	114
Тести для самодіагностики	115
Завдання для самостійного вирішення	116
5. Культура і етика публічного адміністрування	119
5.1. Етична інфраструктура публічного адміністрування	119
5.2. Принципи та норми поведінки представників публічного	121

адміністрування	
5.3. Визначення іміджу працівника та особливості його впливу на ефективність публічного адміністрування	124
5.4. Службова етика та етикет в публічному адмініструванні	130
Висновки	134
Контрольні питання для самодіагностики	135
Тести для самодіагностики	135
Завдання для самостійного вирішення	137
6. Конфлікти та стреси в публічному адмініструванні	140
6.1. Зміст та етимологія конфліктів, їх різновиди	140
6.2. Механізми управління конфліктами інтересів	148
6.3. Конфлікти інтересів в публічному адмініструванні	153
6.4. Моральні регулятори конфліктів інтересів	155
6.5. Стресотворюючі фактори у публічному адмініструванні. Засоби уникнення стресів	158
Висновки	162
Контрольні питання для самодіагностики	163
Тести для самодіагностики	163
Завдання для самостійного вирішення	165
Розділ 2. Сучасні механізми управління суспільним розвитком	167
7. Теоретико-методичні засади управління суспільним розвитком	167
7.1. Взаємодія владних структур, політичних і громадських організацій та підвищення ефективності управління на центральному і регіональному рівнях	167
7.2. Сучасні тенденції суспільного розвитку	177
7.3. Інноваційний потенціал суспільного розвитку	187
Висновки	191
Контрольні питання для самодіагностики	193
Тести для самодіагностики	193
Завдання для самостійного вирішення	195
8. Теорія держави та суспільство	200
8.1. Теорія держави і права	200
8.2. Громадянське суспільство і держава	208
8.3. Особливості соціальної стратифікації в сучасному українському суспільстві. Шляхи подолання соціальної стратифікації	216
Висновки	223
Контрольні питання для самодіагностики	225
Тести для самодіагностики	225
Завдання для самостійного вирішення	226
9. Суспільно-політичні процеси: зміст та тенденції розвитку	230
9.1. Сучасні суспільно-політичні процеси	230
9.2. Політичні партії та громадянське суспільство.	235
9.3. Вплив політичних партій на стан державного управління	241
9.4. Тенденції розвитку політичних процесів у сучасному суспільстві	244

Висновки	251
Контрольні питання для самодіагностики	252
Тести для самодіагностики	252
Завдання для самостійного вирішення	253
10. Інноваційний розвиток України	255
10.1. Тенденції інноваційного розвитку України	255
10.2. Кадрове забезпечення інноваційного потенціалу України	268
10.3. Інформаційне суспільство як форма соціальної організації в сучасних умовах	277
Висновки	283
Контрольні питання для самодіагностики	286
Тести для самодіагностики	286
Завдання для самостійного вирішення	288
Глосарій	292

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 урядування, яка сприятиме захисту прав та 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 впровадження в діяльності службовців України європейських стандартів обслуговування громадян та професійного обслуговування політичного керівництва. Глибоке розуміння проблем, які виникають в процесі формування сучасної доктрини публічної служби, самого поняття публічної служби, а також відповідного інституту, сприятиме більш раціональному 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 вищезначених завдань необхідні відповідним чином підготовлені магістри з публічного управління та адміністрування, які зможуть застосовувати новітні підходи та методи управління публічними системами та процесами, що базуються на теорії публічного адміністрування.

Публічне адміністрування є сферою діяльності, що заслуговує на уважне вивчення внаслідок її важливості для загальної освіти здобувача вищої освіти, а також як однієї із спеціальних дисциплін підготовки магістра з публічного управління та адміністрування. Вивчення дисципліни "Вступ до публічного адміністрування" сприятиме підвищенню рівня підготовки здобувачів вищої освіти, формуванню у них компетентностей науково-аналітичного опрацювання проблем, що виникають у сфері публічного адміністрування.

Навчальна дисципліна "Вступ до публічного адміністрування" вивчається згідно з навчальним планом підготовки здобувачів вищої освіти освітнього ступеня "магістр" спеціальності D4 "Публічне управління та адміністрування".

Метою навчальної дисципліни "Вступ до публічного адміністрування" є засвоєння теоретичних знань та формування професійних компетентностей щодо усвідомлення теоретико-методологічних засад публічного адміністрування, поглибленого розуміння урядування, обґрунтування основних рис держави та з'ясування особливостей публічної адміністрації на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Для досягнення мети перед здобувачами вищої освіти ставляться такі основні завдання: засвоєння основ методологічних досліджень в галузі публічного адміністрування та теоретичних засад демократичного урядування; оволодіння сучасними підходами до визначення результативності та ефективності публічного адміністрування, теоріями моделей в публічному адмініструванні та навичками ідентифікації їх в практичній діяльності; засвоєння знань про культуру та етику в публічному адмініструванні для вирішення

конфліктів при розробці та вживанні антистресових заходів; оволодіння сучасними механізмами управління суспільним розвитком при обґрунтуванні тенденцій розвитку суспільно-політичних процесів; засвоєння пріоритетів інноваційного розвитку країни; розробка 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 розробка практичних рекомендацій щодо посилення впливовості публічного адміністрування в Україні.

У навчальному посібнику "Вступ до публічного адміністрування" основна увага приділяється досягненню синтезу теорії й практики, що сприяє набуттю у здобувачів вищої освіти певних професійних компетентностей.

У результаті засвоєння теми "Теоретичні аспекти публічного адміністрування" у здобувачів вищої освіти повинні бути *сформовані такі професійні компетентності*: мати здатність визначати принципи врядування та механізми регулювання соціально-економічних процесів, використовувати вміння виявляти особливості публічного адміністрування в Україні; володіти здібністю ефективно формувати загальнодержавні та регіональні механізми публічного адміністрування.

У результаті засвоєння теми "Ефективність та результативність демократичного врядування" у здобувачів вищої освіти повинні бути *сформовані такі професійні компетентності*: розуміти сутність основних підходів до ефективності та результативності публічного адміністрування та їх критерії; мати здатність використовувати критерії відбору підходу до визначення ефективності у публічному адмініструванні та типів результативності публічного адміністрування на різних рівнях; виявляти вміння розробляти системи оцінювання результативності публічного адміністрування; володіти здібністю самостійно приймати ефективні управлінські рішення щодо сценаріїв результативності проектів публічного адміністрування.

У результаті засвоєння теми "Методологічні засади досліджень в галузі публічної адміністрації" у здобувачів вищої освіти повинні бути *сформовані такі професійні компетентності*: виявляти здібність здійснювати обґрунтований вибір методів публічного адміністрування та моделей адміністративно-управлінських процесів; розуміти сутність формалізованих та неформалізованих методів публічного адміністрування; бути здатним використовувати знання методологічних основ вивчення адміністративно-управлінських процесів у виборі методичного інструментарію для дослідження публічних процесів; володіти здібністю презентувати результати побудови економіко-математичних моделей; мати здатність самостійно приймати ефективні управлінські рішення та відповідати за коректність і адекватність розроблених моделей публічного адміністрування.

У результаті засвоєння теми "Моделі в галузі публічного адміністрування" у здобувачів вищої освіти повинні бути *сформовані такі професійні компетентності*: мати здатність визначати моделі публічного адміністрування на основі оцінки ефективності управлінських процесів; володіти здібністю будувати прогностичні моделі суспільно-політичних процесів у країні; використовувати вміння обґрунтовувати зміни та корективи до цих моделей на принципах демократичного врядування; бути здатним розробляти можливі сценарії розвитку суспільства.

У результаті засвоєння теми "Культура і етика публічного адміністрування" у здобувачів вищої освіти повинні бути *сформовані такі професійні компетентності*: виявляти вміння визначати професійно-кваліфікаційні характеристики публічних службовців; розуміти сутність та значущість етичних принципів у публічному адмініструванні; мати здатність виявляти професійні та особисті якості публічного службовця; використовувати вміння оцінювати стиль мовлення та комунікативні здібності публічного службовця; бути здатним нести відповідальність за точну ідентифікацію ключових проблем культури та етики публічного адміністрування.

У результаті засвоєння теми "Конфлікти та стреси в публічному адмініструванні" у здобувачів вищої освіти повинні бути *сформовані такі професійні компетентності*: використовувати вміння визначати структурні компоненти конфлікту; виявляти вміння діагностувати вид конфлікту та відповідно до нього застосовувати тактику поведінки задля скорішого вирішення конфліктної ситуації; мати здатність визначати причини конфліктів для подальшого їх розв'язання; володіти здібністю встановлювати та регулювати границі конфлікту; здійснювати розробку заходів з профілактики конфліктів між співробітниками, а також між співробітниками та клієнтами.

У результаті засвоєння теми "Теоретико-методичні засади управління суспільним розвитком" у здобувачів вищої освіти повинні бути *сформовані такі професійні компетентності*: виявляти вміння прогнозувати сучасні тенденції взаємодії владних структур, політичних і громадських організацій для підвищення ефективності управління на центральному і регіональному рівнях; володіти здібністю визначати інструменти досягнення консолідації суспільства та глобалізаційні тенденції суспільного розвитку; бути здатним приймати ефективні управлінські рішення щодо розробки сценаріїв розвитку суспільства.

У результаті засвоєння теми "Теорія держави та суспільство" у здобувачів вищої освіти повинні бути *сформовані такі професійні компетентності*: використовувати вміння здійснювати оцінку прояву суверенітету держави як основної складової політичної системи суспільства та показника рівня розвинутої інституцій держави; виявляти вміння аналізувати та оцінювати правові потреби суспільства, формувати і приймати відповідні суспільному розвитку правові рішення; володіти здібністю визначати оптимальний вплив громадянського суспільства на державу при раціональному розподілі соціальних груп та наявності інструментів взаємодії структур влади та суспільства; мати здатність аналізувати прояв суспільної демократії

на основі дії механізму ефективної співпраці органів владних структур та інститутів громадянського суспільства; володіти здібністю оцінювати структуру соціально-орієнтованого суспільства та визначати шляхи подолання соціально-економічної нерівності при використанні механізмів соціального регулювання та застосуванні інноваційних форм розвитку суспільних відносин.

У результаті засвоєння теми "Суспільно-політичні процеси: зміст та тенденції розвитку" у здобувачів вищої освіти повинні бути *сформовані такі професійні компетентності*: володіти здібністю ідентифікувати суспільно-політичні процеси та визначати їх вплив на соціально-економічний розвиток; розуміти сутність політичних інститутів та динаміки політичних процесів; виявляти вміння здійснювати оцінку тенденцій розвитку політичних процесів у сучасному суспільстві; бути здатним ефективно формувати стратегію суспільно-політичних процесів у незалежній державі; володіти здібністю самостійно приймати ефективні управлінські рішення щодо сценаріїв розвитку політичних процесів в умовах багатопартійності.

У результаті засвоєння теми "Інноваційний розвиток України" у здобувачів вищої освіти повинні бути *сформовані такі професійні компетентності*: використовувати вміння здійснювати оцінку ефективності інновацій у публічному адмініструванні; володіти здібністю розробляти пропозиції щодо підвищення ефективності функціонування публічних адміністрацій; мати здатність обґрунтовувати управлінські рішення щодо інноваційної стратегії країни та регіонів; використовувати вміння управляти процесами прийняття кадрових рішень в умовах інноваційного розвитку держави; бути здатним обирати і застосовувати дієві інструменти електронного урядування з метою створення умов для інноваційного розвитку країни та її регіонів; мати здатність застосовувати управлінський досвід Європейського Союзу у сфері запровадження електронного урядування в Україні; використовувати механізми та принципи регулювання інформаційних потоків між органами публічної влади для забезпечення інноваційного розвитку України.

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

Навчальний посібник відрізняється поданням значного матеріалу у вигляді схем і таблиць, які супроводжуються 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 D4 "Публічне управління та 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» був уведений в науковий обіг лише в 1950-х роках в США, не дивлячись на те що теоретичні засади в цій сфері формувалися ще за часів античності, з самого початку зародження демократичних ідеалів. Поява наукового визначення та початок концептуального підходу до формування нової управлінської парадигми «Public administration» розпочав Пол Г. Епплбі виклавши своє бачення цього явища та охарактеризувавши його як «процес керівництва в публічних справах діями відповідальними за виконавчу гілку владу» [1].

Однак, задовго до появи самого терміну Public administration початок теоретичній розробці цього концепту було покладено Вудро Вільсоном. Він вважав, що наука державного адміністрування (управління) буде шукати способи поліпшення діяльності сукупності органів центральної державної влади. Він пропонував відокремити політичну та професійну складові в діяльності системи органів державного управління тим самим запровадивши засади бюрократичного управління, залишивши політичне забарвлення виключно для визначення загальнодержавної політики. Саме тому Вудро Вільсон в якості завдань державної адміністрації визначав оперативне і компетентне втілення, реалізацію політичних рішень найвищого керівництва країни. Вудро Вільсон розробив модель «адміністративної ефективності», запропонувавши використовувати в адміністративно-державному управлінні методи організації та управління в бізнесі, раціональні та діючі. Він обґрунтував також необхідність високого професіоналізму в системі державного адміністрування, тобто підбору державних службовців за їхньою професійною компетентністю [2].

Американські вчені Д. Шуман та Дік В. Олуф стверджують, що публічне адміністрування, його поняття та роль з часом змінюються, та визначають його характеристики: – 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 численними приватними групами та індивідами у наданні послуг суспільству [3].

Г. Клапп запропонував більш узагальнююче бачення терміну «Public administration» визначивши його як «сферу діяльності публічної особи». Він зазначав, що відкритість діяльності вищих посадових осіб держави це об'єктивна необхідність в контексті розбудови нового типу громадянського суспільства, а відтак будь-яка діяльність в сфері адміністрування державних справ є публічною [4].

З того часу критерій публічності став постійно супроводжувати діяльність державних управлінців, хоча з самого початку ця публічність відносилася безпосередньо до очільників вищого адміністративної ланки.

На сьогодні ж Public administration настільки укорінилося в практиці управління державними справами в англосаксонських країнах, демонструючи при цьому ефективність обраного підходу та сформованого інструментарію, що почалася її імплементація в державно-управлінську парадигму інших країн, особливо тих, які знаходяться на етапі зламу суспільної свідомості та переходу від ідеології тоталітаризму чи авторитаризму до демократії.

В цьому контексті слушно навести точку зору Патрісії М. Шілдс, яка визначає Public administration як процес імплементації демократичних цінностей, засад та інструментів в сферу управління державою [5].

Доцільно зазначити, що основні принципи демократії, які сформувалися наприкінці XVIII – XIX ст., незалежно мірою трансформувалися за цей час. Традиційно до них відносять: визнання народу джерелом влади та носієм суверенітету; формування основних органів влади шляхом вільних виборів, рівне право всіх громадян на право участі в управлінні державою тощо. Похідними від них є підконтрольність, звітність, відповідальність, гласність. Відтак, демократизм є базовим, невід'ємним принципом публічного управління кожної держави, яка прагне бути правовою. Щодо децентралізації (вертикальної чи горизонтальної), то застосування 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, технологічної компоненти та втрати свого значення ієрархічного принципу, пов'язаного з концентрацією влади на верхівці бюрократичної піраміди. Зокрема, кардинальна трансформація системи державного управління, що відбувалася в багатьох зарубіжних країнах (Австралія, Великобританія, Нова Зеландія, Нідерланди, Німеччина, США, Швеція, Швейцарія та країни Європейського Союзу) наприкінці XIX ст. викликала зміни в діяльності органів публічної влади: до вжитку ввійшли категорії, властиві ринкові (прибуток, витрати, конкуренція, розрахунок тощо) до виконання низки функцій, що раніше здійснювалися державою, стали залучатися громадські організації. Запроваджена концепція отримала назву нового публічного управління державного менеджменту. Вона розуміється дослідниками по-

різному, залежно від того, який підхід сповідується: в основі якого принцип змагальності чи побудова нової "партитури" здійснення керівних функцій державою [6; 7].

Отже, демократизація публічно-політичних та соціально-економічних процесів є визначальною для зміщення акцентів в 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 цілої нової сфери знань.

Слід акцентувати увагу, що поява самої дефініції «Public administration», як і еволюція розуміння його сутності обумовлюється 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. Відтак, 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 своєю природою, це реакція політикуму на бажання соціуму долучатися до процесів управління державою. Відкритість та більша публічність політичних лідерів дає змогу отримувати більшу підтримку потенційного електорату, 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 фашистським а потім і над комуністичним) обумовила необхідність укріплення демократичних ідеалів. Публічність державних діячів та 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. При цьому слід зауважити, що американські вчені фахівців в сфері державного менеджменту не роблять акцент на адміністративних послугах, вбачаючи їх апіорність та невід'ємність від управління державою.

Фактично узагальнення закордонного досвіду та практики реалізації концепту Public administration ми знаходимо у глосарії Програми розвитку ООН, де зазначається, що термін «Public administration» має два тісно пов'язаних значення [8]:

- цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок дер-

жавного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

– управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та 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 категорії «Public administration», що суттєво ускладнює вироблення єдиного підходу до пізнання механізму Public administration, як унікального публічно-політичного та суспільного процесу (табл. 1.1).

Аналіз наведених дефініцій дає змогу зробити низку висновків:

– по-перше, публічне адміністрування є складовою процесу державного управління;

– по-друге, воно здійснюється сукупністю органів, що мають від повідний мандат на реалізацію тих чи інших адміністративних функцій держави;

– по-третє, публічне адміністрування має на меті впровадження продуктів демократії, тобто забезпечення всебічного розвитку суспільства за вектором визначеним більшістю легітимним публічним шляхом;

– по-четверте, вид діяльності державних органів.

Слід звернути увагу і на досить незвичну але цікаву позицію В.М. Мартиненка щодо концепту Public administration. Вчений розділяє поняття державного і суспільного правління, під яким він 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 спирається на систему авторитарного врядування, побудовану згори донизу і базується на пріоритетах державних інтересів і інтересів людей, які уособлюють цю державу, то суспільне (public) управління спирається на систему демократичного врядування, сформовану знизу вгору, і базується на пріоритетах суспільних інтересів громадян на різних рівнях їх соціальної структуризації [16].

Таким чином, можемо дати розгорнуте визначення терміну «публічне адміністрування» як цілісного структурованого процесу, що являє собою складову публічного (державного) врядування (управління), яке здійснюється сукупністю органів державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення сталого й всебічного розвитку держави в цілому і окремих її регіонів на засадах ефективного використання сучасних управлінських методів та 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.

Таблиця 1.1

Визначення поняття «публічне адміністрування»

Автор	Публічне адміністрування – це
Семенчук Т.Б. [9]	метод управління, який з одного боку забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства, з іншого боку - реалізацію обраного типу політики, що втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах як в межах країни, так і закордоном у всіх напрямках її прояву
Коломоєць Т.О. [10].	В широкому сенсі – це сукупність всіх видів діяльності всіх органів держави і 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.
Кузьменко О. В. [11]	діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму
Енциклопедія державного управління [12]	різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку
Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. [13]	державне управління або впровадження державної політики переважно виконавчою гілкою влади
Кузнецов А. [14]	регламентована законодавством діяльність державних органів місцевого самоврядування, спрямована на перетворення в життя правових актів, рішень місцевого самоврядування, на адміністрування передбачених публічних послуг
Гріценко О.І., Коник С.М. [15]	діяльність із здійснення функцій публічної сфери, що забезпечують взаємодію суспільства, влади та економіки з метою досягнення суспільних інтересів, а "спроби поділити публічне адміністрування, у тому числі на державне управління та місцеве самоврядування, тобто на державну і самоврядну складові, є штучними

У більш вузькому розумінні «публічне адміністрування» може бути зведене до низки явищ пов'язаних із виконавчою гілкою влади і являти собою:

- професійну діяльність службовців всіх рівнів спрямовану на реалізацію рішень державної влади;
- міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях економіки, політичних наук, соціології, адміністративного права, менеджменту;

- способи впровадження напрямів державної політики.

В останньому випадку публічне адміністрування являє собою скоординовані групові дії з питань державних справ, які [13]:

- 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 та громадах.

Різні точки зору вітчизняних науковців та практиків на сутність та зміст категорії «публічне адміністрування», а також соціально-економічні та публічно-політичні реалії нашої держави накладають значний відбиток на сам процес його реалізації. Відтак основними особливостями публічного адміністрування в Україні можна визначити наступні:

- тривала нестабільність вектору зовнішньополітичного розвитку, що накладало відбиток на систему відносин в сфері державного управління, і зокрема на модель його модель. 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 та 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 відтак відтерміновує остаточне запровадження парадигми публічного адміністрування в державно-управлінські процеси;

- низький професійний рівень державно-управлінських кадрів, а також державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, що відзначається 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 та службовців органів місцевого самоврядування, які безпосередньо реалізують публічне адміністрування, що тягне за собою розповсюдження корупції, як додаткового джерела задоволення їх матеріальних потреб.

Загалом, на сьогодні в Україні відбувається лише перехід до принципів публічного адміністрування. В світлі ж євроінтеграційних процесів такий перехід мав би бути швидким, однак навіть на фінансову, методичну та організаційну допомогу європейських інституцій ефективність

реформ залишається на недостатньому рівні. А відтак такий же рівень ефективності має і система публічного адміністрування.

Власне весь сенс ефективності системи публічного адміністрування і 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 і її соціально-економічну складову, яка в своєму розвитку дуже чутливо реагує на будь-які політичні потрясіння.

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 обумовлюються і завдання публічного адміністрування і його функції. Так, серед основних завдань слід виокремити наступні:

- створення ефективної, стабільної, функціональної системи надання суспільних послуг орієнтованої на забезпечення високого рівня добробуту населення;

- створення прозорої та зрозумілої системи надання адміністративних послуг бізнес структурам метою активізації розвитку економічної процесів засобами стимулювання підприємницької активності;

- організації 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 доручення громадськості до процесів публічного адміністрування у будь-яких незаборонених законом формах;

- перенесення орієнтирів із примату державних інтересів на примат інтересів суспільних.

Безумовно, вирішення наведених завдань повинно 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, щоби 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.

Самі ці функції обумовлюються низкою закономірностей, до яких відносяться:

- цілями та особливостями загальнодержавної політики;
- специфікою суб'єкту надання адміністративних послуг;
- об'єктом (частіше за все видом суспільних відносин), на який спрямовано публічне адміністрування;
- конкретним напрямом організаційного впливу з боку суб'єкта державної влади та місцевого самоврядування який реалізує функції з публічного адміністрування;

– загальними принципами та закономірностями функціонування сфери відносин в яких публічне адміністрування здійснюється.

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 зокрема вчені відносять [17]:

- 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 включає в себе працю, охорону здоров'я, освіту, науку, культуру, національні та релігійні взаємовідносини, соціальне та пенсійне забезпечення);
- управління у сфері адміністративно-політичній (внутрішня і зовнішня політика);
- управління в галузі культури та ідеології (до неї відносять 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).

Говорячи ж про безпосередні функції врядування то тут слід виділити такі:

– прогнозування та моделювання розвитку системи суспільних відносин, що адмініструються з боку держави – мова йде про необхідність формувати стабільну виважену державну політику в різних сферах, що можна досягнути виключно за рахунок ефективного прогнозування та моніторингу реального стану підсистем суспільних відносин о регулюються;

– моніторинг соціально-економічних проблем – дана функція спрямована на оперативне реагування з боку державних органів на найбільш гострі виклики, що час від часу виникають в суспільстві. Гнучкість державної політики, а також швидкість реакції органів державної влади та місцевого самоврядування суттєво зменшує соціальне напруження та підвищує ефективність суспільних послуг, які надаються в процесі публічного адміністрування;

– розпорядницька функція – сутність якої випливає із самого змісту категорії «адміністрування». Мова йде про розпорядницьку діяльність та субординаційні відносини в системі самих органів державної влади та місцевого самоврядування, про досягнення ефективного розподілу повноважень між ними. Якщо ми уявляємо систему публічного адміністрування як елемент функціонування механізму держави, то саме на забезпечення його безперервності і спрямовується розпорядницька функція;

– функція інформаційного забезпечення публічних органів – вона уособлюється в задоволенні потреби зазначених органів в інформації стосовно стану соціально-економічних та публічно-політичних, а також стосовно рівня виконання різних напрямків державної політики;

– координаційна функція – яка розкривається через взаємодію різних органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі реалізації державної політики, та зокрема в процесі 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 та процедур реалізації тих чи інших видів суспільної діяльності. Зокрема мова йде про такі процедури як ліцензування, сертифікація тощо;

– функція збалансованого розвитку громад – яка втілюється в охопленні адміністративними послугами в однаковій мірі все населення країни, кожному окрему територію на яку розповсюджується суверенітет держави. Дана функція є важливою для досягнення високого рівня розвитку окремих регіонів та 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 і 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 керуючий або адмініструючий (організуючий, регулюючий, контролюючий тощо) вплив суб'єкта врядування на об'єкт. Функції врядування реалізуються конкретним чином а допомогою методів. Під методом публічного адміністрування слід розуміти конкретний спосіб практичного втілення суб'єктами адміністрування власних повноважень або зобов'язань в межах наданої, законодавчо закріпленої компетенції. Частіше за все всі методи публічного адміністрування класифікують за такими ознаками:

– в залежності від форми вираження: правові, не правові;

– в залежності від правових властивостей: нормативні (загальні), групові, індивідуальні;

- за ступенем владного впливу на об'єкти: імперативні, диспозитивні, рекомендаційні, стимулюючі;
- за суб'єктивним складом: єдиноначальні, колегіальні;
- в залежності від міри використання владних повноважень: примус, переконання;
- в залежності від змісту: правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні, морально-етичні (рис.1.1).



Рис. 1.1. Класифікація методів публічного адміністрування в залежності від змісту адмініструючого впливу

Методи правового регулювання за своїм змістом є сукупністю способів додержання законності, забезпечення підпорядкованості державного управління чинним правовим нормам. Діяльність в сфері правового регулювання базується на застосуванні методів розроблення та видання юридичних норм, які упорядковують відносини: між органами влади та суспільством, громадянами; між органами державного управління згідно з визначенням їх правовим статусом і розподілом повноважень [18].

Організаційно-розпорядчі (адміністративні) методи базуються на владі, дисципліні, відповідальності але, на відміну від наведеної вище класифікації, їх доцільно поділити на три основні підгрупи: організаційно-стабілізуючі 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 напрямку [15].

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 представляють широкий спектр засобів політичної освіти, морального стимулювання, формування організаційної культури, етичного виховання, залучення громадян до участі в соціальному управлінні.

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 [15].

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 виділені 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 надаваних послуг є похідними від критеріїв теоретичного та методологічного забезпечення процесу публічного управління в цілому.

У документі «Європейське врядування. Біла книга» [19] викладено основні принципи переходу країн Європи до нової парадигми управління єдиною Європою на принципах демократичного врядування, зокрема таких:

- 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 і інші офіційні дії суб'єкта публічного адміністрування мають бути неупереджені;

- принцип пропорційності – масштаб адміністративного рішення і засобу по його здійсненню повинні відповідати необхідним і обґрунтованим цілям;

- принцип економічної доцільності, який уособлюється в необхідності зважено підходити до витрат ресурсів на здійснення публічного адміністрування, виходячи із важливості та значущості бажаного результату. Передбачається досягнення необхідних результатів з 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 прийматися і здійснюватися на тому рівні системи публічного адміністрування, на якому вони є найбільш ефективними.

Втілення принципів публічного адміністрування у вітчизняну практику зумовлює потребу суттєвих змін у підходах до організації самого процесу управлінської діяльності органів виконавчої влади і 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 урядування організація та діяльність органів публічної адміністрації в Україні мають будуватися за такими принципами [20]:

– верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і 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 безсторонньо ставитися до всіх учасників правовідносин, заявляти про конфлікт інтересів, у разі його наявності, та 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 при оптимальному використанні наявних ресурсів;

– підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в 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 та 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 [21].

Разом з тим, 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 втілюватиметься у тісній взаємодії із інститутами громадянського суспільства. Таким чином і система принципів публічного адміністрування повинна бути доповнена низкою принципів, які визнаватимуть форму взаємодії державної влади та місцевого самоврядування. До таких принципів слід віднести:

- принцип деконцентрації – 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 сектора і суспільства;

- принцип інноваційності – широке запровадження інноваційних технологій, в том 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 не підпорядкованості органів місцевого самоврядування державній владі.

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

Слід зазначити, що наведений механізм публічного адміністрування передбачається 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. Мова йде зокрема про інститути громадянського суспільства, які власним прогресивним баченням значно «освіжають» концепти державної політики в різних сферах.

Крім того, слід відмітити, що запровадження даного механізму дасть змогу вирішити існуючі на сьогодні проблеми неефективності публічної адміністрації та невідповідності її стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів урядування.

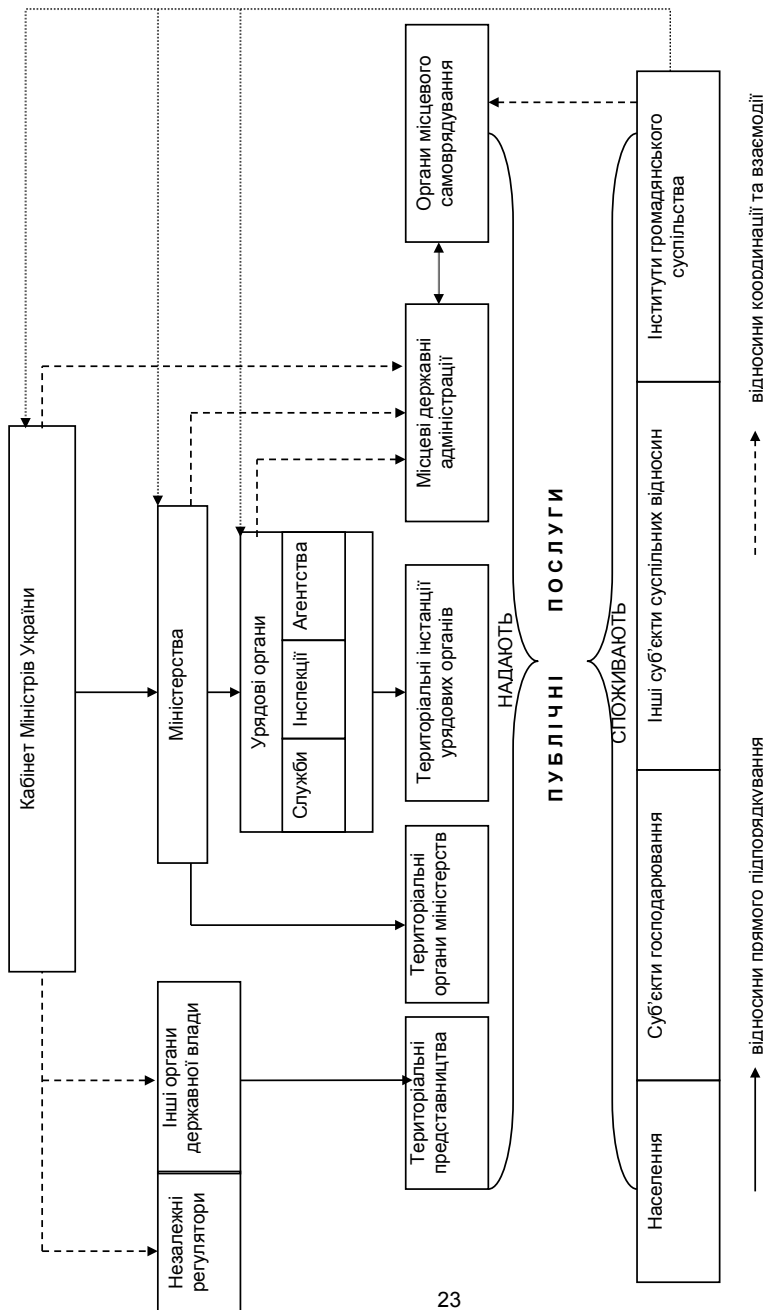


Рис. 1.2. Механізм публічного адміністрування із регіонального складовою

Зокрема мова де про змогу даного механізму забезпечити наступне:

- раціоналізувати систему органів виконавчої влади на центральному рівні:

- зменшити та оптимізувати кількість центральних органів виконавчої влади фактично рівних за статусом з міністерствами;

- вибудувати чітку класифікацію центральних органів виконавчої влади, зробити системи більш стабільною та гнучкою, готовою до сучасних викликів у розвитку української держави;

- завершити розмежування в 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 вище, 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. Більше того державне управління та публічне адміністрування є підвидами (складовими) соціального управління. Публічне адміністрування є зв'язком між державним управлінням і публічним управлінням і забезпечує організацію та 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 виступає держава, а в публічному адмініструванні об'єктом є суспільство. Для державного управління характерний авторитаризм, а для публічного адміністрування – демократія. Таким чином публічне адміністрування впроваджує демократичні цінності та сприяє сталому розвитку нашої держави в процесі суспільної трансформації [22].

Також необхідно відзначити і риси механізму публічного адміністрування, його характерні особливості:

- ієрархічність – він будується 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 сам по собі механізм забезпечує реалізацію цілей державної політики;

– ресурсна забезпеченість – полягає у виділенні на реалізацію механізму достатніх державних ресурсів з метою якомога ефективнішого задоволення потреб населення в адміністративних послугах.

Говорячи про дієвість механізму публічного адміністрування, слід зазначити, що важливим елементом в сучасних умовах розбудови демократичних процесів є доручення до публічного адміністрування інститутів громадянського суспільства. Вони одночасно виступають і споживачами публічних послуг, і в той же час самі можуть мати доступ безпосередньо до надання таких послуг. При чому мова не йде про дублювання функцій держави. Пам'ятаючи, про цілісність механізму публічного адміністрування та про виключну монополію держави на здійснення функції управління суспільними процесами, не слід однак 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 компетенції службовців публічних органів.

! **Додаткова інформація.** На сьогодні все більшої актуальності отримує така концепція організації державно-управлінський процесів як *New Public Management*, який вважається є похідним від концепції *Public administration*. *New Public Management (NPM)* являє собою систему не стільки навіть управління, скільки розвитку суспільних процесів. І хоча цей концепт застосовується і в бізнес-структурах, одна його найбільша цінність розкривається як раз в сфері управління суспільними процесами. Система *NPM* робить наголос на понятті, що ідеї, які використовуються та мають високу ефективність в приватному секторі, повинні переходити та реалізовуватись в суспільному секторі. Обговорення *NPM* і дослідження економічних і політичних систем в різних країнах допомогли модернізувати суспільний сектор. *NPM* розглядається як ефективніший засіб досягнення оптимального розвитку суспільства, оскільки орієнтується 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 безкоштовна. При цьому публічні органи забезпечують певний діапазон альтернатив для того щоб потенційні споживачі могли обрати найбільш конкурентну та привабливу публічну послугу.

! **Цікаво знати.** Томас Вудро Вільсон, який вважається засновником теоретико-методологічних ідей, що згодом були покладені в основу концепту «*Public administration*» був 28-й Президентом США (1913–1921), а також є Лауреатом Нобелівської премії миру 1919, присудженої за

миротворчі зусилля. При цьому свої теоретичні погляди В. Вільсон сформував за довго до початку професійної політичної кар'єри, ще перебуваючи в аспірантурі університету Дж. Гопкінса. Він здобув ступінь доктора в галузі історії та політології, і вже в 1885 році у своїй монографічній праці «Правління конгресу: дослідження американської політики», де власне і була запропонована реформа державної влади шляхом посилення виконавчої влади – президента і членів його кабінету. В 1886 році В. Вільсон отримавши ступінь доктора був запрошений спочатку в університет Уесліан (Філадельфія), а потім в Принстонський університет, звідки і розпочав кар'єру політичного діяча.

Таким чином, приходимо до висновку що механізм публічного адміністрування є важливою складовою всієї системи управління суспільним розвитком в державі, оскільки здатен не лише забезпечувати задоволення потреб суспільства та бізнес-структур у публічних послугах, а і впливати на регіональний розвиток. Регіональна компонента та перенесення публічного адміністрування безпосередньо до споживачів на рівень територіальної громади, відбиває основні засади побудови демократичної, правової держави, оскільки доступність до таких послуг, є основною вимогою їх ефективності.

Висновки

1. Публічне адміністрування – це цілісний структурований процес, що являє собою складову публічного (державного) врядування (управління), яке здійснюється сукупністю органів державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення сталого й всебічного розвитку держави в цілому і окремих її регіонів на засадах ефективного використання сучасних управлінських методів та 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.

2. Публічне адміністрування є унікальною управлінською категорією, оскільки на сьогодні існують суттєві проблеми навіть щодо перекладу категорії «Public administration» з англійської. Разом з тим, аналіз змісту цього поняття дає змогу відокремити його від «державного управління», оскільки управління – це процес цілепокладання, організація й регулювання взаємодії суб'єктів управління. Також «Публічне адміністрування» слід відрізнати і від «Публічного управління». Публічне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави, через створені відповідним чином публічні адміністрації суспільні процеси в країні. Адміністрування – бюрократичний метод управління командними засобами.

3. 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.

4. Серед ознак дефініції «Публічне адміністрування» виділені наступні: є складовою 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; представляє собою вид діяльності державних органів.

5. Виокремлено основні особливості публічного адміністрування в Україні: тривала нестабільність вектору зовнішньополітичного розвитку, що накладало відбиток на систему відносин в сфері державного управління, і зокрема на модель його моделі; усталена свідомість більшості державних службовців та 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.

6. Функції врядування – це конкретний напрям (вектор) за яким спрямовується керуючий або адмініструючий (організуючий, регулюючий, контролюючий тощо) вплив суб'єкта врядування на об'єкт. Серед основних функцій врядування виділяються: 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.

7. Під методом публічного адміністрування слід розуміти конкретний спосіб практичного втілення суб'єктами адміністрування власних повноважень або зобов'язань в межах наданої, законодавчо закріпленої компетенції. Частіше за все всі методи публічного адміністрування класифікують за такими ознаками:

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

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

Контрольні питання для самодіагностики

1. В чому полягає сутність процесу публічного адміністрування?
2. Чим відрізняється «публічне управління» від «державного управління»?
3. Які особливості має система публічного адміністрування в сучасних умовах України?
4. Перелічіть 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 в публічних послугах?
8. Що уособлює в собі 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 та підзаконних співвідношення 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;
 - в) влада;
 - г) демократія.

- а) громадянського суспільства;
- б) громадської організації;
- в) публічного адміністрування;
- г) держави.

Завдання 1.1

The diagram illustrates a sequence of rectangles arranged in a staircase pattern. The rectangles are organized into four rows. The first row has four rectangles. The second row has three rectangles, with the first one shifted to the right. The third row has two rectangles, with the first one shifted further to the right. The fourth row has one rectangle, centered under the gap between the two rectangles of the third row. This arrangement suggests a process flow or a sequence of steps where each step is represented by a rectangle, and the sequence progresses from left to right and top to bottom.

29

Методичні рекомендації до виконання завдання 1.1

Для виконання завдання:

1) помістіть елементи (публічні інституції) у пусті прямокутники. *Пам'ятайте, у списку елементів є один зайвий;*

2) Доповніть схему логічними зв'язками між елементами;

3) визначте точку на схемі, у якій органи державної влади та місцевого самоврядування мають найтісніший зв'язок;

4) обведіть елементи, які включає в себе поняття "державне управління" та "публічне адміністрування";

5) за результатами роботи сформулюйте визначення публічного адміністрування.

Необхідно використовувати такий **список елементів для логіко-структурної схеми**: виконавчий комітет; Верховна Рада; районна державна адміністрація; благодійні організації; територіальна громада; законодавча влада; сільська рада; виконавчий комітет; громадські організації; Президент; обласна державна адміністрація; виконавча влада; судова влада; законодавчий комітет; Кабінет Міністрів України; міська рада; виконавчий комітет; районна рада; селищна рада; профспілки; засоби масової інформації (ЗМІ); обласна рада.

Увага! Для того, щоб виконати завдання:

1) ознайомтеся із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації", звертайте увагу на структур органів державної влади та місцевого самоврядування;

2) пам'ятайте, на схемі Вам необхідно виділити 4 логічні блоки: органи центральної державної влади, органи державної влади на місцях, органи місцевого самоврядування, неурядові організації;

3) зверніть увагу, що правильно заповнена схема візуально допоможе Вам дати визначення поняттям "державне управління" та "публічне адміністрування".

Література до теми 1:

1. Appleby P. Toward Better Public Administration / P. Appleby // *Public Administration Review*. – Vol. 7 (№ 2). – 1947. – pp. 93-99.
2. Сабадош Г. О., Харченко О.В. Проблеми адміністрування процесу вимірювання ефективності органів публічної влади в Україні // *Державне управління: удосконалення та розвиток*. – 2018. – №7 – С. 2.
3. Shuman David, Dick W. Olufs. *Public Administration in the US*. – 2nd ed., 1993.
4. Clapp G. *Public Administration in an Advancing South* / G. Clapp // *Public Administration Review*. – Vol. 8 (№ 2). – 1948. – pp. 169-175.
5. Shields P. *Pragmatism as a Philosophy of Science: A Tool for Public Administration*. – N.Y.; 1998. – PP. 195-225.
6. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного урядування : [матеріали до семінару] / П. Шрьодер. – Зігбург. – К., 2008. – 57 с.
7. 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.
8. 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>.
9. Семенчук Т.Б. Сутність дефініції «Публічне адміністрування» / Т. Б. Семенчук // *Вісник економіки транспорту і промисловості*. – № 42. – 2013. – С. 301-302.
10. 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 р.)*. – Львів, 2008. – С. 106 – 110.
11. Правова детермінація поняття "публічне адміністрування" / О. В. Кузьменко // *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. - 2009. – № 3. – С. 20 – 24.
12. *Енциклопедія державного управління*. У 8 т. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський [та ін.] – Львів : ЛРІДУ, НАДУ, 2011. – 712 с.
13. *Публічне адміністрування в Україні: Навч. Посібник* / [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтьоховой – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.
14. 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.
15. 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.

16. 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.
17. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для здобувачів вищої освіти 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.
18. Корнієнко В.О. Інститути громадянського суспільства та української держави: правові витoki. – Режим доступу: <http://www.apdp.in.ua/v29/42.pdf>
19. European Governance. A WhitePaper.-Brussels: Commission of the European Communities, 2001. – 35 р.
20. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.center.gov.ua/concept_10_03_09_%20.pdf.
21. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції // Форум права. – 2007. – № 2. –С.11 – 19.
22. Демократичне урядування та публічне адміністрування: проблеми вимірювання та аудиту: наук.-метод. посіб. / авт. кол.: А.Ф. Колодій, М.З. Бунник, П.М. Петровський та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 56 с.

2. Ефективність та результативність публічного адміністрування

2.1. Визначення ефективності та результативності публічного адміністрування.

2.2. Підходи до оцінки та класифікації ефективності та результативності публічного адміністрування та її критерії.

Ключові поняття та 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 – GovernanceResearchIndicatorCountrySnapshot, 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 адміністрування є наразі однією з найголовніших проблем через те, що саме ці поняття можуть дати відповідь на питання, чи вірно вибрана стратегія розвитку держави, чи правильні рішення приймаються на найвищому законодавчому рівні та наскільки правильно вони імплементуються на найнижчому. Оскільки за останні роки наша країна пережила низку значних потрясінь, значущість публічного адміністрування як нової парадигми державного управління значно зросла, так як вона повинна не лише забезпечити розвиток держави, але і здійснити це найшвидшим та найбільш економічним шляхом.

Перші дослідження проблеми ефективності можна віднести до часів одного з засновників класичної школи економічної теорії В. Петті, В. Парето та керівника школи фізіократів Ф. Кене [1].

Поняття «ефективність» нерозривно пов'язано з поняттям «ефект» [по лат. effectus], що означає дію чи результат діяльності [2]. 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 [3]. На відміну від «ефекту» категорія «ефективність» є відносною, властива лише цілеспрямованому процесу.

Для узагальнення існуючих бачень поняття «ефективність» згрупуємо їх в основні підходи, надані на рис. 2.1.

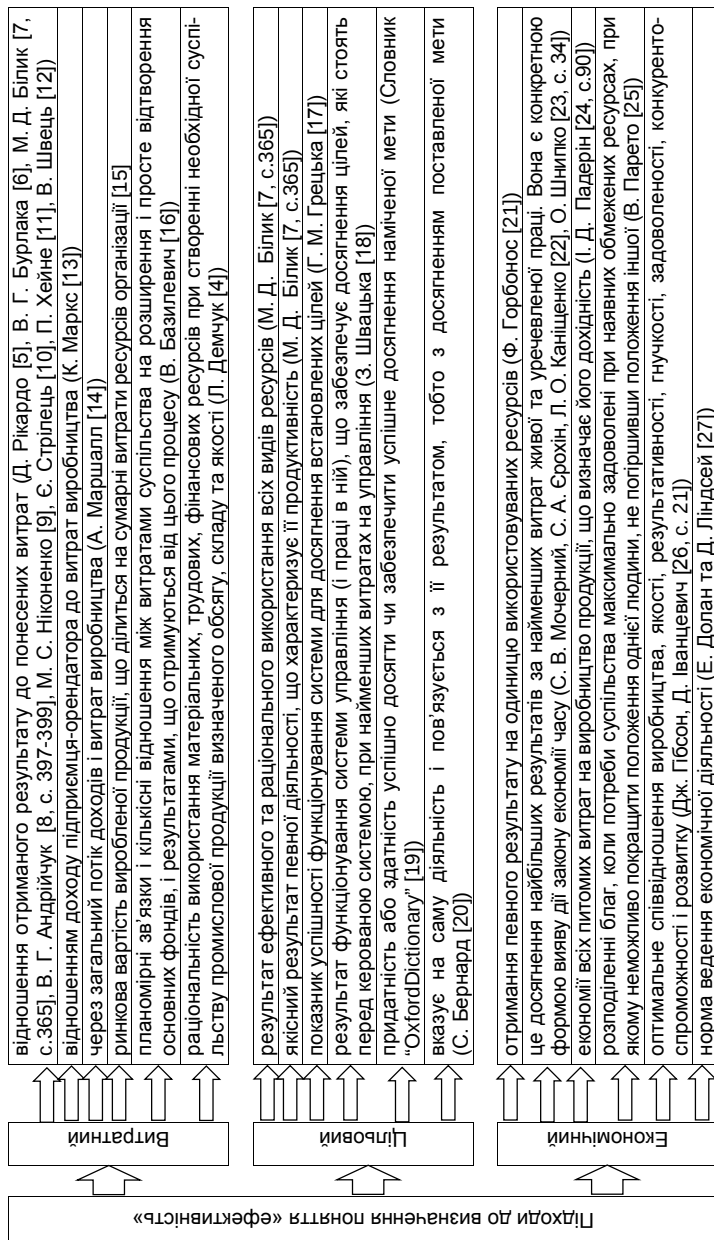


Рис. 2.1. Узагальнення підходів до розуміння поняття «ефективність»

Як видно з рис. 2.1 найбільше поширеним є витратний підхід, в рамках якого ефективність бачиться к відношення результатів до понесених витрат, враховуючи специфіку сфери імплементації даного поняття: народне господарство, підприємство, система в цілому. В контексті публічного адміністрування найдоцільнішим бачиться визначення: «раціональність використання матеріальних, трудових, фінансових ресурсів при створенні необхідної суспільству промислової продукції визначеного обсягу, складу та якості». Фактично функція державного управління зводиться саме для 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. [4]. Отже в будь-якому разі ефективність повинна не лише відображати зазначене відношення, але й відображати якісні характеристики результатів, які мають бути отримані на виході.

Другим підходом є визначення ефективності на основі цільового підходу. Ефективність діяльності підприємства визначається мірою досягнення цілей як найголовнішого критерію оцінки: міра виконання завдань та досягнення цілей визнається мірою ефективності; підприємства та їх співробітники оцінюються на основі досягнення 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 оцінки ефективності, але вже використовуючи інші підходи.

Третій підхід, умовна названий «економічним», узагальнює найбільш різнонаправлені підходи до визначення сутності поняття «ефективність».

В рамках третього підходу виокремимо точку зору, якої дотримуються представники американської класичної школи Е. Долан та Д. Ліндсей розглядають ефективність як норму ведення економічної діяльності, критерій доцільності та вважають ефективність ключовим міркуванням при прийнятті рішення щодо того, як виробляти; в загальному розумінні використовуючи цю категорію, – мається на увазі виробництво з мінімальними витратами [26]. З точки зору Е. Долана та Д. Ліндсея – це найголовніший критерій запровадження організаційно-технічних заходів, інновацій та ін., так як саме таке визначення рівня ефективності дає відповідь у прийнятті управлінських рішень. Важливість цієї категорії полягає в тому, що вона виступає і інструментом визначення, і головним критерієм відбору, що, з точки зору дисертанта, в розробці методики визначення загальної ефективності діяльності підприємства дає можливість як моніторити діяльність зсередини підприємства, так і забезпечувати об'єктивність у порівнянні ефекту діяльності даного підприємства з конкурентами.

Особливої уваги також заслуговує підходу Паретто-ефективності (оптимальності) прийнято оперувати категорією ефективності економічної системи. Сутність підходу полягає в такому: в ефективній економічній системі неможливо провести яке-небудь поліпшення без відповідного погіршення яких-небудь її параметрів [25]. Отже ефективність – це досягнення певних результатів з мінімально можливими витратами або отримання максимально можливого об'єму продукції з даної кількості ресурсів. Ефективність споживання означає розподіл товарів між споживачами таким чином, що всякий 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, покликана поліпшити споживання певної категорії споживачів, неможлива без одночасного погіршення споживання інших категорій споживачів [28].

Крім зазначених підходів є окремі бачення поняття «ефективність». Підходячи до розуміння об'єкта дослідження як системи, можна запропонувати системне бачення ефективності. Будь-який об'єкт дослідження (підприємства, інститут, держава) має відповідні входи, виходи і процеси, що перетворюють ресурси на результат. Одним з важливих критеріїв є оцінка ефективності з точки зору виживання в зовнішньому середовищі. Отже ефективність з точки зору системного підходу в широкому розумінні – це багатофункціональна категорія, яка відображає характер взаємодії об'єкта з зовнішнім середовищем та відношення його основних внутрішніх складових: входів, виходів та процесів відповідно до досягнення цілей для управління балансом всередині системи з її зовнішнім оточенням [17, 29]. У вузькому сенсі ефективність – це цільова установка, пов'язана з пошуком та вибором відповідного варіанту за заданими критеріями і забезпечення його реалізації на основі різноманітних підходів, наприклад, за допомогою прийняття рішень [29].

Поряд із системним баченням 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 відносять такі: споживачі (клієнти), постачальники, співробітники, інвестори (постачальники капіталу – банки, акціонери та ін.), регулятивні органи. Інші зацікавлені групи з меншим рівнем впливу на підприємство представлені посередниками, впливовими групами, партнерствами і альянсами, співтовариствами і профспілками. Сутність моделі полягає у визначенні і запровадженні індивідуальних критеріїв оцінки ефективності для кожного окремого підпри-

ємства 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 в рамках процесів реалізації стратегій, використовуючи існуючі можливості. Критерії розробляються окремо для оцінки стратегій, можливостей, процесів, задоволеності та вкладу кожної зацікавленої сторони [30]. Таке бачення цілком може бути імplementовано до розуміння ефективності публічного адміністрування, а в якості зацікавлених груп повинні розглядатися: населення країни в цілому або громада (якщо мова йде 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». При чому одностайного бачення різниці між цими поняттями досі немає. За словами П. Друкера, результативність є наслідком того, що робляться потрібні та слухні речі; а ефективність – наслідок того, що правильно створюються ці самі речі. Як бачимо обидва ці поняття є однаково важливими [31].

Розмежування понять «результативність» та «ефективність» було затверджено і в ДСТУ ISO 9000:2007, де результативність (effectiveness) визначається як ступінь реалізації запланованої діяльності та досягнення запланованих результатів, а ефективність (efficiency) – це співвідношення між досягнутим результатом і використаними ресурсами [32]. Як бачимо 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 виступає одним із базових критеріїв оцінювання ефективності, а абсолютним показником результативності є ефект. Результативність визначається як «співвідношення отриманих наслідків і введених факторів (або причин, призвели до цих наслідків), які визначаються за допомогою співвідношень прибутку до витрат, обсягу виробництва або часу тощо» [33].

У 1993 році Е. Мосенг та П. Бредап створили тривимірну модель визначення результативності економічних процесів на основі таких понять: ефективність, економічність, гнучкість [31]. В даній моделі ефективність розглядається 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 [21]. Економічність підприємства – це економне та оптимальне використання ресурсів підприємства [34]. Результативність розглядається як геометрична

сума даних показників, що позиціонує це поняття як родове, яке включає зазначені три складові.

Вітчизняний дослідник Г. Жучкова продовжує цей підхід, замінюючи при цьому гнучкість на адаптивність, та доповнюючи складові конкурентоспроможністю підприємства і продукції, стійкістю та рівнем інноваційного розвитку господарюючого суб'єкта [36]. Включення додаткових складових до моделі дозволяє отримати ширше значення результативності та застосувати економіко-математичне моделювання. Отже, Г. Жучкова зазначає, що результативність діяльності – це комплексна оцінка ефективності, економічності, конкурентоспроможності та стійкості економічного та фінансового розвитку господарюючих суб'єктів [36]. На жаль, таке вдосконалення науковцем є досить дискусійним, адже конкурентоспроможність є окремим важливим економічним поняттям та давно досліджується великою кількістю авторів. Варто зазначити, що підприємство може випускати цілком конкурентоспроможну продукцію, так як її рівень визначається виключно параметрами її якості та ціни на ринку, яка при цьому буде досить дорогою для підприємства і не принесе йому високий рівень прибутку, що в будь-якому разі не сприятиме підвищенню результативності. Таким чином, зауважимо, конкурентоспроможність може виступати допоміжною характеристикою у визначенні результативності, але навряд її варто вважати її складовою. Ті ж доводи можна запропонувати відносно 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» звернемося до критеріїв 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 – то, яким чином особи, причасні до системи реагують на соціально-технічні аспекти цієї системи [36, 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» [36, с. 49].

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

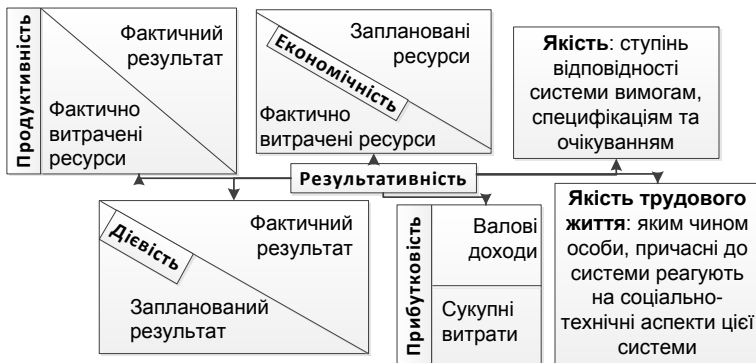


Рис. 2.2. Сукупність характеристик результативності за С. Сінком

Розглянувши докладно сутність понять «ефективність» та «результативність», зупинимося безпосередньо на їх особливостях відносно публічного адміністрування. Так у праці Л. Немець ефективність державного управління визначена як співвідношення результатів управління із задекларованими цілями, що відповідає вищенаведеному баченню дієвості [37].

В. Петті, Ф. Кене визначають результативність управління стосовно дій суб'єкта управління – уряду держави [38, с. 119].

Відомі гурту державного управління в Україні А. Мельник та О. Оболенський пропонують визначення ефективності публічного адміністрування через трирівневу модель: загальна соціальна ефективність (рівень держави та усієї системи державного управління), спеціальна соціальна ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління), конкретна соціальна ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб) [39]. Цих же рівнів дотримуються і автори довідника [37].

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» [20].

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 [40, с. 50].

Н. Нижник у своїх дослідженнях виділяє три основних підходи до розуміння ефективності державного управління [41, с. 6]:

1) модель оцінки ефективності за схемою «ресурсне забезпечення діяльності – затрати – результат», яка аналогічна моделі «внесок – продукт», що віддзеркалює витратний підхід до визначення ефективності, або характеристику «дієвість» 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 представляють 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. І ефективність буде забезпечена лише у разі взаємодії трьох складових: громадян, суспільства та держави [41, 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 [42]. На його думку, дієвість подібна до ефективності, є її передумовою і складається з таких елементів [43, с. 11] (рис. 2.3).

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

2. Групова фахова компетенція – 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 компетенція – 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.

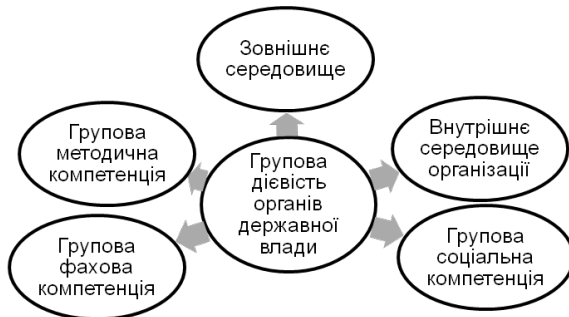


Рис. 2.3. Складові групової дієвості органів державної влади як передумови ефективного управління

Шведський досвід оцінки діяльності органів державного управління [44, с. 29] демонструє модель (яка отримала назву аудит адміністративної діяльності), основу на парадигмі «внесок – продукт», яка включає три складові:

економічність (economy) – 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) та 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 оці-

нюється вчасність досягнення мети, ступінь задоволення людей відповідною програмою.

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

Вчений запропонував розглядати ефективність діяльності органів публічної влади на основі трьох теорій [45]:

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 вагому роль відіграють соціальні фактори: поведінкові, мотиваційні (задоволення потреб службовців, плінність кадрів, моральний стан колективу, кількість прогулів, відданість взаємній справі тощо). Основна увага приділяється 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 в процесі постійної і копіткої праці [31];

теорії організацій, яка, на відміну від попередніх, розглядає організацію як відкриту структуру, на яку впливає зовнішнє середовище, внаслідок дії якого можуть змінюватись цілі, засоби і стратегія організації. Для забезпечення ефективності організація повинна адекватно пристосовуватись до змін, бути гнучкою та здатною контролювати зовнішнє середовище.

Враховуючи вищезазначений системний підхід до ефективності варто звернути увагу на необхідності розгляду результативності публічного адміністрування як з внутрішньої так і з зовнішньої сторони.

Отже підсумовуючи вищенаведені визначення запропонуємо значення **результативності публічного адміністрування** як узагальнюючого показника, який включає 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.

Проілюструємо це визначення на рис. 2.4.

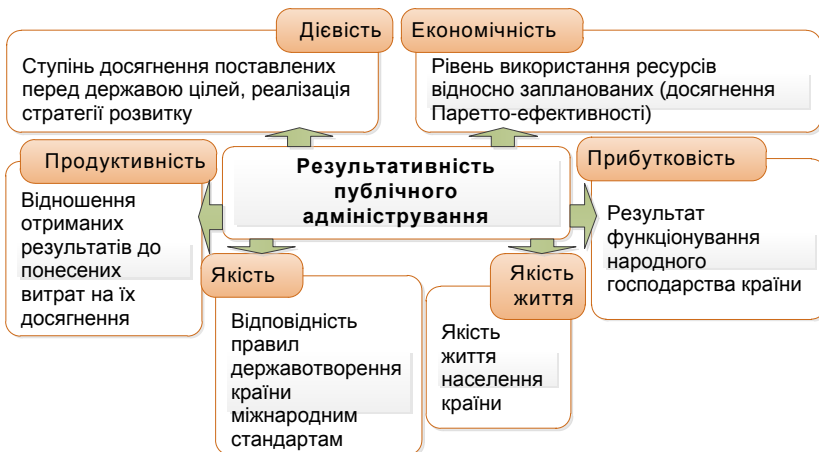


Рис. 2.4. Результативність публічного адміністрування

2.2. Підходи до оцінки та класифікації ефективності та результативності публічного адміністрування та її критерії.

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

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

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

конкретна соціальна ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб) [39]. Ми розглядаємо 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 виконавська ефективність (target & implementation effectiveness), порівняльна ефективність (relative effectiveness), критерій розвитку (development effectiveness), реактивна ефективність (challenge effectiveness), фінансова і предметна ефективність [46, с. 18–20]. Сутність кожного вигляду детально розглянута в даній роботі. Ці види цілком можна застувати на рівнях спеціальної соціальної ефективності і конкретної соціальної ефективності, тобто ві-

дносно функціонування суб'єктів державного управління, управлінських органів і посадових осіб, тобто на рівні органу публічного адміністрування.

На рівні держави та усієї системи державного управління пропонуються такі види ефективності [46, с. 20–21]: соціальна, політична, економічна, ефективність проведення державних рішень у життя. На цих типах варто зупинитися докладніше.

Враховуючи, 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 прошарками 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 головного перепону для розвитку підприємництва тощо.

Специфічними саме для галузі публічного адміністрування є політична результативність та результативність проведення державних рішень у життя. 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'єднані, діяльність яких суттєво впливає на роботу органів публічного влади країни.

Результативність проведення державних рішень у життя, запропонована В. М. Сороко [46, с. 21] відображає в якій мірі зазначені рішення дотримуються в суспільстві, і які наслідки 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 проведення державних рішень у життя варто розглядати як системну результативність – тобто результативність взаємодії всіх органів влади, враховуючи їх структуру та підпорядкованість на всіх рівнях при прийнятті та імплементації управлінських рішень(рис. 2.5).

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

Рис. 2.5. Класифікація результативності за рівнями публічного адміністрування

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

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

Окремим значним блоком результативності публічного адміністрування є визначення критеріїв та показників її оцінки. Найбільш розповсюдженими критеріями оцінки є розроблені А. Мельником та О. Оболенським [39], надані на рис. 2.6.

Крім вищезазначених критеріїв (рис. 2.6) оцінювання роботи окремих працівників можна запропонувати такі [34, с. 29]:

– рівень загальної освіти, що визначає ступінь функціональної грамотності людини, а також рівень розуміння, необхідні для освоєння порівняно нескладних робіт (завдань);



Рис. 2.6. Критерії результативності публічного адміністрування

– професійна підготовка як формальна, так і отримана завдяки досвіду й самоосвіті, але в будь-якому випадку, що відбивається в 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 розвитку кар'єри;

– типи і риси темпераменту – в оптимальному варіанті сильна, урівноважена, рухома 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 і активізують їх;

– стан здоров'я, достатній для даної професійної діяльності.

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

Оцінка результативності публічного адміністрування є досить важким завданням через складність вимірювання по-перше, результатів діяльності, які, як було вже зазначено вище, мають місце на державному рівні, на рівні діяльності окремого органу публічного адміністрування та як результат виконання своїх обов'язків окремими державними службовцями.

Ці результати мають як безпосередню форму (надання адміністративних послуг) та і опосередковану форму (прийняття закону по сприянню інвестиційній привабливості). Опосередкована форма передбачає створення відповідних умов для протікання процесів в державі, але цілком можливо, що ці умови не дадуть бажаного результату через їх несистемність, наприклад. З іншого боку конкретні результати не завжди можна виміряти однозначними кількісними та якісними показниками.

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

Найбільш розповсюджені системи оцінки результативності публічного адміністрування на державному рівні надані в табл. 2.1.

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

Наступним рівнем виміру виступають публічні адміністрації – безпосередньо органи здійснення публічної влади в країні.

Як видно з рис. 2.6, найбільше критеріїв відноситься саме до цього рівня, так як вони є і в групі, що відображає ефективність організації і функціо-

нування суб'єктів державного управління, і в групі критеріїв ефективності діяльності державних органів влади і посадових осіб.

Таблиця 2.1

Показники оцінки результативності публічного адміністрування на державному рівні

Показник	Складові	Характеристика
1	2	3
GRICS – Governance Research Indicator Country Snapshot (Світловий банк) [37]	право голосу і підзвітність (Voice and Accountability)	оцінка аспектів політичних процесів, громадянських свобод і політичних прав
	політична стабільність і відсутність насильства (Political Stability and Absence of Violence)	оцінка ймовірності дестабілізації уряду і вимушеної відставки в результаті застосування насильства
	ефективність уряду (Government Effectiveness)	якість державних послуг, якість бюрократії, компетенцію державних службовців, рівень незалежності державної служби від політичного тиску, рівень довіри до політики
	якість законодавства (Regulatory Quality)	контроль рівня цін, неадекватний контроль банків, надмірне регулювання міжнародної торгівлі та розвитку бізнесу
	верховенство закону (Rule of Law)	довіра громадян до законів суспільства і прихильність до виконання цих законів
	контроль корупції (Control of Corruption)	сприйняття корупції в суспільстві
Рейтинг слабкості держав (Brookings Institution) [48]	економічна ситуація	темпи зростання, доля ВВП на душу населення, темпи інфляції, розрив в прибутках між багатими і бідними і якість державного управління
	політична ситуація	аналіз ефективності роботи органів влади, їх відкритість і підзвітність, міра законслухняності 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 (Transparency International) [48]	відображає сприйняття рівня корупції бізнесменами та аналітиками різних країн світу, в тому числі і експертів, які проживають в країні, рівень корупції якої досліджується, фокусуючись на корупції в державному секторі і визначає її як зловживання службовим положенням в цілях особистої вигоди	

1	2	3
Індекс політичної нестабільності (The Economist) [47]	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 між-нар. відносин) [49]	доля 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; доля домінуючого етносу в структурі населення країни	

Отже, сукупність показників оцінки повинна розроблятися з врахуванням цих критеріїв. Перспективним є підхід щодо використання системи збалансованих показників (BSC) у вимірі результативності публічного адміністрування на рівні окремих органів. У роботі [46] розглянуто саме такий підхід. Беручи його за основу запропонуємо власну вдосконалену карту BSC. Цілком погоджуючись з тим, що у центрі місії державного органу перебуває клієнт, звернемо 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 ми вважаємо своїми основними споживачами, наскільки повно задовольняємо 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 виміру, то тут ми повністю підтримуємо автора [46, с. 87] щодо фокусування на балансі жорстких бюджетних обмежень і витрат на виробництво послуги, аналізі «накладних витрат» і 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 на виході.

Останній вимір стосується навчання та розвитку співробітників. У публічних установах питання кадрів стоїть ще гостріше, ніж у приватному бізнесу, так як їх результати діяльності мають переважно форму надання послуг, і передбачають безпосередню 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 виміру виступають 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 кваліфікаційним вимогам; відсоток співробітників, задоволених робочим кліматом в організації, задоволеність співробітників умовами праці та винагородою.

В 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 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 продуктованих 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 і 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 оцінки результативності публічного адміністрування на рівні окремої інституції.

В заключенні наведемо визначення високоефективної організації, надане в роботах [50;51], 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. Високоефективні організації формують структуру, виходячи з цілей і завдань діяльності, реструктурують діяльність із метою максимального задоволення потреб споживачів, постійно підтримують і розвивають зв'язок із зовнішнім середовищем, є гнучкими, вони швидко пристосовуються до нових умов, конкурентоспроможні.

Грунтуючись на цих критеріях запропонуємо показники оцінки результативності публічного адміністрування на рівні окремого працівника:

показникиресурсів (обсяг фінансових коштів, виділених на реалізацію програми),

процесів (середня тривалість узгодження одногопроєкту нормативно-правового акта, середній час очікування споживача послуги в черзі),

безпосередніхрезультатів (відсоток розглянутих скарг.число активних проєктів на поточну дату),

кінцевихефектів (частка інвалідів, які пройшли програми соціальної реабілітації),

впливу (відсоток прийнятих поправок у законопроект).

Висновки

1) Визначена різниця між поняттями «ефект» і «ефективність». Ефект є абсолютною категорією, а ефективність є відносною, властивою лише цілеспрямованому процесу.

2) Запропоновані підходи до розуміння «ефективності»: витратний, цільовий та економічний. В рамках витратного ефективність розглядається 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 Паретто-ефективності. Також розглянуто системне бачення, яке полягає у детермінації виходів, входів і процесів, що перетворюють ресурси на результат, і розглядається оцінка ефективності з точки зору виживання в зовнішньому

середовищі, та багатокритеріальне бачення ефективності з позиції інтересів зацікавлених груп.

3) На основі аналізу критеріїв результативності, запропонованих С. Сінком, було визначено, що результативність публічного адміністрування є більш емним поняттям ніж ефективність. Таким чином було запропоновано визначення результативності публічного адміністрування як узагальнюючого показника, який включає 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.

4) Результативність публічного адміністрування розрізняється в залежності від рівня її виділення. Так на державному рівні виділяють: соціальну; економічну; політичну і системну. На рівні органу публічного адміністрування виокремлюють: з погляду необхідності; з погляду виконання плану; цільову і виконавську ефективність; порівняльну; критерій розвитку; реактивну; фінансову і предметну.

5) 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 прошарками суспільства, зниження територіальної та регіональної асиметрії тощо.

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

7) 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'єднані, діяльність яких суттєво впливає на роботу органів публічного влади країни.

8) Системна результативність взаємодії всіх органів влади, враховуючи їх структуру та підпорядкованість на всіх рівнях при прийнятті та імплементації управлінських рішень, має забезпечувати найкраще провадження зазначених рішень в життя суспільства.

9) Найпоширеніша класифікація критеріїв ефективності публічного адміністрування, запропонована А. Мельником та О. Оболенським, включає три рівні ефективності: загальна соціальна ефективність (рівень держави та усієї системи державного управління), спеціальна соціальна ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління), конкретна соціальна ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і по-

садових осіб). Ці критерії використовують для розробки системи оцінки результативності публічного адміністрування.

10) Оцінку 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).

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

Контрольні питання для самодіагностики

1. В чому полягає різниця між «ефектом» та «ефективністю»?
2. Охарактеризуйте багатокритеріальне розуміння ефективності.
3. В чому полягає різниця між поняття "результативністю" та "ефективністю" за ДСТУ ISO 9000:2007?
4. Назвіть головні підходи до розуміння поняття «ефективність» та дайте їм характеристику.
5. Поясняйте сутність поняття «Паретто-ефективність».
6. Охарактеризуйте системне бачення ефективності.
7. Охарактеризуйте модель результативності Е. Мосенга та П. Бредапа.
8. Назвіть та охарактеризуйте критерії результативності за С. Сінком.
9. В чому сутність моделі ефективності публічного адміністрування А. Мельника та О. Оболенського?
10. Назвіть підходи до розуміння ефективності державного управління запропоновані Н. Нижник.
11. Перерахуйте 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 оцінки результативності публічного адміністрування на державному рівні.
16. Охарактеризуйте система BSC для публічних адміністрацій.

Тести для самодіагностики

1. Яке з наведених тверджень відноситься 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. Виберіть критерії результативності за С. Сінком:
 - а) дієвість;
 - б) економічність;
 - в) якість;
 - г) прибутковість;
 - д) гнучкість;
 - е) ефективність.
4. Який з 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 з показників оцінки результативності публічного адміністрування включає такі складові, як: економічна та політична ситуація, безпека і соціальна сфера:
- а) рейтинг слабкості держав;
 - б) індекс політичної нестабільності;
 - в) GRICS – GovernanceResearchIndicatorCountrySnapshot;
 - г) індекс якості державності.
10. Який з показників Система BSC для публічних адміністрацій відображає вимір навчання і розвиток:
- а) ступінь фінансування і комплектування посад;
 - б) % споживачів, задоволених своєчасністю та якістю надання послуги;
 - в) виконання та дотримання бюджету;
 - г) ефективність грошових виплат.

Задачі для самостійного вирішення

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

Таблиця 2.2

Показники для аналізу

Ознака	Показник
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 числа зайнятих в суспільному виробництві); - рівень безробіття; - величина реальних доходів на душу населення (до прожиткового мінімуму)
соціальна результативність	- частка населення з доходами нижче прожиткового мінімуму; - відношення середнього рівня пенсій до мінімального прожиткового мінімуму;

Таблиця 2.3

Вихідні дані

Показник	Базовий період	Звітний період
ВВП, млн. грн.	1111065	1390681
Населення, тис. чол.	45706,1	45593,3
Рівень інфляції, % до попереднього року	108,9	102,1
Капітальні інвестиції, млн. грн.	186673,4	193136,2
Економічно активне населення, тис. чол.	25 150,30	25 051,60
Безробітні, тис. чол.	1 856,60	1 794,20
Частка населення з доходом менше прожиткового мінімуму, %	18	17,6
Середня заробітна плата, грн.	2633	3025
Мінімальна заробітна плата, грн.	1004	1135
Середній розмір пенсії, грн.	800	822
Прожитковий мінімум, грн.	953	1095
Середня тривалість життя, років	65,29	+1,65%
Народжуваність, тис. чол.	502,5	407,7
Смертність, тис. чол.	700,7	690,2

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

Література до теми 2:

1. Craft R.C., Leake C. The Pareto principle in organizational decision making, Management Decision, 2002. Vol. 40 No. 8, pp. 729-733. <https://doi.org/10.1108/00251740210437699>

2. Завадський Й. С., Осовська Т. В., Юшкевич О. О. Економічний словник. Київ : Кондор. 2006. 355 с.
3. Економічний словник. Електронний ресурс – [Режим доступу] : <https://ekonomichnij-slovnik.slovaronline.com/>
4. Демчук Л.В., Байцар Р.І. Статистичне управління якістю продукції // матеріали Міжнародної науково-практичної конференції —Проблеми якості, стандартизації, сертифікації та метрологічного забезпеченняII (18-20 вересня 2013 р.) Херсон: Гринь Д.С., 2013. С. 67-69.
5. Petty W., Smith A., Ricardo D. Anthology of economic classics. Economists. 1993. 478 p.
6. Бурлака В. Г. Економічна оцінка ефективності відтворення основних засобів машинобудування України в умовах фінансово-економічної кризи. Сучасні проблеми економіки і підприємництва : збірник наукових праць. 2012. Вип. 10. С. 6–11.
7. Фінансовий аналіз: Навч. посіб. [Білик М. Д., Павловська О. В., Притуляк Н. М., Невмержицька Н. Ю.]. – К.: КНЕУ, 2005. – 592 с.
8. Андрійчук В. Г. Економіка аграрних підприємств: Підручник. – 2-ге вид., доп. і перероблене / В. Г. Андрійчук. – К.: КНЕУ, 2002. – 624 с.
9. Економічний аналіз: Навч. посібник / За ред. М. С. Ніконенко –К., 2003. – 679 с.
10. Стрілець Є. М. Ефективність як економічна категорія / Є. М. Стрілець. – Запоріжжя : КПУ, 2013. – С. 6–15.
11. Heyne P., Boettke P., Prychitko D. The Economic Way of Thinking. Ed. 13. Pearson. 2014. 456 p.
12. Швець В. Я. Процесний підхід до управління підприємством / В. Я. Швець, М. В. Дроботова, А. Р. Музичка // Сталий розвиток економіки. - 2013. - № 1. - С. 74-78.
13. Marx K. Selected Works of Karl Marx. 130 p. Електронний ресурс – [Режим доступу]: <https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/Selected-Works.pdf>.
14. Marshall A. Principles of Economics. London: Macmillan and Co. 8th ed. 1920. 627 p.
15. Mescon M. H. Management. New York : Harper & Row. 1988. 777 p.
16. Економічна теорія: Політекономія: Підручник / За ред. В.Д. Базилевича. - 6-те вид., перероб. і доп. - К.: Знання-Прес, 2007. - 719 с.
17. Грецька Г. М. Конспект лекцій з курсу «Теорія систем і системний аналіз»; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х.: ХНАМГ, 2011. – 148 с..
18. Шацька З.Я., Григоренко Я.О. Напрями підвищення ефективності праці управлінського персоналу підприємства. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. Вип. 14. С. 596-598.
19. Саймон Г. А. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції : пер. з англ. / Г. А. Саймон. – К. : АртЕк, 2001. – 392 с.

20. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.
21. Горбонос Ф. В. Економіка підприємств: підручник - К. : Знання, 2010. - 463 с.
22. 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.
23. Шнипко О. Нагромадження основного капіталу як фактор конкурентоспроможності економіки / О. Шнипко // Економіка України. – 2005. – № 7. – С. 23-35.
24. Падерін І. Д. Наукові та практичні аспекти підвищення економічної ефективності сучасного підприємства / І. Д. Падерін // Вісник Академії економічних наук України. – 2003. – №1. – С. 89–95.
25. Колечкіна Л.Н. Про знаходження Парето-оптимальних рішень у багатокритеріальних комбінаторних задачах на множині розміщень / Л.Н. Колечкіна // Теорія оптимальних рішень: 3б. наук. пр. - 2008. - № 7. - С. 109-116
26. Gibson J. L. Organizations : behavior, structure, processes. Plano, Tex. : Business Publications. 1988. 845 p.
27. Dolan E. G., Lindsey D. E. Microeconomics. Ed. 5, Dryden Press, 1988. 461 p.
28. Black J. A Dictionary of Economics. Oxford University Press, 1997. 507 p.
29. Мова, В. В. Комплексний і системний підходи при аналізі та формуванні грошових потоків підприємства / В. В. Мова, С. М. Семенова // Науковий вісник Ужгородського університету : Серія: Економіка / ред. кол.: В.П.Міклова, М.І.Пітюлич, Н.М.Гапак та ін. – Ужгород : УжНУ, 2013. – Вип. 3(40). – С. 13–21..
30. Neely A., Adams C., Kennerley M. The Performance Prism: The Scorecard for Measuring and Managing Business Success. Pearson Education. 2002. 208 p.
31. Drucker P. The Practice of Management. Harper Collins, 2010. 416 p.
32. Морально-етичні засади взаємодії представників публічного адміністрування і громадян / Доценко О. М. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2014-3/doc/1/08.pdf>.
33. 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 – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2011. – С. 348–357.
34. Енциклопедія бізнесмена, економіста, менеджера / Під ред. Р. Дяківа. – К. : Міжнародна економічна фундація, 2002. – 704 с.
35. 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>.

36. Sink, S.D.: Productivity Management: Planning, Measurement and Evaluation, Control and Improvement, New York 1985. 518 p.
37. Немець Л. М., Яковлева Ю. К., Полевич І. О. Муніципальне управління: навчальний посібник. Харків, 2013. – 74 с.
38. Криленко В.І., Сучасні підходи до оцінки ефективності регуляторної політики. Інфраструктура ринку. 2014. Вип. 1. С. 144-151.
39. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
40. Гаврилишин Б. До ефективних суспільств. Дороговкази в майбутнє / Б. Гаврилишин. Наукове видання. Доповідь Римському Клубові. Третє українське доповнене видання. — К.: Унів. вид-во ПУЛЬСАРИ, 2009. – 248 с.
41. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні / Н. Нижник // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід : К. : Вид-во УАДУ, 2000. – С. 6–11.
42. Чемерис А. Дієвість органів державного управління та органів місцевого самоврядування / А. Чемерис // Вісн. держ. служби України. – 2001. – № 1. – С. 52–60.
43. Чемерис А. О. Теоретичне обґрунтування групової дієвої компетенції органів державного управління та місцевого самоврядування / А. О. Чемерис // Актуальні проблеми державного управління. – Львів : ЛФ УАДУ ; Кальварія, 2000. – Вип. 4. – С. 8–22.
44. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / пер. з англ. В. Шульга. – К. : Основи, 2000. – 190 с.
45. Абдуллін М., Державний сектор економіки: докризовий стан та аналіз ефективності. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 17. С. 33-37.
46. Сороко В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2012. – 260 с.
47. IndexOfStateWeaknessInTheDevelopingWorld 2008 [Електронний ресурс] / BrookingsInstitution. – Режим доступу: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008_02_weak_states_index_02_weak_states_index_indicator_scores_pullout.ashx
48. CorruptionPerceptionsIndex 2009 [Електронний ресурс] / TransparencyInternational. – Режим доступу: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009
49. Рейтинг країн за індексом якості державності [Електронний ресурс] / Інноваційний проєкт «Політичний атлас сучасності». – Режим доступу: http://worldpolities.org/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=308.
50. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: Навч. Посібник– Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. – с. 306.
51. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Х.: ХНУМГ, 2014. – 97 с.

3. Методологічні засади досліджень в галузі публічного адміністрування

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 та 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

У сучасних умовах бурхливого розвитку суспільства та всіх сфер його життя особливого значення набирають 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 в 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. **АКСІОЛОГІЯ** (від грецьк. *axia* – цінність + *logos* – слово, поняття, вчення) – це наука про цінності

У першому випадку мова йде 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 плані 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 багатоманітні.*

***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 в комплексі конкретних вимог і прийомів наукового пізнання і 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 розглядаються у контексті розвитку публічно-адміністративних відносин, висуваються для вирішення конкретного завдання чи розв'язання існуючих суперечностей.

Публічне адміністрування як напрям наукових досліджень включає 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

№ з/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 соціальної 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 звичай 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) та 3) «професійних політиків» (державних діячів і чиновників, звільнених партійних функціонерів і т. д.).
2.	Системний підхід	Отримав широке визнання і поширення, є принциповим застосуванням загальної теорії систем до аналізу політики та управління. Теоретичне обґрунтування він отримав в роботах 50-60-х рр. XX ст. у роботах Т. Парсонса, Д. Істона, Г. Алмонда, К. Дойча. Завдяки цим ученим в гуманітарні науки були введені основоположні поняття теорії систем: «відкрита і замкнута система», «насколишне середовище», «структура», «стійкість» «рівновага» і т.д. Системний підхід в теорії державного (публічного) управління та політики передбачає наявність в державному (публічному) управлінні та політиці рис внутрішнього взаємозв'язку між елементами, що утворюють єдине ціле, якість якого не зводиться до суми окремих якостей елементів

1	2	3
3.	Структурно-функціональний підхід	Пов'язаний із системним підходом. У його основі лежить 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 і 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 виділяють 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 політичної системи 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): 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.

З філософської точки зору методи ділять 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).

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

Таблиця 3.2

Загальнонаукові методи публічного адміністрування
(складено автором на основі [2; 3])

№ п/п	Метод	Характеристика
1	2	3
1.	<i>Спостереження</i>	Це спосіб пізнання об'єктивного світу, що заснований на безпосередньому сприйнятті предметів та 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 здійснюється 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 чисельного значення деякої величини шляхом порівняння її з еталоном
5.	<i>Експеримент</i>	Це одна із сфер людської практики, у якій піддають перевірці істинність висунутих гіпотез або виявляють закономірності об'єктивного світу. У процесі експерименту дослідник втручається в 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 виділення 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 простим, який є спрощеною моделлю, що зберігає головне у складному. Розрізняють наступні види абстрагування: ототожнювання (утворення понять шляхом об'єднання предметів, що пов'язані за своїми властивостями в особливий клас); ізолювання (виділення властивостей, що нерозривно пов'язані з предметами); конструктивізація (відволікання від невизначеності меж реальних об'єктів) і, нарешті, припущення потенційної здійсненості
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 та їх властивостей через формальне дослідження відповідних знаків

1	2	3
9.	<i>Аксіоматичний</i>	Це спосіб побудови наукової теорії, при якому деякі твердження (аксіоми) приймаються без доказів і потім використовуються 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 предмету в єдине ціле. Аналіз та синтез взаємопов'язані, вони становлять єдність протилежностей. Розрізняють такі види аналізу та синтезу: прямий або емпіричний метод (використовують для виділення окремих частин об'єкту, 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 включає вичленення у складному явищі таких елементів, які чинять рішучий вплив на всі інші 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 робиться на підставі знання загальних властивостей усієї множини
14.	<i>Аналогія</i>	Це метод, за посередництвом якого досягається 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
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). Внаслідок ідеалізації реальні об'єкти позбавляються деяких властивостей, що їм притаманні, та наділяються гіпотетичними властивостями
18.	<i>Системний</i>	Це методи, що дозволяє розглядати велику кількість факторів (ознак). Це такі методи, як: дослідження операцій, теорія масового обслуговування, теорія управління, теорія множин тощо.

Логіко-теоретичний підхід до публічного адміністрування та врядування

Метою теоретичних досліджень є виділення 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 обробки та інтерпретації досвідних даних; поширення результатів дослідження на ряд подібних об'єктів без повторення усього обсягу досліджень; вивчення об'єкту, недоступного для безпосереднього дослідження; підвищення надійності експериментального дослідження об'єкту (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), в 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 носять нормативний характер. До таких правил відносяться правила висновку, утворення складних понять з 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 надана еволюція 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 базувалися 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 та досягнення ефективних результатів.

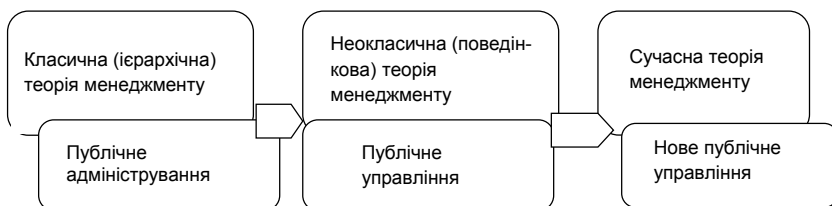


Рис. 3.1. Еволюція моделі управління у державному секторі [4]

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'язується з його переходом від однополярної та біполярної до багатополярної 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 необхідно 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 віддзеркалюються 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 однієї з основних категорій науки публічного адміністрування, яка у свою чергу складається з таких категорій, як: процес, 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** – «область управління, що займається цілями, функціями і проблемами організаційних компонентів як єдиного цілого. Це визначення охоплює всі структурні одиниці від корпорації в цілому до самого невеликого підрозділу або сектора у відділі» (Ральф Ч. Девіс, консультант із питань управління і професор по 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 явно адміністративного характеру)» (С. Ковалевські, польській науковець в галузі адміністративного управління).

Мета досліджень відповідно до другого погляду на адміністративне управління – вироблення рекомендацій з ефективної справної діяльності

апарата державного управління в самому широкому розумінні, предметом праці якого є планування, організація, виконання адміністративно-управлінських процесів.



Цікаво знати. Адміністрація – [лат. *administratio* – керування, управління, керівництво] – 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 [лат. *administrare* – керувати, завідувати, управляти] – 1) керувати, завідувати; 2) керувати формально, бюрократично, лише за допомогою наказів, командування [1, с. 175].

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

- для чого виконується процес управління;
- що з'явилося причиною виникнення процесу управління;
- на що спрямований процес управління;
- який вид впливу виробляється в процесі управління.

У процесі вивченні адміністративно-управлінських процесів необхідно виходити із сутності управлінської праці, що є різновидом розумової праці. Тоді доцільно виділити наступні елементи процесу управління: ціль, ситуацію, проблему, рішення.

Адміністративно-управлінський процес базується 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 до науки про адміністративне управління – дисципліни періоду інтеграції наук.



Цікаво знати. Період розвитку наук останньої чверті XX століття 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 роз-

витої спеціалізації у межах кожної з них. Інша тенденція, що досить сильно позначилася наприкінці 70-х рр. XX століття, і як би йшла в протилежному напрямі, була спричинена умовами життя, що ускладнилися. У зв'язку з виникненням у навколишньому нас світі взаємозалежних явищ, дотепер зовсім або майже невідомих, з'являються проблеми, вирішити які неможливо, застосовуючи інструменти однієї наукової дисципліни. Ці проблеми можуть бути вирішені шляхом з'єднання зусиль ряду близьких, а іноді віддалених наук. Наука про адміністративне управління повинна використовувати досягнення багатьох різноманітних областей знання, переробляючи їх відповідно своїм потребам, відбираючи і систематизуючи відповідно до своїх критеріїв і, що особливо важливо, доповнюючи власними дослідженнями.

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

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 знання, переробляючи їх відповідно до своїх потреб, відбираючи та систематизуючи відповідно до своїх критеріїв і, що особливо важливо, доповнюючи власними дослідженнями.

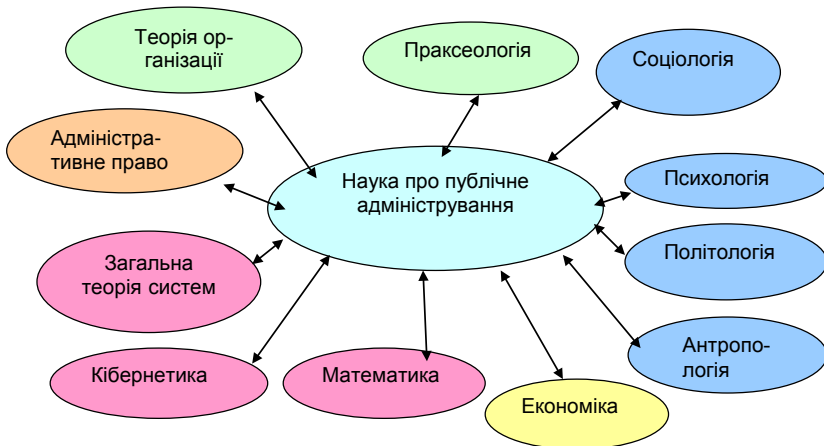


Рис. 3.2. Найбільш сформовані області наук, деякі елементи яких слід додати до теоретичних основ науки про публічне адміністрування

Методологія дослідження наявних суспільних процесів

«Прикордонний» характер науки про публічне адміністрування веде 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 їхню 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 розробку заходів щодо управління досліджуваным об'єктом, забезпечення його прогресивного розвитку.

Неодмінною умовою методології соціологічних досліджень є комплексне використання фактів, тобто у їх взаємозв'язку без «пересмикувань», що нерідко спостерігається 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 – сукупність технічних заходів, зв'язаних з 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 вибіркового дослідження;

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 [5])

№ з/п	Тип	Характеристика
1	2	3
1	<i>Розвідувальні (пошукові, пілотні)</i>	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
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 зробити повний кількісний і якісний опис об'єкта. Для цього всі елементи, що підлягають дослідженню, мають бути класифіковані. Інформацію збирають за описовим планом на підставі 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 чимало часу. Варто зазначити, що для вибору найоптимальнішого шляху аналітичного дослідження і здійснюються розвідувальні та описові дослідження.

1	2	3
3.	<i>Аналітично-експериментальне (продовження)</i>	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 виділити 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 виділяють основні та неосновні, тимчасові та постійні, регульовані та нерегульовані, контрольовані та неkontrolьовані 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 [5])

№ 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);

1	2	3
1	Розроблення програми і робочого плану дослідження (продовження)	аналіз результатів дос- лідження та розроблення рекомендацій. Разом з тим кожний із цих видів робіт відносно самостійний і передбачає різні способи та засоби розв'язання дослідних завдань. Процедура інтерв'ю, наприклад, включає розроблення опитувального листка, відбір респондентів, підготовку інтерв'юєрів, а також 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 відводиться 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 проводиться дослідження для перевірки надійності інструменту, його коригування, розроблення остаточних його варіантів
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 кількісної оцінки впливу різних чинників на досліджуваний об'єкт. На підставі одержаної кількісної інформації про розвиток соціальних явищ, процесів проводиться змістовний аналіз даних, роблять узагальнення, висновки, вивчаються виявлені тенденції і, якщо це потрібно, розробляються рекомендації щодо їх коригування. Завершується цей етап складанням звіту про виконане дослідження з викладенням його результатів, висновків, рекомендацій

На підставі матеріалів соціологічного дослідження суспільних процесів можуть розроблятися *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 вивчається за допомогою аналізу і синтезу.



Нагадування. 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 поділити на прямі та опосередковані. У свою чергу, прямі фактори впливу можна поділити 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 методу 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. 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, кібернетичній, інформатиці тощо) закономірностей та принципів у процесі проєктування або удосконалення 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 використовується під час формулювання завдання, коли відомості про об'єкт, необхідні для його вирішення, не можна отримати, спостерігаючи його безпосередньо. Тоді об'єкт розглядають як підсистему деякої системи, як сукупність підсистем у взаємозв'язку з іншими системами.*

Сутність системного аналізу була сформульована американським дослідником Е. 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 розміркованні над проблемою. Але в будь-якому аналізі, пов'язаному з підготовкою рішення при 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» [7]

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 приймати характер 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 з найважливіших завдань системного аналізу є прави-

льна 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 вірно 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 і управління нею.

На сьогодні дослідники, які послуговуються методологією системного аналізу, використовують вельми розгалужений науковий інструментарій, з якого складається технологія системного аналізу. Кожен із учених складає свою 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, що вирішуються 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).

Більшість з методів, наведених в табл. 3.5, було розроблено до виникнення системного аналізу, їх використовують самостійно. 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 слабко формалізованих методів був породжений розвитком саме системної методології та потребами системного аналізу проблем – проблем неструктурованих або слабко структурованих.

Науковий інструментарій системного аналізу

Група методів	Метод
Неформальні методи	Метод сценаріїв. Метод експертних оцінок («Дельфі») Діагностичні методи
Графічні методи	Метод дерев цілей. Матричні методи. Мережеві методи
Кількісні методи	Методи економічного аналізу. Морфологічні методи. Статистичні методи
Методи моделювання	Кібернетичні моделі. Описувальні моделі. Нормативні операційні моделі (оптимізаційні, імітаційні, ігрові)

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 5000 років перед Різдвом Христовим в Єгипті, Малій Азії та Індії й Хіні, звідки протягом віків розійшовся по всьому світі.*

Суспільний процес виявляється: 1) розвитком пізнання й удосконалення світу, тобто світогляду; 2) встановлення 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. Кожний 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 з одним та з державою, реалізуючи при цьому свої специфічні соціальні ролі та функції

Планування та прогнозування суспільно-політичних процесів у державі має на меті визначити 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 "вищедженням" 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 XX 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. Пригожин, 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; устале-

ність виростає з неусталеності як її результат; неусталеність соціального середовища активує роль у ньому окремої людини.

По-третє, у зв'язку з неможливістю навіязати 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).

Таблиця 3.6

Основні види суспільно-політичних прогнозів

№ п/п	Вид 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, при заданих початкових умовах. 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 2030 р., 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

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

Методологія суспільно-політичного прогнозування використовує два види закономірностей – закономірності функціонування політичних систем і закономірності їхнього розвитку. Перші характеризують самі 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 усі вони досить умовно можуть бути поділені 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 розробка 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	Метод	Характеристика
1	Нормативний	Нормативи є засадними для визначення показників соціального розвитку
2	Аналітичний	Поєднує аналіз і узагальнення. За допомогою цього методу соціальний процес розподіляється на складові і визначаються основні напрямки реалізації програми
3	Варіантний	Полягає в розгляді різних варіантів рішень і виборі найоптимальнішого
4	Комплексний	Предбачає 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 вищезгаданих 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 користуються такими двома видами 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, напрямки, тенденції і визначення соціального розвитку.

Стратегічний підхід у адміністративній роботі публічного службовця

Цікаво знати. *Стратегія – узагальнююча 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 розробки стратегії включає: 1) визначення місії організації; 2) конкретизацію бачення організації та постановку цілей; 3) формулювання та реалізацію стратегії, скерованої на їх досягнення

ня

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 розробку довгострокової стратегії для досягнення цілей публічної установи (організації) та створення управлінських механізмів реалізації цієї стратегії через систему планів.

Процес розробки стратегії включає:
визначення місії організації;

конкретизацію бачення організації та постановку цілей;
формулювання та реалізацію стратегії, скерованої на їх досягнення.
Публічні службовці повинні виробляти у себе здібність до стратегічного управління, яка, включає п'ять елементів:
уміння змодельовувати ситуацію;
здібність виявити необхідність змін;
здібність розробляти стратегію змін;
здібність використовувати в ході змін надійні методи;
здібність втілювати стратегію в життя
В якості прикладу процесу розробки стратегії може служити Розробка стратегії міста Харкова 2030, яка надана в [6].

Висновки

В 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 включає 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 вико-

ристовуються 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 включає: 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 самого невеликого підрозділу або сектору у відділі (Ральф Ч. Девіс, консультант із питань управління і професор по організації бізнесу в університеті штату Огайо, США).

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

4. Публічне адміністрування (як сфера діяльності) пов'язане з виявлен-

ням 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 відносять такі:

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

7. Для характеристики рівня соціального розвитку користуються такими видами показників:

- а) локальними;
- б) загальними;
- в) нормативними;
- г) статистичними.

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.

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

Країна	Особливості	Коментарі
Великобританія		
Італія		
Німеччина		
Франція		
Польща		
Угорщина		

Література до теми 3:

1. Гордієнко Л. Ю. Адміністративний менеджмент : навчальний посібник / Л. Ю. Гордієнко. – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. – 216 с.
2. Основи наукових досліджень: навч. посіб. / за заг. ред. Т. В Гончарук. – Тернопіль; ТНЕУ, 2014. — 278 с.
3. Тулайдан В.Г. Основи наукових досліджень: навч. посібник. – Ужгород : УжНУ, 2017. – 105 с.
4. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі / О. З. Босак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf.
5. Соціологічне дослідження, його види. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-text-8342.html>
6. Стратегія розвитку Харкова 2030. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.city.kharkiv.ua/uk/index /strategya-rozvitku-xarkova/ strategya-rozvitku-xarkova-2030.html>
7. Analysis for Military Decisions [Electronic resource]. – Access mode: <https://www.rand.org/pubs/reports/R0387.html>

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 визначається складним шляхом перетворень: від молодшої незалежної держави у 90-х до країни, яка за наші часи претендує на паритетне місце серед Європейських країн. Додамо до цього структурні перетворення, трансформації, модернізацію на рівні державного управління, що впливає на посилення впливу інститутів, які забезпечують дієвість публічного адміністрування.

Процес адміністративного реформування в Україні є багатовимірним, а тому й правове регулювання цієї сфери здійснюється на підставі цілої низки нормативно-правових актів. Серед них основні: Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» та Закон України «Про адміністративну процедуру». Необхідність реформування та трансформації викликана низкою проблем, 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 базуватися на архетипах співучасті кожного члена громади.

Зазначені проблеми відображені в питаннях, що розглядаються в рамках наукового напрямку – публічного адміністрування. Виникнення публічного адміністрування як форми реалізації архетипів народовладдя в Україні спів-

пало 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 представлення дефініції явища, що досліджується, а доведення впливу архетипів на розвиток публічного адміністрування зумовлює необхідність визначення серед ряду існуючих особливих або найвпливовіших в межах публічного адміністрування.

Публічне адміністрування розтлумачується 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, розробку і впровадження публічної політики [1, 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 включають 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 по практичному втіленню 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 представленого 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. Державне управління – процес здійснення авторитарного врядування через формування та реалізацію системи державних органів виконавчої влади на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, які застосовують сукупність способів, механізмів, методів владного впливу на суспільство [2]. Публічне адміністрування – діяльність більш широка, яка охоплює виконання функцій з метою задоволення зацікавлених сторін всього соціуму. Враховуючи 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.

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 і адекватне реагування на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Т. Желюк відмічає [3], що чіткого розмежування між публічним адмініструванням, службою, управлінням та державним управлінням немає. У цьому контексті, як вважає науковець [3], заслуговують на увагу підходи до регламентації публічного адміністрування, викладені в Білій книзі європейського управління. Згідно даній книзі 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 виділення 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 багатолітній 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

р.), Анрі Файоля («Промислове та загальне управління», 1916 р.), Леонарда Уайта («Введення до вивчення державного управління», 1926 р.), Честера Барнарда («Функції виконавчої влади», 1938 р.), Герберта Саймона («Адміністративна поведінка», 1947 р.), Дуайта Уалдо («Адміністративна держава», 1948 р.), Мишеля Крозьє («Феномен бюрократії», 1963 р.), Пітера Дракера («Ефективна виконавча влада», 1966 р.), Уільяма Нісканена («Бюрократія та репрезентативне державне управління», 1971 р.), Ендрю Далшира («Публічне адміністративне управління», 1973 р.), Джеймса Марча та Йохана Олсена («Переосмислюючи інститути», 1989 р.), Девида Осборна та Теда Геблера («Переосмислюючи державне управління», 1992 р.). Таким чином, публічне адміністрування як поняття увійшло до обігу у II половині XIX ст., що створило передумови для його еволюювання у вигляді готового наукового продукту.

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 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 страдати від маніпулювання її підрозділами. Адміністративне управління залежить від політики і в тому сенсі, що політичні органи визначають правила діяльності адміністрації в праві. Публічне адміністрування є деталізованим та систематичним виконанням [4]. Як слід, конституційні та адміністративні питання різняться: «різниця складається з загальних планів та спеціальних засобів» [5, с. 25]. Мета вивчення публічного адміністрування полягає в детальному дослідженні методів управління та виробленню на цій основі принципів. Для цього варто вивчати досвід інших країн з використанням компаративного методу аналізу. Через це публічне адміністрування як відносно самостійна сфера діяльності має бути підконтрольним суспільній думці та не входить у протиріччя демократичним принципам організації суспільства.

М. Вебера, В. Вільсона, А. Файоля, Г. Саймона та інших науковців можна розглядати як таких, що запропонували початкову модель в публічному адмініструванні: **Old Public Management** [5; 6]. Сутність моделі можна розкрити у наступних 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 перш за все:

- поділ праці, що ґрунтується на функціональній спеціалізації;
- точно зафіксована ієрархія авторитетності;
- система правил, якою встановлено права і обов'язки посадовців;
- система способів подолання робочих ситуацій (стандартизовані процеси);

- неособистий характер відносин між людьми;
- заохочення чи просування по службі 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 менеджералізм існують два теоретичні підходи):

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

Автори реформаторських концепцій в 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) [7].

В 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; формують 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» [8].

Нові підходи до розуміння врядування «governance» як скеровування:

стосується не структур, а практики;
націлене на подолання хаосу і забезпечення керованості;
допускає можливість урядування без уряду (глобальне врядування).
В цілому, «добре врядування» дорівнює добрій керованості.

Саме поняття **«Good Governance»** охоплює демократичну і ефективну систему керування, успішно діючі громадські інституції, відповідну якість громадських послуг та вміння пристосовуватися 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 з науковими дослідженнями у сфері державного управління, але практика значно відстає від теорії, що зумовлює необхідність внесення поправок в 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 напрямку розширення публічного адміністрування, що передбачає лібералізацію державної влади, базується на демократичних засадах і має на увазі партисипативну, партнерську взаємодію між владними структурами на всіх рівнях управління [7].

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 виділяють **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 відносяться:

відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, що опікають місцеві виборні органи; функціонування органів місцевого самоврядування здійснюється тільки у межах компетенції, закріпленої у законі і 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 базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Родоначалницею є Франція, тому специфіка моделі виходить з історії цієї країни, коли головною опорою королівської влади служили повноважні представники монархії на місцях, а не органи місцевого самоуправління комун.

Континентальна модель місцевого управління нагадує ієрархічну піраміду, по якій 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; 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 увібрали в себе в тій чи іншій мірі 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, в деяких країнах має певні схожості із романо-германською системою, але має і свої особливості. Наприклад, в країнах Латинської Америки, система місцевого самоврядування яких подібна із романо-германською, роль представників з центру є дуже великою.

Радянська модель збереглася у Китаї, Корейській 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), ук-

раїнським реаліям найбільш відповідає французька, тобто **континентальна** модель організації публічної влади на місцях.

У вітчизняній науці виникає ряд напрямків, 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 і 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 [9].

Природа поняття «**публічне адміністрування**» носить 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 також 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 [10].

Існують передові приклади пріоритетних напрямів в 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 стикаються з проблемою коригування 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 те-

риторіальної організації держави побудувати систему публічного адміністрування неможливо. **Децентралізована** державна влада з місцевою та регіональною автономією на сьогодні стає панівною формою західноєвропейської державної організації [11; 12; 13].

У сучасних умовах країна з абсолютно централізованим управлінням є атавізмом. Щодо **децентралізації**, то рівень її розвиненості є різним в залежності від політичних пріоритетів керівництва, діалогу між владою та суспільством, впливовості суспільних інститутів. Найчастіше до змісту поняття **«децентралізація»** відноситься саме адміністративна децентралізація, тобто перерозподіл повноважень, відповідальності та державних ресурсів між органами публічної влади для більш ефективного надання публічних послуг [14].

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 в локальному масштабі, а через це – на зростання соціально-економічних показників в 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 приймають участь структури громадянського суспільства. Поряд з цим прозорість діяльності публічних адміністрацій зменшує витрати, пов'язані з корупцією. Некомерційний ринок соціальних послуг, що надаються публічними адміністраціями, не входить у протиріччя ані 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 **децентралізація** є необхідним компонентом процесу демократизації країни, який базується на архетипі прямої демократії.

Основні проблеми правового, фінансово-економічного, інституційного та суспільно-політичного характеру, що стримують розвиток місцевого самоврядування, є наступні: відсутність правового закріплення територіальної основи місцевого самоврядування та відсутність системи правового впливу держави на діяльність органів місцевого самоврядування; надмірна централізація ресурсів та 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 та 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 [15]. У Звіті про глобальну конкурентоспроможність Всесвітнього економічного форуму Україна посідала лише 133-є місце з 144 країн світу за рівнем ефективності інституцій. Такий результат є одним з найгірших не лише відносно країн ЄС та інших розвинених економік, а й порівняно з найближчими сусідами. Серед позитивних змін варто відзначити певний прогрес у боротьбі з корупцією (117 місце). Але, значно погіршилися показники ефективності уряду – 123 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) [16].

Таблиця 4.1

Найпроблемніші фактори, що свідчать про неефективність українських інституцій, %

Регіони	Корупція	Неефективність держапарату (в т. ч. дозвільної системи)	Нестабільність державної політики	Нестабільність місцевої та державної влади
1	2	3	4	5
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

Закінчення табл. 4.1

1	2	3	4	5
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

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 при більш детальному розумінні реальних проблем. Акценти зміщуються з розвитку фізичної інфраструктури на розвиток людського потенціалу. Разом з 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 наступні:

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 виступають:

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 представити у вигляді рис. 4.1.

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 врахування 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 **при прийнятті 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 та 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.

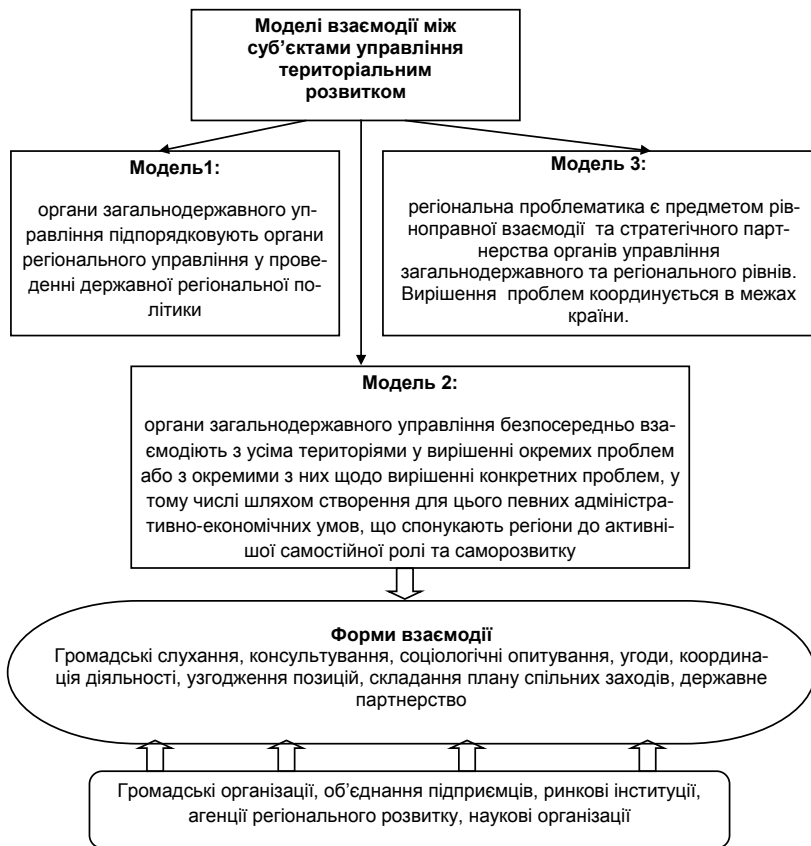


Рис. 4.1. Моделі взаємодії між суб'єктами управління територіальним розвитком

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 розуміється цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних про-

цесів, 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 ще 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» [17].

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».

Вважається, що основними рисами державного управління є його владний характер, витоками 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.

Сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого і регулюючого 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 та ін. зумовлені різним історичним, економічним, політичним та культурним досвідом. У кожній з моделей функціональність органів державного управління підтримує необхідний рівень регулювання соціальних процесів та забезпечує стабільний суспільний розвиток [18].

Серед основних чинників, які впливають на процес державного управління в зарубіжних країнах, можна виділити:

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 з 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, в 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, який сприймається як її уособлення й безпосередній носій. У США взагалі не виділяють поняття уряду, а використовують для відповідних цілей терміни «виконавча влада» та «президентська адміністрація». У країнах з парламентською формою державного правління, а також у частині республік зі змішаною формою глава держави не може бути включеним до системи органів виконавчої влади і має повноваження, які випливають саме зі статусу глави держави. У країнах зі змішаною формою державного правління (Польща, Румунія, Франція та ін.) спостерігаємо у взаємовідносинах між президентом і урядом дуалізм виконавчої влади, визначений нормами конституцій і державно-політичною практикою конкретної країни. При цьому головні повноваження можуть бути сконцентровані або в президента, або в прем'єр-міністра [18].

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 з парламентською та змішаною формами державного правління застосовується так званий парламентський спосіб (порядок) утворення уряду, який передбачає дві процедури формування, що базуються на спільних діях парламенту і глави держави.

Процедура формування уряду, яка історично склалася у Великобританії і тривалий час з 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. Вважається, 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 інвестиції у парламенті. Інвестиція 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 використовуються два різновиди **політичної відповідальності уряду** – колективна й індивідуальна. Питання щодо їх взаємозв'язку та співвідношення, як правило, не регламентується нормами права і може бути віднесеним 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. При цьому, 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. Вважається, 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. Як 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 [18].

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 з 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 імпичменту або інших подібних процедур. Характерною рисою такої відповідальності є те, що вона завжди індивідуалізована. У деяких країнах відповідальності в порядку імпичменту 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 імпідменту зберігає своє значення щодо президентів. У президентських республіках, де не передбачено політичної відповідальності уряду (кабінету) перед представницьким органом, імпідмент є важливим засобом взаємодії законодавчої та виконавчої влади і розглядається як один з компонентів у системі стримувань і противаг.

Процесуально імпідмент у принципі подібний до процедури судового розгляду. Але головним змістом відповідальності в порядку імпідменту є політична оцінка 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 вище 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 [18].

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 торгівля (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 з 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 по допомогу 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 виділити ідею «сильної держави», виділяючи у сфері впливу функцій держави таку класифікацію [19]:

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 – індустриальна політика; перерозподіл капіталу.

Ф. Фукуяма пропонує розглядати сучасні компетенції державних установ у чотирьох аспектах [19]:

1) **організаційне проектування і менеджмент**, враховуючи, що більшість найважливіших 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 базується на принципах соціальної корисності, співвідношення результатів і використаних ресурсів для оцінки 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 задоволенні 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 являє собою концепцію 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 чинником 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 цього 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 відносно 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» доповнюється поняттям «прозорість» і розглядається 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. 2,4 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [20]. 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. Стаття 4 цього Закону визначає принцип прозорості та відкритості влади основоположним у забезпеченні доступу до публічної інформації. Він випливає 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 базується діяльність органів державної влади, або як сукупність принципів, дотримання яких у роботі органів державної влади сприяє формуванню стандартів та норм публічного управління, упровадженню загальносуспільних 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 виступають:

децентралізація системи управління (зокрема, зниження ролі уряду);

реструктуризація закладів управління;
перерозподіл ролей, місії 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.

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

вступає в силу нова філософія контролю (оцінка виконання, командна робота);

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

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

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

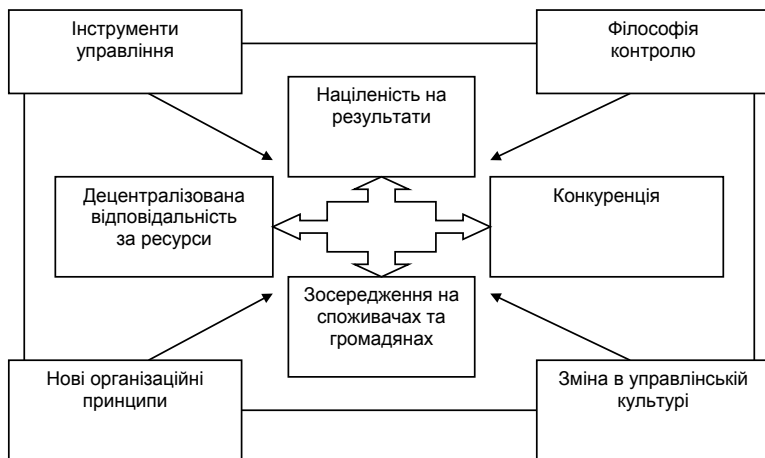


Рис. 4.2. Комплексний підхід до побудови нової моделі державного управління

Таким чином, побудована нова цілісна модель державного управління в Україні призведе не до зменшення витрат з бюджету, а до «якісного» зростання та появи більш ефективних процесів планування й контролю виконан-

ня державних повноважень. Зазначена модель державного управління може зміцнити систему державного управління через:

надання громадянам більших можливостей щодо участі та розвитку «громадянського суспільства»;

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

Висновки

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

2. 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 і 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.

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

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

5. Континентальна модель місцевого самоврядування (вона ж романо-німецька, французька) базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Континентальна модель місцевого управління нагадує ієрархічну піраміду, по якій 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.

6. 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.

7. З огляду на регіональний вимір вітчизняного публічного адміністрування, в Україні можна виокремити наступні 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.

8. Представлена нова цілісна 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 удосконалити 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 питання 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 в 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. Перелічіть 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 включають 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 базується 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;

2) проміжні;

3) 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

Нарисуйте 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

Країна	Особливості	Коментарі
Англія		
Франція		
Німеччина		
Польща		
США		
Україна		

Література до теми 4:

1. Bovaird T. Public Management and Governance / T. Bovaird, E. Löffler. – NW.: Taylor & Francis e-Library, 2005. – 255 p.
2. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики / В.М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика: Зб.наук.праць – Х. : Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2010. – № 1. – С. 16-22.
3. 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.
4. Новіков Б. В. Основи адміністративного менеджменту / Б. В. Новіков, Г. Ф. Сініюк, П. В. Круш. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 560 с.
5. 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.
6. Fayol H. Administration industrielle et générale; prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle. – Paris: H. Dunod et E. Pinat. – Режим доступу : <http://www.worldcat.org/>
7. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : University Press, 2004. – 240 p.
8. Колодій А. Процес деліберативної як складового демократичного врядування / А. Колодій / Демократичні стандарти врядування й публічного адміні-

стрування : матеріали науково-практичної Конференції ЛРІДУ НАДУ при Президентові України (4 квітня 2008 р.). – Львів, 2008. – С. 106 – 110.

9. 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.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2012_1/12svirms.pdf.

10. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.

11. 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. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр». – № 2(18) спеціальний випуск – Червень, 2014. – С. 6 – 13.

12. Андрійко О. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи. – Юридичний журнал. – 2004. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=1191>.

13. Радченко О. Компаративний аналіз моделей демократичного політичного режиму держав початку ХХІ століття / О. Радченко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з держ. упр. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. № 1(5). – С. 90 – 96.

14. Гаврік Р.О. Доктринальні питання визначення поняття децентралізації та місцевої публічної влади // Проблеми сучасних трансформацій. – 2023. – № 8. – С. 12 – 17.

15. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарськоукраїнський проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.

16. Звіт про конкурентоспроможність регіонів у країні 2014. Назустріч економічному зростанню та процвітанню / Благодійний фонд «Ефективне управління. – К. : Фонд «Ефективне управління», 2015. – 208 с.

17. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda / G. Bouckaert. – Berlin : Duncker & Humblot, 2002. – 225 p.

18. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. – Т. 2. – 324 с.

19. Fukuyama F. State-Building: Governance and World Order in the 21st Century. – 2004. – 212 p.

20. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 08.10.2023 № 32 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

5. Культура і 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 в публічному адмініструванні.*

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

5.1. Етична інфраструктура публічного адміністрування

Етичний компонент є одним із найважливіших при створенні нової публічної служби. Регулювання морально-етичної поведінки публічних службовців і жорсткий контроль за дотриманням ними високих етичних стандартів є необхідними умовами реального підвищення якості їх роботи та ефективності публічної служби в цілому [19].

Аксіомою сучасного демократичного суспільства є положення про те, що моральну поведінку державного службовця, крім його власної самосвідомості й сумління, забезпечують спеціальні етичні інститути державного і громадського характеру. Їх взаємодія утворює етичну інфраструктуру, яка займає важливе місце у політичній системі сучасного демократичного суспільства. Під етичною інфраструктурою розуміють «сукупність засобів або процесів, які використовуються для регулювання небажаної і стимулювання належної поведінки» [28].

Термін «етична інфраструктура» вперше був використаний у США, щоб посилитися на політику та структури, які підтримують дотримання правил професійної поведінки публічних службовців [27]. Однак вперше в науковому дискурсі це поняття було введено в 1996 р. в доповіді «Ethics in the public service», яку підготувала Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). У доповіді, етична інфраструктура визначена як сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки публічних службовців [26]. За визначенням польської вченої Богуцької І., етична інфраструктура – це сукупність елементів, що підтримують створення та функціонування етичних стандартів у відповідному професійному середовищі [23]. Сама фраза «етична інфраструктура» вказує на наявність основних інструментів покращення етичного клімату на публічній службі.

Польський учений Д. Хайдіс зазначає, що ефективність публічної служби, в чималій мірі, визначається через її етичну інфраструктуру, яка повинна складатися з:

- політичної підтримки (висока моральна поведінка вищих керівних кадрів);
- дієвого закону, що регулює стандарти поведінки;
- механізмів забезпечення відповідальності та підтримки етичної поведінки, інтегрованої в систему управління;
- просвітницької та навчальної діяльності серед публічних службовців, що пропагують високі стандарти поведінки;
- відповідних умов праці [25].

Ефективне функціонування налагодженої етичної інфраструктури сприяє формуванню доброзичливої політичної сфери суспільства, мотивуючи дотримання певних норм поведінки. Схематично етична інфраструктура складається з восьми елементів, спрямованих на реалізацію трьох її функцій: контролю (control), керівництва (guidance), управління (management) [28]

Функція контролю забезпечується трьома елементами, а саме:

наявністю законодавчої бази, яка б забезпечувала процедури нагляду, проведення досліджень та застосування покарань з питань етичних стандартів політичної діяльності;

встановленням механізмів звітності, тобто процедур проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту діяльності державних органів, парламентського нагляду тощо та органів, які здійснюють нагляд;

можливістю суспільного нагляду за діяльністю державних службовців, тобто налагодженням процедур, які забезпечують доступ громадян до інформації, прозорість процесів державного управління.

Функція керівництва може успішно здійснюватися за умов наявності таких трьох елементів, як:

політична воля до реформ, тобто бажання керівництва країни здійснювати реформи в сфері етики державної служби, оскільки лише політична та фінансова підтримка сприятимуть їхній успішній реалізації;

кодекси поведінки, тобто нормативні акти, в яких визначаються стандарти поведінки для державних службовців в цілому і для окремих органів влади;

механізми професійної соціалізації – процедури, методи і програми навчання державних службовців стандартам поведінки.

Функція управління може бути реалізована завдяки останнім двом елементам етичної інфраструктури, до яких належать:

забезпечення належних умов державної служби – факторів, які впливають на поведінку державного службовця: оплата праці, механізми захисту державного службовця від свавілля керівництва тощо;

створення координуючих органів – органів державної влади, які відповідають за проведення етичної реформи державної служби та управління адміністративною етикою [10].

Етична інфраструктура складається з механізмів, інструментів, умов та спеціальних органів, що повинні сприяти високим стандартам поведінки публічних службовців. Кожна функція та елемент етичної інфраструктури є дуже важливими при формуванні сприятливого клімату на публічній службі.

Важливим кроком, який потрібно здійснити, розбудовуючи етичну інфраструктуру в Україні, є створення умов та діяльність із виховання належного рівня політичної свідомості та культури поведінки, що сприятиме підвищенню рівня моральності українського суспільства. Це завдання є першочерговим, оскільки здобутки у сфері етичного регулювання політичних відносин, яких ми зможемо досягнути шляхом створення координуючи органів з етики та прийняття етичних кодексів, повинні перейти до гідних, достойних та небайдужих наступників.

Зміни в державних органах влади, розроблення нормативного правового забезпечення етичного регулювання політичних відносин в Україні, перспективи для вирішення нагальних суспільно-політичних проблем, які стримують повноцінний розвиток держави повинні бути позитивно сприйнято суспільством. Переосмислення суспільством політичних цілей та цінностей у бік моралі повинні стати підвалиною закріплення політичної етики публічного адміністрування.

5.2. Принципи та норми поведінки представників публічного адміністрування

Від ціннісних основ державно-управлінської діяльності, етичної обґрунтованості прийняття управлінських рішень, моральних якостей державних службовців, рівня їх етичної культури залежить ступінь довіри до владних структур, націленість діяльності органів державної управління на побудову демократичної держави, реалізацію принципів гуманізму, соціальної справедливості, прозорості, дотримання прав людини.

Етика державного службовця орієнтована на широкий спектр питань, її вимоги торкаються будь-якої сторони професійного життя, а саме:

- ставлення професійної групи і кожного спеціаліста до суспільства в цілому, його інтересів;

- визначення моральних якостей особистості представника державної служби, які забезпечуватимуть найкраще виконання ним професійного обов'язку;

- обґрунтування професіоналізму як моральнісної якості державного службовця;

- усвідомлення специфіки моральнісних відносин кадрового корпусу державної служби і громадян, які є безпосередніми об'єктами їх професійної діяльності;

- розкриття сутності взаємовідносин всередині професійних колективів органів державного управління, специфічних моральних норм, які виражають ці відносини;

виявлення особливостей, мети, завдань та методів професійного етичного навчання державно-управлінського персоналу [11].

В процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави зростає значимість діяльності державних службовців. Метою змін в державному управлінні є становлення професійних, високоефективних, стабільних і авторитетних владних інститутів, діяльність яких базується на чітких моральних та професійно-етичних принципах і нормах. Довіра громадян до влади, спроможність державних службовців ефективно та етично коректно виконувати свої соціальне призначення є визначальними факторами продуктивних суспільних взаємодій та конструктивного суспільного розвитку.

Ключовим моментом для побудови професійної етики є усвідомлення призначення професії в суспільстві, соціальних функцій, які повинні виконувати професіонали, іншими словами – усвідомлення місії професії.

Основне завдання державного службовця: якісне та сумлінне виконання ним професійного призначення. Виявлення та чітке формулювання місії державної служби – базис для побудови всієї системи професійної етики державних службовців та фактор ствердження моральних відносин між владою та громадянами. Професійне призначення формує розуміння місця професійної групи у суспільстві, воно є стрижнем для побудови засад професії та відповідних вимог до професіоналів, масштабом для оцінки їхньої діяльності.

Принцип служіння народові – смислове ядро, навколо якого має вибудовуватися система професійних ціннісних орієнтацій державних службовців.

Принцип служіння народові України в Законі України «Про державну службу» (Стаття 4) [13] проголошуються основні принципи державної служби нашої країни.

1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2) законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;

5) доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

6) ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

9) прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

10) стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Етика державного службовця, що орієнтована на служіння, виражається в культурі спілкування з громадянами, в реалізації базових етичних принципів комунікації.

Цінностями демократично орієнтованої державної служби є солідарність, справедливість, життя та гідність людини, повага до неї тощо.

Принципами діяльності державного службовця в країнах демократії стає пріоритет суспільного блага, верховенство права, чесність, повага, цінування загальновизнаних норм моралі, безпристрасність та неупередженість, відповідальність, відкритість, прозорість, ефективність, результативність тощо.

Необхідними якостями державного службовця є патріотизм, громадянськість, законслухняність, людяність, повага до честі та гідності інших, відданість справі, професіоналізм, чесність, відповідальність, принциповість, послідовність, добросовісність, дисциплінованість, моральна й фінансова чистоплотність тощо (більш детально торкне ос цієї теми в подальшому).

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 [11]:

поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, ЗМІ (служіння інтересам громадян, верховенство права, чесність, повага, доброзичливість, відкритість, прозорість, справедливість, толерантність, ввічливість, коректність тощо);

ставлення до професійних обов'язків (професіоналізм, відповідальність, дисциплінованість, прозорість, ефективність, результативність, раціональне використання ресурсів державного органу, якнайкраще застосовувати здібностей, знань, підвищення власного професійного рівня, дії в громадських інтересах і відповідно до обставин справи тощо);

внутрішньо-службової поведінки – поведінки у стосунках з керівниками, колегами, підлеглими (повага, доброзичливість, ввічливість, стриманість, неу-

передженість, визнання помилок, пропозиції щодо допомоги, визнання іншої позиції тощо);

політичної або іншої неупередженості;

ділових відносин державних службовців з представниками інших гілок влади, іноземними делегаціями;

управління конфліктом інтересів;

антикорупційного поведіння (щодо несумісних сторонніх інтересів, побічної діяльності, працевлаштування після закінчення служби, службових привілеїв, послуг і подарунків, реагування на неправомірні пропозиції, заборони зловживання посадовим становищем тощо); поведіння з конфіденційною, службовою інформацією;

прав співробітників (щодо відповідного правового й матеріального середовища для ефективної діяльності, доступу до офіційної інформації, соціального захисту, відповідного статусу, кар'єрного просування за заслугами, захисту приватного життя, захисту від неправомірних звинувачень);

службових викриттів тощо.

При визначенні рівня професіоналізму державного службовця мають обов'язково оцінюватися його особисті професійно необхідні моральні якості та дотримання ним професійно-етичних принципів, норм і стандартів поведінки.

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

Особливе місце в системі професійної етики посідає етика державного службовця, оскільки вона значною мірою характеризує взаємовідносини держави і громадянина. Під поняттям “моральність” розуміється особиста чесність, порядність, відповідна адміністративна поведінка, згідно з якою службова посада не повинна використовуватися для досягнення особистих корисливих цілей. Порушення державним службовцем етичних правил поведінки відразу викликає реакцію громадськості.

Поняття «імідж» включає не тільки природні властивості особистості, але і спеціально створені. Крім того, воно свідчить як про зовнішній вигляд, так і про внутрішній світ людини, про його психологічний тип. Саме цією проблемою і займається нова галузь наукового знання – іміджологія.

«Імідж» у перекладі з англійського означає «образ», причому в це поняття входить не тільки візуальний, зоровий образ, але й спосіб мислення, дій, учинків.

Імідж – це певний образ, який людина, її «Я» представляє світові, також це своєрідна самопрезентація. З одного боку, це інформація для навколишнього світу, з іншого – це шлях досягнення певної власної мети. Важливою особливістю іміджу є його активність. Він здатний впливати на свідомість, емоції, діяльність і вчинки як окремих людей, так і групи людей [22].

Існують наступні складові іміджу: стиль, ідеологія, кредитність. Розглянемо їх більш детально.

Стиль. У цьому випадку під іміджем розуміють зовнішній вигляд, стиль в одязі й манеру триматися. Робота над іміджем – це підбір костюму, гриму, пошук найбільш вигідних ракурсів для фото- і відеозйомок. Іншими словами можна сказати, що це зовнішній одяг людини.

Ідеологія. Даний підхід говорить про те, що стиль одягу, манера триматися й учинки повинні підпорядковуватися ідеології компанії. Формування ідеології диктує формування іміджу. Тобто все має бути по стандартах і не відходити від норм.

Кредитність. У цьому випадку робота над іміджем має на меті підвищення кредитності особистості керівника як комунікатора, який повинен відповідати трьом умовам: бути експертом в певній галузі, викликати довіру і бути надійним джерелом, мати легітимний авторитет.

Якщо імідж більше пов'язаний із зовнішньою стороною образу конкретної людини, то репутація являє собою загальну думку, яка створилася в певних колах про переваги й недоліки цієї людини, свого роду його фірмовий знак, характеристику, передану з уст у вуста. Метою іміджу є можливість передати інформацію про себе, про своє щире підґрунтя, ідеали, плани, діяння [24].

З урахуванням знакової природи іміджу його можна розглядати як адресоване аудиторії повідомлення про те, що особистість має певні властивості. Для того, щоб аудиторія могла сприйняти таке повідомлення, воно має бути написане зрозумілою їй мовою, а отже, використовувати знайомі їй символи(знаки) у їхніх звичайних значеннях. Об'єкт іміджу – людина, група людей або організація. Поняття «імідж» включає не тільки природні властивості керівника, але і спеціально вироблені, створені, сформовані. Багато в чому воно визначається об'єктивними характеристиками об'єкта, зокрема, його психологічним типом, відповідністю запитам часу і суспільства [20]

Імідж державної влади і державної служби утворює імідж самого окремого державного службовця. Сьогодні відносини громадян із представниками державної влади є досить напруженими і їх складно назвати партнерськими. Тому дуже важливим поняттям є репутація державного службовця.

В уяві людей державний службовець не просто спеціаліст, це – людина, яка виступає від імені держави. Його поведінка, відношення до справ громадян формує не лише власний авторитет, а й авторитет органу влади, зокрема районної державної адміністрації [6].

Правила поведінки державних службовців, поряд із Законом України “Про державну службу” [13], викладені також у Загальних правилах поведінки державного службовця [14]. Ці правила узагальнюють стандарти поведінки та доброчесності і спрямовані на створення умов для підвищення авторитету державної служби та зміцнення репутації державних службовців. У правилах зазначається, що державна служба України ґрунтується на принципах служіння українському народу та Українській державі; демократизму, гуманізму та соці-

льної справедливості, верховенства права, що забезпечує пріоритет прав і свобод людини та громадянина; професіоналізму, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання посадових повноважень і дотримання службової дисципліни; політичної неупередженості; відкритості, гласності та контрольованості. Цей документ визначає, що поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби.

Особистісні якості державного службовця повинні характеризуватися наступними ознаками: чесність, сумлінність, справедливість, порядність, працездатність, придатність до роботи в особливих умовах, доброзичливість, уміння слухати людей, налагоджувати ділові контакти, регулювати міжособисті відносини, здатність приймати та поважати іншу думку, переконувати. До системи професійних якостей державного службовця відносять інтелектуальність, компетентність, організаторські здібності, новаторство [6].

Імідж державного службовця має характеризуватися такими якостями, як комунікабельність, красномовність, уміння і бажання подобатися, уміння спілкуватися в конфліктних ситуаціях. Імідж – результат вмілої орієнтації в конкретній ситуації, правильний вибір моделі своєї поведінки.

Оскільки державний службовець представляє не власні інтереси, а інтереси держави, він повинен скеровувати свою діяльність та концентрувати увагу на вирішенні проблемних питань інших людей. Всіма своїми діями державний службовець повинен сприяти підвищенню авторитету органу, в якому він працює.

Сьогодні основне завдання органів державного управління – створення професійної державної служби, в якій державний службовець повинен бути професіоналом своєї справи, відповідально ставитися до своїх обов'язків, сумлінно виконувати свою роботу, чітко дотримуватися законності, морально-етичних норм поведінки, як по відношенню до своїх колег, так і до суспільства. Саме ці якості впливають на формування позитивного іміджу державного службовця.

Імідж державного службовця – це уявлення широкого кола громадськості про риси, притаманні тільки цьому колу працівників. Імідж може виявитися в умінні виражати й реалізовувати завдання та інтереси установи, яку державний службовець представляє, у володінні певним обсягом своєрідних знань, умінь і навичок, у професійності, етичній культурі, культурі спілкування [6].

Для формування позитивного іміджу особистості державного службовця вагоме значення має підвищення його управлінської культури. У цьому контексті особливого значення набуває ефективна підготовка та перепідготовка кадрів державної служби. Постійне зростання професійної культури державних службовців є одним з вирішальних факторів підвищення ефективності самого державного управління. Професіоналізм державного службовця покликаний забезпечити якісне виконання посадових обов'язків, стабільність державної

служби, постійну готовність до підготовки та реалізації рішень із складних завдань.

Позитивний імідж інституту державної служби не може формуватися неочікувано, над ним необхідно працювати щоденно і наполегливо [24]. Це результат досить складної діяльності, спрямованої на створення, підтримання та посилення позитивної громадської думки. Формування позитивного іміджу інституту державної служби є одним із шляхів її модернізації. Однією з основоположних характеристик позитивного ставлення громадян до державних службовців є професіоналізм. На думку науковця О. Зінченко [18], професіоналізм державного службовця полягає у ґрунтовній професійній підготовці, найліпшому виконанні дорученої справи, безперервному вдосконаленні, підвищенні кваліфікації, самоаналізі і самоконтролі, мистецтві спілкування, володінні фінансовими, інноваційними, інвестиційними питаннями, вмінні керувати персоналом і бути часткою персоналу, спрямованості роботи на ефективне виконання визначених завдань.

Найчастіше фахівці з державного управління наголошують на таких професійних та особистих рисах, які мають бути притаманними для державних службовців та складати основу їх особистого іміджу як гуманізм, гуманітарна освіченість, компетентність, ерудованість, динамізм, активність, працелюбність, послідовність, швидка реакція на ситуацію, моральна надійність, дотримання етикету, дисциплінованість, вміння впливати на людей справою, словом і зовнішньою естетичною привабливістю.

Імідж державного службовця повинен бути чітко структурованим, керованим, розробленим та реалізовуватися за відповідною схемою, в залежності 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 позиціонування влади, здатність до самопрезентації, особистісний фактор і розвинені комунікативні здібності.

Сучасний стан іміджу державних службовців потребує змін та впровадження інноваційних стратегій його покращення на загальнодержавному рівні. Особливістю іміджу державних службовців є те, що він нерозривно пов'язаний з цілим комплексом, що має назву «імідж державної влади». Формування нового іміджу держслужбовців має здійснюватися на основі принципу покращення особистих моральних якостей та професійних рис, важливих у діловому світі. Основоположними чинниками формування позитивного іміджу державної служби України має стати професіоналізм її представників та модель двосторонньої комунікації між владою та народом на основі чесності та відкритості.

Напрями сучасної іміджевої стратегії державної служби: розроблення яскравої ідейної концепції, яка могла б відповідати інтересам усіх громадян України і спрямована на відродження національної гордості і високої культурної самооцінки, задіяння всіх каналів комунікації для формування позитивного іміджу (телебачення, радіо, преса, Інтернет–ресурси); активізація зусиль керівни-

цтва держави і владних інституцій у просування позитивного іміджу, формування "портрета керівника із стійким позитивним іміджем"; створення позитивного образу державного службовця, який щоденно виконує функції держави і несе відповідальність за впровадження державної політики шляхом зйомки художнього кіносеріалу про будні державних службовців України; популяризація наукових розробок і широке впровадження пропозицій науковців у сфері державного управління тощо [8].

Однак досить часто імідж розглядається як загальне сприйняття будь-якого об'єкта [20], який включає дві складові: описову (інформаційну, оцінюючу) і цілісну складову, яка існує незалежно від будь-якої інформації про об'єкт (організацію, установу, людину, товар, послугу тощо). Тому важливо, крім створення яскравої привабливої "картинки" інституту державної служби, зробити якісні зміни, а саме:

розробити кодекс честі державного службовця, який регламентуватиме його поведінку у взаєминах із колегами, фізичними та юридичними особами, зокрема представниками об'єднань громадян та окремими громадянами [2]. Прийняття такого рекомендаційного кодексу для всіх органів виконавчої влади та його затвердження на відкритих і вільних зборах відповідних трудових колективів;

посилити юридичну (кримінальну, адміністративну, дисциплінарну) відповідальність державних службовців усіх категорій за протиправні дії, порушення норм законодавства, Кодексу державного службовця (добросчесної поведінки), а також моральних норм [3]. Необхідним є вироблення певних традицій, професійної культури, які змушуватимуть порушників усталених морально-правових норм самостійно залишати державну службу. Важливим є також, мінімізація прямих контактів державних службовців із набувачами їх послуг шляхом створення та налагодження ефективної роботи центрів надання адміністративних послуг;

призначати на посади державної служби виключно на конкурсній основі за результатами співбесіди, тестування з відданням переваги кандидату, який показав кращі результати;

впровадити систему управління якістю в діяльність органів державної влади не на словах (чи у звітах), а на ділі, яка дозволить переорієнтувати їх діяльність та кожного державного службовця зокрема з виключного служіння державі на надання послуг юридичним та фізичним особам, тобто служінню суспільству;

більш широко використовувати електронне врядування;

усунути диспропорцію в рівні заробітної плати на державній службі та оплати праці кваліфікованої найманої сили в приватному секторі, що стане стимулом залучення на державну службу висококваліфікованих фахівців і може запобігти відтоку професіоналів і забезпечить конкурентоспроможність державної служби на ринку праці;

залучати талановиту молодь (кращих випускників вищих навчальних закладів) на державну службу; вирішити питання щодо надання молодим державним службовцям довгострокових кредитів на будівництво чи придбання житла з мінімальним відсотком;

здійснювати постійний моніторинг кадрових процесів та кадровий аудит у системі державної служби;

постійно підвищувати рівень професійної компетентності державних службовців шляхом вмотивованого підвищення кваліфікації й самоосвіти;

здійснювати щоденні конструктивні зв'язки з громадськістю, висвітлювати свою діяльність, вказувати на позитивні результати, недоліки, проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення за допомогою громадськості;

включити в програми навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій навчальні курси, лекції, тематичні зустрічі, тренінги з питань іміджології тощо [1].

Особливістю іміджу та репутації державних службовців є те, що вони нерозривно пов'язані з цілим комплексом, який має назву «імідж державної влади». Формування нового іміджу та репутації держслужбовців має здійснюватися на основі принципу покращення особистих моральних якостей та професійних рис, важливих у діловому світі.

Основоположними чинниками формування позитивного іміджу державної служби України має стати професіоналізм її представників та модель двосторонньої комунікації між владою та народом на основі чесності та відкритості [17].

Для створення і підтримання позитивного іміджу державного службовця доцільно використовувати різні засоби масової комунікації. Відсутність адекватної оцінки, мала емоційна насиченість і реалістичність матеріалів, що висвітлюються в засобах масової інформації, не сприяють створенню позитивного іміджу державної служби [15].

В умовах державних політичних та економічних реформ висока кваліфікація, професійна та моральна однорідність державного апарату дозволяють забезпечити стабільну основу конституційної єдності системи державної влади, сприяють подоланню суперечностей, що існують між застарілими стереотипами в управлінській діяльності та сучасними вимогами до неї в умовах розвитку українського суспільства, і формують позитивний імідж не тільки окремо взятого державного службовця, але й державної служби в цілому. Державний службовець повинен усвідомлювати кінцеву мету, бачити шляхи до цієї мети, розуміти свій статус як висококваліфікованого спеціаліста, якому держава делегувала свої повноваження та який несе відповідальність за дії, реалізація яких призведе або не призведе до наміченої мети. Для цього державний службовець повинен мати відповідний кар'єрний потенціал, під яким ми розуміємо приховані можливості, міць та силу державного службовця, які мають бути використані для забезпечення високої ефективності роботи органу державного управління

та здатності його успішно просуватись службовими сходами [16]. Державний службовець повинен усвідомлювати кінцеву мету, бачити шляхи до цієї мети, розуміти свій статус як висококваліфікованого спеціаліста, якому держава делегувала свої повноваження та який несе відповідальність за дії, реалізація яких призведе або не призведе до наміченої мети.

5.4. Службова етика та етикет в публічному адмініструванні

Держава і громадськість може вирішити свої основні завдання лише за умови цілеспрямованої високопрофесійної діяльності системи адміністративно-державного управління. Саме тому таке важливе значення має вдосконалення адміністративної етики в державному управлінні. Адміністративна етика являє собою вид професійної етики, науку, що вивчає про додаток моральних принципів до поведінки посадових осіб, в даному випадку в апаратних структурах державної влади та місцевого самоврядування [4].

Адміністративна етика – це адаптовані до практичних потреб державної і муніципальної служби відомості про основні етичні поняття, закономірності і тенденції службових відносин, про моральні цінності, про моральні вимоги до форм, методів і стилю службової діяльності [9].

Основними принципами адміністративної етики є: лояльність до влади, волі виборців, до опозиції та опонентів; добровільне і свідоме обмеження службовцями деяких своїх громадянських прав і свобод; гуманізм і соціальна справедливість; суворе дотримання букви і духу закону; сумлінне та відповідальне виконання службових обов'язків; патріотизм; інтернаціоналізм [7].

Професійно-етичні настанови мають визначальне значення для діяльності державних управлінців, тому що:

- державні управлінці займають специфічне місце в суспільстві, вони реалізують державну управлінську діяльність і державно-владні повноваження;

- у професійній діяльності державних управлінців складаються особливі відносини між державними управлінцями та громадянами, які в умовах демократії повинні базуватись на засадах служіння представників державного апарату народові та інтересам громадян;

- усередині професійної групи державних службовців відносини побудовані на принципі ієрархії;

- це діяльність з розпорядженням значними матеріальними цінностями та людськими ресурсами, що безпосередньо впливає на життя конкретних людей;

- існування ризику, непередбаченості в діяльності, поєднанням формально-процедурних регламентацій діяльності з можливістю прийняття вольових суб'єктивних рішень, імовірним творчим характером праці.

Специфіка діяльності державних управлінців призводить до виникнення особливих етичних проблем:

- дотримання державної таємниці;

- протидія корупційним діям;

збереження конфіденційної інформації громадян;
політична неупередженість державних службовців;
обмеження частини політичних, природних прав державних управлінців тощо.

Таким чином, етика державного управлінця висуває специфічні вимоги до моральності державних управлінців, які пов'язані з особливістю цього виду діяльності.

В етиці державного управління розрізняють: етику державного управління, яка є інституціональною, організаційною етикою (етичні настанови сформульовані свідомо та спрямовані на передбачувану, очікувану та модельовану поведінку), та етику державного управлінця, яка унаочнює професійно-етичні цінності та норми на рівні особи.

Етика державного управління – інституційна етика, яка впливає з місії та філософії державного управління і презентує його цінності, етичні принципи, норми й механізми їх підтримки.

Етика державного управлінця – основана на усвідомленні професійного призначення система етичних цінностей, принципів і норм, які відображаються у свідомості державних управлінців, орієнтують і регулюють їх відносини, діяльність у сфері державного управління.

Державна служба – це одна з багатьох професій, для якої потрібні професійні навички, вміння та знання, переконання, спеціальна освіта службовців. Виконання державними службовцями завдань і функцій держави на професійній основі має супроводжуватися сталістю та стабільністю державно-службових відносин, бездоганністю та ефективністю управлінської діяльності, її незалежністю від можливих політичних змін.

Таким чином, державна служба – це робота державних службовців, яка є постійним видом трудової професійної діяльності, оплачується з державного (або місцевого) бюджету і передбачає виконання повноважень органів державної влади чи місцевого самоврядування. Закон України «Про державну службу» [13] також тлумачить державну службу як професійну діяльність, пов'язану із виконанням завдань і функцій держави.

Державна служба нерозривно пов'язана з мораллю, етикою, моральним складом державного службовця. Державні службовці мають величезний вплив на життя звичайних громадян. У багатьох випадках ці особи можуть ухвалювати рішення, які мають велике значення для повсякденного життя громадян, а також визнавати, відхиляти чи модифікувати прохання громадян про деякі послуги або дозволяти.

Мораль (моральність, етика) – це норми людського співжиття, поведінки людей, їхніх взаємин в особистому спілкуванні, виробничій сфері, ставлення до суспільства, держави. Мораль є формою суспільної свідомості. Мораль і моральність можна розглядати як синоніми.

Етикет – це зібрання застиглих правил. Він тісно зв'язаний з життям суспільства. Це складова частина культури суспільства.

Етикет службових взаємин, підсумовуючи і розвиваючи духовну культуру людства, є логічним вираженням кращих норм і правил поведінки. Він набуває сенсу обов'язковості повсякденного поважного відношення до людей, безвідносно до чи їхньої посади, чи до суспільного положення. Чемне поводження з жінкою, шанобливе ставлення до старших, дотримання форм вітання, правила ведення розмови, поводження за столом, виконання вимог, пропонованих до одягу - усі ці правила пристойності увібрали в себе загальні представлення про достоїнство людини, про норми взаємин між людьми в службовій сфері.

Етикет службових взаємин – це сукупність найбільш доцільних правил поведінки людей у трудових колективах, обумовлених найважливішими принципами загальнолюдської моралі і моральності [5].

Для успіху якої б то не було діяльності на роботі необхідно бути ввічливим у спілкуванні з людьми будь-якого рангу; робітнику (службовому) в приміщенні говорити мало і не голосно. По телефону розмовляти напівголосно і коротко, стежити за культурою мови, не сваритися, бути акуратним в усьому, також економія свого і чужого робочого часу є ефективне джерело виробничих успіхів усього колективу. Необхідно бути уважним до чужої думки, навіть якщо вона виявиться невірною, а спростовуючи її, бути терплячим, тактичним і ніколи не дратуватися. Співробітник будь-якої установи повинний мати загальну культуру, інтелект, порядність. Однак завжди особливого значення набуває моральний потенціал. Ввічливість – головне правило етикету службових взаємин.

Знання службового етикету – один з важливих показників професіоналізму працівника. Вміння поводити себе з людьми належним чином є одним з важливих факторів, який допомагає досягти успіху у службовій діяльності. Існує шість основних принципів, які дозволять це зробити, а саме: пунктуальність, конфіденційність, доброзичливість, увага до оточуючих, зовнішній вигляд, грамотність [7].

Службовий етикет – це загальноприйняті (або декларативно встановлені) правила соціальної поведінки у професійному спілкуванні в конкретній організації. Це система норм та атрибутів ділового етикету, притаманна конкретній організації: вимоги до естетизації внутрішнього середовища організації, стиль спілкування; стандарти спілкування, ведення справ з суб'єктами зовнішнього оточення організації; частка заходів щодо формування іміджу організації.

Службовий етикет має, з одного боку, забезпечувати нормативну регуляцію процесу спілкування нерівних за соціальним статусом партнерів шляхом вирівнювання їх позицій, але не в соціальному, а тільки в комунікативному плані. З іншого – зберігати і підтримувати певну «нерівність» партнерів, що мають різний службовий статус, для забезпечення належної субординації і дисципліни.

Керівники провідних організацій звертають особливу увагу на питання ділового спілкування. Відомий американський підприємець Дж. Рокфеллер, добре розуміючи значення спілкування для ділової діяльності, казав: «Вміння спілкуватися з людьми – такий же товар, як цукор або кава. Але воно є таким

важливим, що я готовий платити за це вміння більше, ніж за будь-яких інший товар у цьому світі».

Однією з функцій службового етикету є зближення людей з різними соціальними статусами, поліпшення їх взаєморозуміння та взаємоповаги.

Можна виокремити декілька таких принципів службового етикету, які є надзвичайно важливими [21]:

1. Гуманізму, людяності, який втілюється безпосередньо в моральних вимогах до культури взаємовідносин: ввічливість, тактовність, скромність, точність.

2. Доцільність дій – все у спілкуванні має бути поміркованими простим. Якщо ми не знаємо, як поводити себе в якійсь нестандартній для нас ситуації, то варто керуватись принципом доцільності і зручності. Треба пам'ятати, що зручно повинно бути не тільки нам, а й людям, з якими ми спілкуємося.

3. Естетична привабливість поведінки. 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.

4. Глибока повага до інтересів та почуттів інших співпрацівників, усіх громадян, які переступають не лише поріг державної установи місцевого самоврядування, а й контактують у неформальній ситуації.

Етика державно-службових відносин у широкому розумінні являє собою практично-виховну і регульовану чинність. Через критичний аналіз моральної свідомості учасників цих відносин, яка реально функціонує, виявляється ступінь відповідності існуючих правових і моральних взаємин.

Основні етичні вимоги, що пропонуються державним службовцям [12]:

дотримувати принципів державної служби;

чесно служити і бути вірним державі;

дотримувати 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 при цьому 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 з товаришами по службі, громадянами;

у спілкуванні з громадянами як під час виконання своїх повноважень, так і в позаслужбових відносинах дотримувати загальноприйнятих правил поведінки.

Проступок державного службовця – це дія (бездіяльність), що ганьбить честь і гідність державного службовця, що несумісне з високим званням державного службовця й унеможлиблює подальше виконання ним своїх службових повноважень (навмисне порушення закону, порушення державним службовцем даної ним присяги, несумлінність у виконанні своїх обов'язків, що спричинили негативні наслідки, грубе порушення загальноприйнятих норм і правил поведінки).

Залежно від виду державної служби до загальноприйнятих моральних норм поведінки державного службовця додаються спеціальні норми кодексу честі, наприклад: етичні вимоги, що висуваються до суддів, військових, дипломатів, порушення яких можуть спричинити дисциплінарну відповідальність: догану, звільнення, пониження на посаді тощо.

Етичні вимоги до державних службовців дуже важливі, тому що вони є невід'ємною частиною програми соціального управління, тому врахування морально-психологічного рівня розвитку суспільства впливає на виконання управлінського рішення, тобто на ефективність державної служби.

Моральні цінності і норми, що стосуються державної влади, її інститутів (державної служби), являють собою у сукупності етику державного управління.

Функціонування сучасного державного апарату неможливо уявити без раціонально розроблених, твердо встановлених і обов'язкових формальних правил, без строгої професіоналізації механізму управління. Інструментом і одночасно результатом такої професіоналізації, зокрема, стали державні службовці, діяльність яких ґрунтується на принципах професійної компетентності, ієрархії і спеціалізації функцій. У даному контексті, природно, виникає питання про співвідношення професіоналізму і моральності [7].

Дуже важливо, щоб морально-етичний аспект в управлінні відповідав правовому аспекту. У даному разі дуже складно не допустити перегину в який-небудь один бік: професіоналізм на шкоду моральності, і навпаки, моральні основи на шкоду правовим засадам.

В основі права лежить моральність. А через те що державна служба функціонує на основі норм права, тому і професійна діяльність державного службовця безумовно ґрунтується на моральних нормах.

Державна служба як культурний інститут – це такий рівень розвитку системи державної служби, в якому компетентність, професіоналізм, моральні принципи державних службовців мають втілювати цей рівень, створювати умови для її найефективнішого впливу на реальне життя громадян.

Висновки

Етика публічного адміністрування являє собою інституційну етику, що впливає з місії та філософії публічного управління і презентує його цінності, етичні принципи, норми й механізми їх підтримки; вона ґрунтується на усвідомленні професійного призначення системи етичних цінностей, принципів і

норм, які відображаються у свідомості публічних службовців, орієнтують і регулюють їх відносини, діяльність у сфері публічного адміністрування.

Основною проблемою владних відносин, необхідною умовою життя демократичного суспільства є довіра громадян до держави, яка тісно пов'язана з легітимністю влади.

Місією публічного адміністрування, діяльності публічних службовців є служити народові та кожному його громадянину. Навколо місії будується вся етична система публічного адміністрування: цінності, принципи, норми та стандарти поведінки, вимоги до моральних якостей та професійно-етичних характеристик публічних службовців. Цінності публічного адміністрування є вихідними настановами і водночас критеріями оцінювання результатів управлінської діяльності. Суттєвою ціннісною детермінантою публічного адміністрування є національні інтереси. Принципи публічного адміністрування задають основоположні напрями реалізації публічно-управлінської діяльності, сумісної з цінностями суспільної моралі.

Перетворення в етиці публічного адміністрування можуть проходити через особистісну моральнісну саморегуляцію публічних службовців та дію інституціональних впливів (етичної інфраструктури)

Контрольні питання для самодіагностики

1. Якою є специфіка професійно-етичних вимог, на відміну від загальноприйнятих моральних вимог?
2. Виявіть особливості професійної моралі та професійної етики.
3. Охарактеризуйте сутність етики державного управління та етики публічних службовців.
4. Яка роль етики публічних службовців у формуванні демократичної держави та ефективного публічного адміністрування?
5. Опишіть особливості структурного та нормативного підходів до етики публічних службовців.
6. Які фактори визначають рівень довіри населення до влади?
7. Який зв'язок існує між довірою до публічних службовців та здатністю їх бути елітою суспільства?
8. У чому полягає професійна місія публічних службовців?
9. Виявіть роль цінностей у системі етики публічного адміністрування.
10. Охарактеризуйте роль принципів у системі етики публічного адміністрування.

Тести для самодіагностики

1. Основу ефективного ділового спілкування повинні складати наступні морально-етичні цінності:
 - а) чесність;

- б) домінантність;
- в) правдивість;
- г) щирість;
- д) критика;
- е) співпереживання;
- є) ввічливість.

2. 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.

3. 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.

4. При прийнятті на державну службу державний службовець знайомиться з загальними правилами поведінки державного службовця, про що робиться письмове засвідчення в:

- а) його особовій справі;
- б) його трудовій книжці.

5. 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; персональної відповідальності за виконання посадових повноважень і дотримання службової дисципліни;
- д) централізації;
- е) децентралізації;
- є) політичної неупередженості;
- ж) відкритості, гласності та контролюваності;
- з) служіння територіальній громаді.

6. 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.

7. 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.
8. Державний службовець при виконанні 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.
9. Державний службовець повинен:
- а) сумлінно виконувати свої службові обов'язки;
 - б) проявляти ініціативу;
 - в) проявляти творчі здібності;
 - г) вдосконалювати організацію своєї роботи.
10. Державний службовець має виконувати свої посадові обов'язки:
- а) чесно і неупереджено;
 - б) враховуючи свою особисту вигоду;
 - в) не надавати будь-яких переваг та 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.

Практичні завдання для самостійного вирішення

Завдання 5.1

Необхідно підтвердити або спростувати твердження: Професійні морально-етичні деформації під впливом деяких особливостей професійної діяльності виступають специфічними проявами в публічного службовця, таких психологічних змін, які починають негативно впливати на здійснення цієї діяльності і на психологічну структуру самої особи. Відповіді необхідно аргументувати теоретично та на основі аналізу практичної діяльності публічного службовця.

Завдання 5.2

Необхідно охарактеризувати імідж публічного службовця з точки зору наступних складових: а) зовнішньої складової іміджу; 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).

Завдання 5.3

Назвіть не менше п'яти моральних засобів боротьби із корупцією в публічному управлінні.

Література до теми 5:

1. Бакуменко В. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Бакуменко URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Bakumenko_Valerii/Formuvannia_derzhavno-upravlinskykh_rishen_problemy_teorii_metodolohii_praktyky.pdf?
2. Бобровник А. Етика державного службовця / А. Бобровник. URL: <http://dilegal.ua/etika-derzhanogosluzhbovcya>
3. Верех С. М. Етика Поведінки державних службовців: стан, проблеми і шляхи їх вирішення/ С. М. Верех. URL: www.kds.org.ua/blog/etika-povedinki-derzhavnih-sluzhbovtiv-stand-problemi-i-shlyahi-ih-virishennya
4. Войтенко А. Б., Якобчук В. П., Пугачова Н. С. Професійна етика державного службовця в контексті ефективності публічного управління / А. Б. Войтенко, В. П. Якобчук, Н. С. Пугачова URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2020/38.pdf
5. Денищик О.І. Професійно-кваліфікаційні характеристики державних службовців. *Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Моногр.* Хмельницький: Поділля, 2019. 375 с.
6. Іванова Л. М. Шляхи формування позитивного іміджу державного службовця / Л. М. Іванова URL: https://bogodukhivrd.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=6844:shlyahi-formuvannja-pozitivnogo-imidzhu-derzhavnogo-sluzhbovtstva&catid=17:vistupi-v-zmi&Itemid=67
7. Літяк В. В. Етика державного службовця / В. В. Літяк URL: <https://golos.kyivcity.gov.ua/news/4725.html>
8. Матукова Г. І. Розвиток корпоративної культури організацій : сучасний стан й актуальні проблеми. *Держава та регіони.* 2008. No 1. С. 96 – 99.
9. Мельников В. П. Державна служба в Україні: Історичний досвід / В. П. Мельников. Київ: РАГС, 2010. 389 с.
10. Мовчан Т. Шляхи вдосконалення етичних стандартів політичного життя сучасного українського суспільства / Т. Мовчан URL: <http://ukrbulletin.univ.kiev.ua/Visnyk-16/Movchan.pdf>
11. Норми та стандарти поведінки державних службовців URL: https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1062/106133/Attaches/normi_ta_standarti_povedinki_derzhavnih_sluzhbovtiv..pdf
12. Оболенський Ю.О. Державна служба : Навч. посібник / Ю. О. Оболенський. Київ: КНЕУ, 2028. 344 с.
13. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19>

14. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби № 158 від 05.08.2016 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z1203-16>

15. Проект Державної цільової програми розвитку державної служби на 2011-2015 роки. URL: www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=256812&cat_id=247089

16. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В. В. Цветков. Київ: Оріяни, 2018. 364 с.

17. Скільсара В.В. Формування іміджу керівника як конкурентної переваги в органах публічного адміністрування в сучасних умовах. *Соціальна відповідальність бізнесу і адміністрації – створення інноваційного управління: монографія*. Бердянськ, 2015. 356 с.

18. Сорокіна Н.Г. Аналіз основних вимог до етичної поведінки державних службовців в Україні: правовий аспект. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. № 1-2(39- 40). С. 13-18

19. Сорокіна Н.Г. Сутність етичної інфраструктури та її роль у процесі формування морально-етичних основ публічної служби / Н.Г. Сорокіна URL: <https://periodicals.karazin.ua/apdu/article/view/19434>

20. Формування позитивного іміджу органів державної влади через підвищення якості надання адміністративних і соціальних послуг : наук. розробка / авт. кол. : С. М. Серьогін, В. В. Лола, І. І. Хожило та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Київ: НАДУ, 2009. 32 с

21. Цветков В. В. Державне управління: Основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. Харків: Право, 1996. 164 с.

22. Чабак Л.А. Етико-психологічні аспекти державної служби та служби в органах місцевого самоврядування / Л.А. Чабак. Чернівці: Сіверський центр післядипломної освіти, 2016. 29 с.

23. Bogucka I., Pietrzykowski T. Etyka w administracji publicznej / I. Bogucka, T. Pietrzykowski. Warszawa: LexisNexis , 2012. 113 p.

24. Edelman R. Managing corporate risk and reputation. *Global Agenda*, 2006. URL: <http://www.globalagendamagazine/2004/richardedelman.asp>

25. Hajdys D. Etyka w administracji publicznej. *Etyka w relacjach instytucji finansowych z gospodarstwami domowymi, ser. Ekonomia*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2016, p. 287–308.

26. OECD, Ethics in The Public Service. Current Issues and Practice. *Public Management Occasional Papers*. 1996, No 14. 63 p. URL: http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/20350/%5B287%5D_308_Hajdys.pdf?sequence=1&isAllowed=y

27. Parker C., Evans A., Haller L., Mire S. Le and Mortensen R. The Ethical Infrastructure of Legal Practice in Larger Law Firms: Values, Policy and Behaviour. *UNSW Law Journal*. 2008. 31 (1), 158–188.

28. Washington S, Armstrong E. Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice / S. Washington, E. Armstrong. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 1996. 66 p.

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 в публічному адмініструванні.*

6.4. *Моральні регулятори конфліктів інтересів.*

6.5. *Стресотворюючі фактори у публічному адмініструванні. Засоби уникнення стресів.*

Ключові поняття та терміни: конфліктологія, конфлікти та стреси, політичний конфлікт, консенсус, економічний конфлікт, ідеологічна конфронтація, мораль та виховання, стресотворюючі фактори державного службовця, засоби профілактики стресу.

6.1. Зміст та етимологія конфліктів, їх різновиди

Наука конфліктологія виникла відносно недавно та є однією з наймолодших галузей наукового пізнання, що з'явилася на межі багатьох наук і передусім соціології та психології. Наука конфліктологія виділилася як відносно самостійний напрям у соціології наприкінці 50-х років XX століття 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), та Л. Козера (США) – «Функції соціальних конфліктів» (1956).

У цей же час схожа ситуація відбувається і у психології. Дякуючи науковим пошукам М. Шерифа, Д. Рапопорта, Р. Доза, Л. Томпсона, К. Томаса, Д. Скотт та ін. психологія конфлікту виокремилася як відносно самостійний напрям.

Конфліктологія – наука про загальні закономірності виникнення конфліктних протиріч і конфліктів, про динаміку й форми розвитку конфліктних ситуацій, про основні принципи, способи та прийоми завершення, попередження й управління конфліктами [1, с. 210].

В історії конфліктології можна виділити кілька етапів розвитку (табл. 6.1.).

У тісному зв'язку з наукою конфліктологія знаходяться такі науки як філософія, соціологія, психологія та менеджмент.

Таблиця 6.1

Етапи розвитку конфліктології

Період	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 вивчається в рамках філософії, права, психології, однак не виділяється як самостійний предмет вивчення.	Ідеї Геракліта про конфлікти та боротьбу, відношення 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 по 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 починає вивчатися 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 в 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 публікуються роботи з проблем конфлікту, захищаються перші дисертації. З'являються перші міждисциплінарні дослідження, конфліктологія починає виділятися 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 до одного зі способів поведінки в конфліктній ситуації

Узагальнене місце конфліктології в системі наук показано на рис. 6.1.

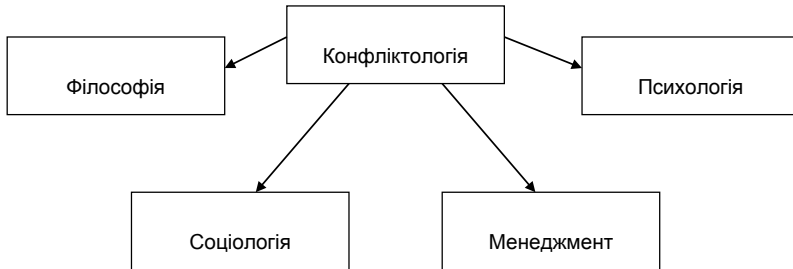


Рис. 6.1. Місце конфліктології у системі наук

Як важлива галузь суспільствознавства і людинознавства конфліктологія виникла, сформувалася і розвивається в даний час в тісному зв'язку із соціальною філософією, соціологією, психологією, політекономією, історією, правом, етикою, поруч інших соціальних та гуманітарних наук. Дослідження проблем конфлікту набуло своєї широти у XX столітті. У цей час розвивалося багато напрямків вивчення проблем конфліктів. Їх можна згрупувати за часом на два періоди: підходи, що набули розвитку у першій половині XX століття та підходи, що розвинулися у другій половині XX століття. Усі підходи мали психологічний напрямок дослідження та здійснювалися переважно зарубіжними дослідниками. Класифікація цих напрямків наведена на рис. 6.2.

У науковій літературі існують різноманітні підходи до змісту терміна «конфлікт». Найпоширеніше його розуміння проявляється крізь призму суперечності як більш загального поняття, і 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.

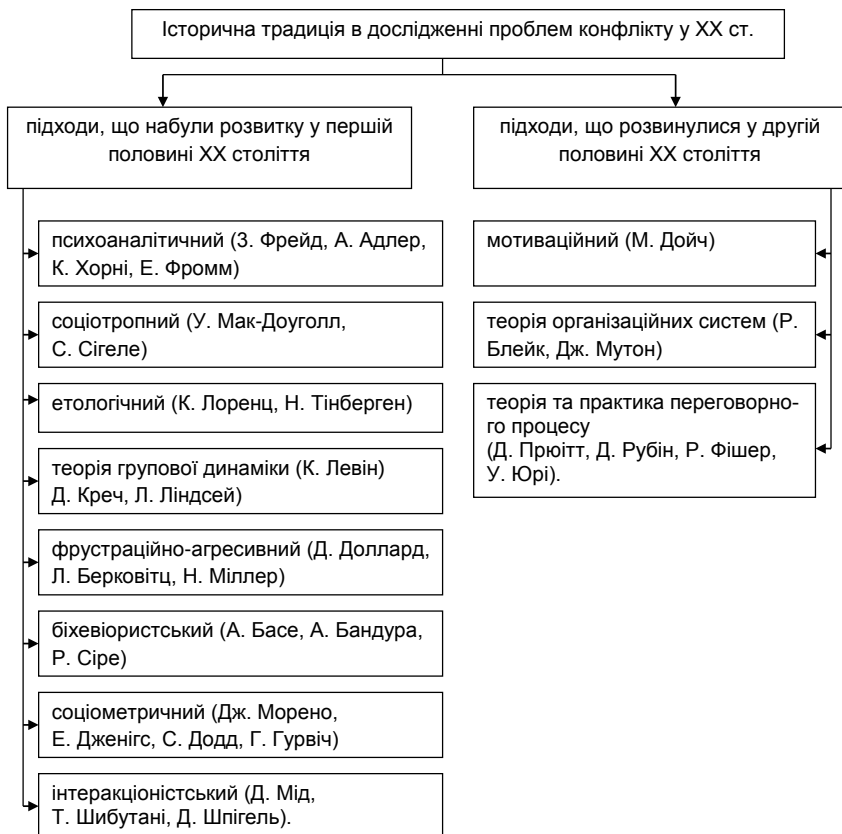


Рис. 6.2. Історична традиція в дослідженні проблем конфлікту у XX столітті

Отже, Г. Спенсер бачив 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. Ряд таких вчених, як Т. Веблен, Л. Гумплович, Г. Зіммель, К. Левін та ін. визначали конфлікт як спір та вид соціалізації особистості. Р. Парк вносив конфлікт до основних чотирьох видів соціальної взаємодії, такими 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, і таке інше. Він відносив конфлікт до важливого елементу соціальної взаємодії, що допомагає скасуванню чи зміцненню соціальних зв'язків. Р. Дарендорф назвав власну створену соціологічну концепцію «теорією конфліктів».

Таким чином, 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 та ін., 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, виділяють дві з них, що надають можливість чітко означити його сутність та спрямованість: це такі характеристики як **предмет конфлікту і його об'єкт**.

Конфлікт має свої особливі специфічні риси, які представлено на рис. 6.3.

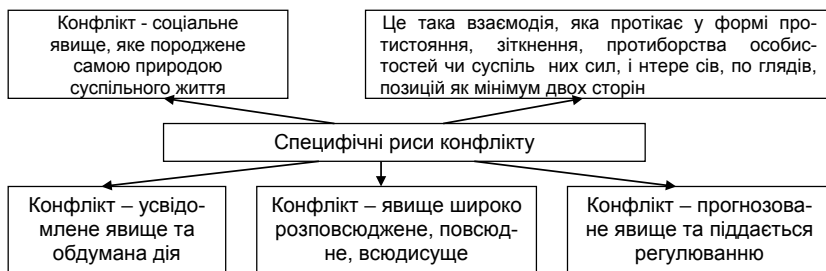


Рис. 6.3. Специфічні риси конфлікту

Конфлікти бувають дуже різноманітними, і щоб полегшити їх вивчення, пропонується схема їх класифікації за різними підставами (табл. 6.2).

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.

Таблиця 6.2

Класифікація конфліктів за різними підставами

Ознака	Види	Примітка
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 виділенні 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)
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.

Об'єктом конфлікту виступає 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 служити предметом суспільних, особистих, державних, групових посягань. Для того, щоб стати об'єктом конфлікту, означений елемент має знаходитися на пересіченні інтересів різних соціальних суб'єктів, що прагнуть до повного контролю над ним.

Для більшої наочності зв'язок цих понять наведено на рис. 6.4.

Дивлячись на цю схему стає зрозумілим і сама природа конфлікту. Визначимося з останнім поняттям – «інцидент». Отже, **«інцидент»** – це конфліктний епізод, початок конфлікту, ситуація взаємодії, в котрій відбувається зіткнення інтересів або цілей конфліктних сторін.

Оскільки «об'єкт конфлікту» та «предмет конфлікту» дуже схожі, то необхідно чітко прописати відмінності між ними.



Рис. 6.4. Схема виникнення конфлікту

Відмінності між об'єктом і предметом конфлікту.

1. Об'єкт конфлікту – це та сторона реальності, яка включена в процес 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 виділити 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 виділенням конфліктуючих сторін з усього кола його учасників. Отже, межі конфлікту в певній системі залежать в основному від того, наскільки широке коло учасників до нього потрапило.

Конфлікт виконує ряд функцій, які представлена на рис. 6.5.



Рис. 6.5. Функції конфлікту

Сумарне уявлення про функціональну спрямованість конфліктів та їх наслідки розглянуто у табл. 6.3.

Таблиця 6.3

Функціональна спрямованість конфліктів та їх наслідки

Функції конфлікту	Направленість і наслідки конфліктів	
	Позитивні	Негативні
Інтеграційна	розрядження напруженості в міжособистісних і міктрпових 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 працюючих
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 в соціально-трудових відносинах	напінтання напруженості й ворожості; ухилення від примирних процедур

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 (чи по-іншому глибинні причини) конфліктів носять досить різноманітний характер. Схематично їх склад та сутність представлено на рис. 6.6.

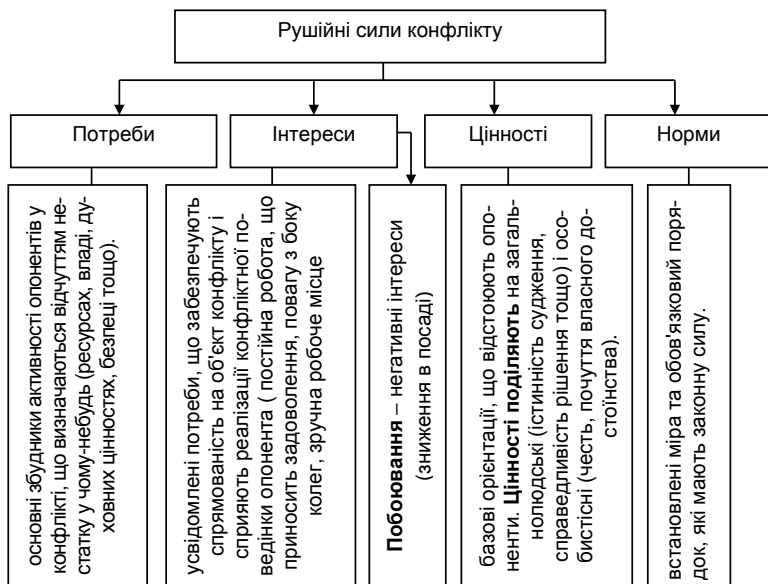


Рис. 6.6. Рушійні сили конфлікту

Конфлікти, що виникають в організаціях, характеризуються суб'єктивним і об'єктивним характером: з одного боку, вони викликані зовнішніми і об'єктивними факторами (соціально-політична та економічна ситуація, стан розвитку, матеріально-технічне забезпечення тощо). З іншого боку, психологічні особливості, потреби, інтереси, важливість для них конфліктної ситуації, особистісні особливості учасників конфлікту). Типові причини виникнення конфліктів в організації представлено у табл. 6.4.

Типові причини виникнення конфліктів в організації

Причини об'єктивного характеру	
✓ обмеженість ресурсів; ✓ розходження з метою; ✓ взаємозалежність завдань; ✓ відсутність об'єктивних критеріїв оцінювання роботи; ✓ система розподілу статусів і ролей	✓ забезпеченість матеріалами, устаткуванням; ✓ нерациональна організація праці; ✓ слабка розробленість нормативно-правових процедур; ✓ слабка згуртованість колективу
Об'єктивні чинники	Організаційно-управлінські чинники
КОНФЛІКТ	
Соціально-психологічні чинники	Особистісні чинники
✓ психологічна несумісність працівників; ✓ обмеження статусу, інтересів особистості; ✓ маніпулювання; ✓ невідповідність слів, оцінок, вчинків очікуванням	✓ прорахунки в діях керівника; ✓ неправильні дії підлеглих; ✓ наявність у колективі «важких» людей
Причини суб'єктивного характеру	

Розглядаючи конфлікти на державній службі, можна виділити конфлікти на макро-, мезо- і мікрорівнях: на макрорівні це конфлікти між державними органами, на мезорівні – конфлікти між структурними підрозділами одного органу. На мікрорівні конфлікти виникають між співробітниками структурного підрозділу, а також відносно внутрішньо і особистісний конфлікт [2; 3].

Загалом, можна говорити, що конфлікти у сфері публічного управління представлені конфліктами між різними ланками управлінського апарату, обумовлені серйозною функціональною роздробленістю системи державного управління, і конфліктами між органами державного управління і населенням [4].

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.

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 і 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 по спілкуванню, перебивання співрозмовника, перекладання відповідальності на іншу людину
Регресивна поведінка	Наївні питання, посилання на інших при отриманні справедливого зауваження, спори

У теорії та практиці науки конфліктологія існує так званий **закон ескалації конфліктогенів**. У відповідності з ним **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»: $КГ1 + КГ2 + КГ3 + \dots + КГn = K$, де $КГ1$ – перший конфліктоген; $КГ2$ – другий конфліктоген (як відповідь на перший), $КГ3$ – третій конфліктоген (як відповідь на другий) і так далі	Механізм розвитку конфлікту за формулою «А» базується на негативному сприйнятті і негативній реакції особистості, проти якої застосовано конфліктоген. Із-за відсутності вольового регулювання такої реакції конфліктна ситуація має тенденцію до розвитку за законом ескалації (наростання).
Формула «Б» відображає залежність конфлікту (K) від конфліктної ситуації ($КС$) та інциденту (I): $K = КС + I$	Ця формула вказує на такі способи розв'язання конфліктів: Правило 1. Усунути конфліктну ситуацію. Правило 2. Усунути інцидент.
Формула «В» відображає залежність конфлікту (K) від декількох конфліктних ситуацій ($КС$): $K = КС1 + КС2 + \dots + КСn$, при цьому $n \Rightarrow 2$.	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.

При великому розмаїтті існуючих міжгрупових конфліктів багато з них отримують тенденцію прямувати до центру державної чи політичної влади. Тож, 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 представлена 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 числа політичних конфліктів.

4. Зростаюча значимість.

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.

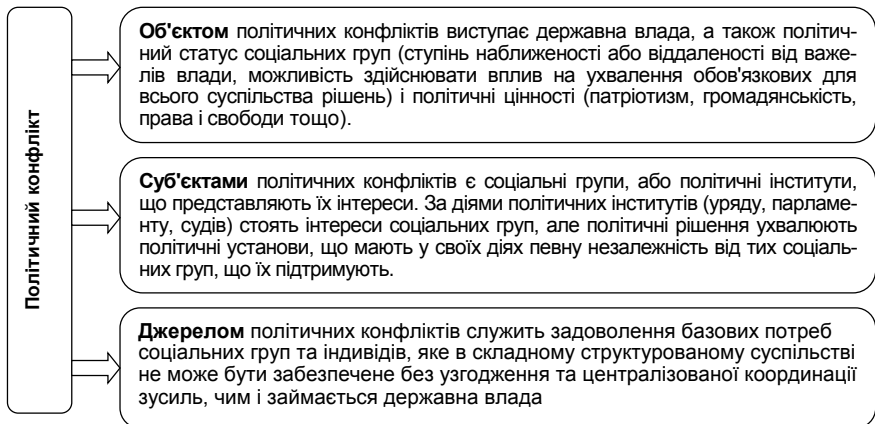


Рис. 6.7. Структура політичного конфлікту

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 і організації, що приймають політичні рішення з життєво важливих питань, що стосуються великих груп людей в країні.

Існують певні механізми регулювання конфліктів за допомогою виконавчої влади. Під **механізмом** розуміється система елементів, призначених для перетворення руху інших елементів в заданому напрямку. Природно, що запуск механізму відбувається у відповідності з певними процедурами, 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 із сторін. Іншими словами, 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) проштовхування 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.

Компроміс у різних довідниках та науковій літературі визначається 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.

Стадії розвитку політичного конфлікту та способи його розв'язання представлені на рис. 6.8.



Рис. 6.8. Стадії розвитку політичного конфлікту

Загалом, ефективність консенсусу залежить від багатьох обставин: від добробуту суспільства, участі в розподілі винагород, пільг, влади тощо.

6.3. Конфлікти інтересів в публічному адмініструванні

Під **економічним конфліктом** слід розуміти протистояння суб'єктів соціально-економічних стосунків з 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 представлено на рис. 6.9.

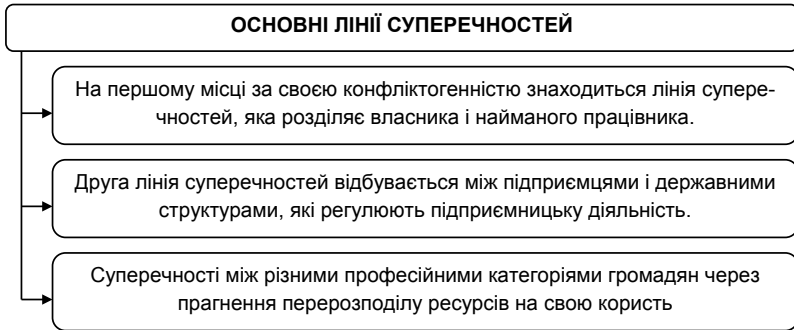


Рис. 6.9. Основні лінії суперечностей

Вирішення економічних конфліктів на макрорівні здійснюється насамперед через співпрацю. Обопільний інтерес конфліктуючих сторін в непорушності системи і наявності певної законодавчої бази визначає умови для вирішення виникаючих конфліктів.

Ще одним проявом конфлікту є конфронтація.

Конфронтація – це протистояння, 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 розуміється «тотальне і глобальне протистояння двох наддержав в рамках біполярної системи міжнародних відносин. Поняття «холодна війна» тісно пов'язане з такими поняттями, як «інформаційно-психологічна війна», «ідеологічна боротьба», «політична пропаганда», «ідеологічна 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» представлено на рис 6.10.

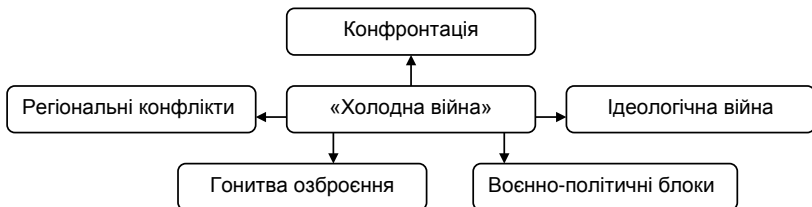


Рис. 6.10. Місце «холодної війни» при формуванні ідеологічного протистояння

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 і утворюються конфлікти.

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 посеред них є релігійні конфлікти, ідеологічні конфлікти та конфлікти у сфері мистецтва. Головними формами прояву цих конфліктів є критика, переслідування інакомислячих, дискусія, та інше. Найпоширенішою та найгострішою формою таких духовних конфліктів можна назвати ідеологічну боротьбу.

Управління та попередження конфліктів в сфері духовних цінностей має задіяти всі види діяльності, котрі торкаються попередження, прогнозування, регулювання й вирішення подібних конфліктних ситуацій. В такій управлінській сфері необхідно мати на увазі той факт, що духовні конфлікти часто торкають культуру народів, націй, їх традиції і специфічні звички, 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 зни-

щенні 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 з виховання та закладення високих моральних принципів. Основною функцією моралі є регулювання відносин всіх 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 грає 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 при орієнтації на цілі побудови гуманних відносин у нашому суспільстві і досягнення мирного врегулювання наявних конфліктів.

Профілактика з попередження конфліктів має проводитися керівниками усіх рівнів, провідними спеціалістами підрозділів та членами колективів, штатними психологами й спеціалістами-конфліктологами **за такими основними напрямками:**

1. Створення сприятливих умов, що допомагають профілактиці деструктивних конфліктів, оптимізація певних організаційно-управлінських рішень (створення комфортних умов для роботи працівників, справедлива оцінка 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 в сучасну освіту. Здійснюється це у загальному контексті становлення толерантної свідомості. У ві-

тчиманнях закладах освіти ідеї толерантності відображаються у педагогіці переживання, педагогіці співробітництва, педагогіці успіху, діалоговій педагогіці тощо.

Толерантність – це готовність до сприйняття інших логік та поглядів, право несхожості, відмінності, це чинник, який здійснює стабілізацію системи (особистості, суспільства) зсередини. Толерантність позиціонується як особлива цінність, установка та певна особистісна якість.

Існують різні тлумачення педагогіки толерантності:

вона сприймається як об'єднуючий 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. Важливою задачею педагогіки толерантності є розвиток умінь щодо управління конфліктами через розвиток здатності до терпіння (втримки, самовладання, самоконтролю) й сприйняття (розуміння, емпатії, асертивності) при взаємовідносинах з «іншими», «чужим». Ще одним завданням педагогіки толерантності є здійснення організації заходів з перепідготовки персоналу керівників освітньо-виховних закладів, педагогів, та усіх 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 в питаннях соціалізації індивідів, в організації довілля 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 допо-

магають розвитку наступних почуттів: захищеність, дружба, самоцінність, любов, а також всеохоплюючого відчуття благополуччя.

Науковці-функціоналісти ставлять акцент на функції, що покладаються на сім'ю, що відповідають інтересам усього суспільства в цілому. А прихильники теорії конфлікту сприймають сім'ю як соціальну структуру, в котрій одні люди виграють, а інші – у програвші. Відомий психоаналітик Зігмунд Фрейд та соціолог Георг Зиммель використали до проблем сім'ї конфліктологічний підхід. Вчені зауважили, що близькі сімейні взаємини проявляються не тільки у любові, але і протиборстві. Сім'я засновується на підґрунті діалектики обох протилежних потреб: суперництва за незалежність, привілеї і владу та одночасно участі у житті один одного й за рахунок інших.

6.5. Стресотворюючі фактори у публічному адмініструванні. Засоби уникнення стресів

Служба в органах публічного адміністрування, що здійснюється через систему міжлюдських відносин, вимагає обов'язкового врахування людського фактору 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 складається у особистості в результаті усвідомленої необхідності самовдосконалення.

Як зазначає Н. Шаргородська, вимоги до професійної компетенції посадових осіб, що працюють у галузі публічного адміністрування, можна умовно розділити 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 та підрозділів як єдиної згуртованої системи управління в системі публічного адміністрування; уміння визначати високу вибагливість до себе та своїх підлеглих; дотримання конкретності й чіткості у розв'язанні оперативних задач і поточних справ; контроль результатів своєї роботи та діяльності служб, пов'язаних з публічним адмініструванням.

Друга група умов щодо професійної компетенції посадових осіб торкається 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 з 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 оцінки своїх вчинків і дій; уміння захищати свої погляди; адекватне сприйняття критики та вміння виносити з неї правильні висновки; уміння використовувати свої права та діяти у межах визначених повноважень [6, с. 9 - 10].

З розвитком науки «конфліктологія» з'явилося поняття **конфліктологічна компетенція** – 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 компетенція представляє собою певний рівень знань можливі стратегії конфліктуючих сторін і вміння надати допомогу в здійсненні конструктивного співробітництва в певній конфліктній ситуації [7, с. 11].

Термін «стрес» з англійської мови перекладається як «напруга». У наукове використання це поняття введено у 1936 р. відомим канадським фізіологом Гансом Сельє, що створив наукову працю «Загальна концепція стресу як пристосувальна реакція організму на дію екстремальних факторів (стресогенів) [8; 9].

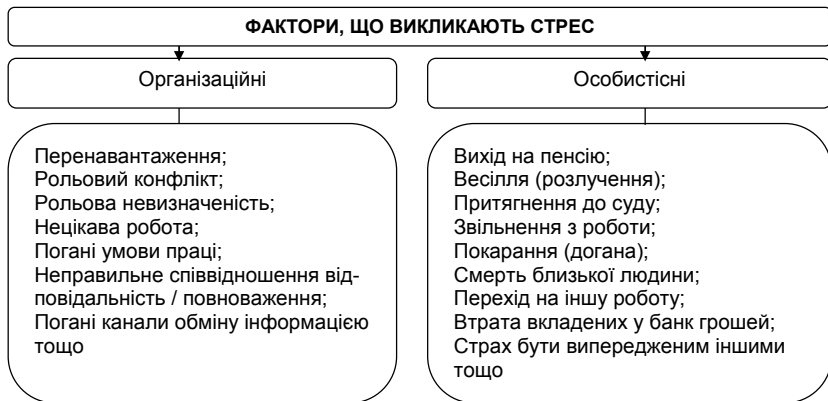


Рис. 6.11. Фактори, що викликають стрес

Більша частина факторів, що провокує стрес пов'язана з професійною діяльністю. Чимало науковців вважають, що фактори стресу необхідно поділяти на дві групи: організаційні фактори та особистісні фактори (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. Бо якщо навіть виникають конфлікти між рядовими співробітниками, то їх керівник не може не впливати на хід вирішення такого конфлікту. Тому відповідні рекомендації відносно профілактики стресів, сформовані та розгорнуті як би на два «сектори»: керівникам, в обов'язки яких ставиться зниження рівня стресу у своїх підлеглих та співробітників, і яким запропоновано берегтися від стресів самим і не слугувати стресопостачальниками для інших (табл. 6.7).

Таблиця 6.7

Антистресові рекомендації для керівників та підлеглих

Антистресові рекомендації для керівництва	Антистресові рекомендації для підлеглих
1	2
1. Частіше замислюйтесь над точністю оцінки здібностей і схильностей ваших працівників.	1. Якщо вас не влаштовують умови і зміст праці, заробітна плата та інше, постарайтеся ретельно проаналізувати, реальні можливості вашої організації щодо поліпшення цих параметрів
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. Постарайтеся налагодити ефективні ділові відносини з вашим керівником.
4. Як можна частіше демонструйте свою довіру та підтримку підлеглим.	4. Якщо ви відчуваєте, що обсяг доручуваних вам роботи явно перевищує ваші можливості, знайдіть у собі сили сказати «ні».
5. Використовуйте стиль керівництва, відповідний конкретній виробничій ситуації та особливостей складу співробітників.	5. Не соромтеся вимагати від керівництва і колег повної ясності і визначеності в суті доручаємої вам завдань.
6. При невдачах працівників оцінюйте в першу чергу обставини, в яких діяла людина, а не його особисті якості.	6. Якщо виникає виробничий «конфлікт ролей», ставте на обговорення проблему несумісності доручених вам справ відразу, фокусуючи увагу керівництва на те, що в результаті постраждає справу, а не ви особисто.

1	2
7. Не виключайте з арсеналу засобів спілкування з підлеглими компроміси, поступки, вибачення.	7. При напруженій роботі шукайте можливість для короткочасного відключення і відпочинку.
8. Забороніть собі використовувати сарказм, іронію, гумор, спрямовані на підлеглих.	8. Корисно також пам'ятати про те, 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. Намагайтесь не змішувати особисті і службові відносини і т. д.

Надані рекомендації створив М. Берклі-Ален [10]:

1. Необхідно подовжити на півгодини свою обідню перерву (з дозволу начальника).
2. Побавте себе – зробіть собі невеликий подарунок (квиток в театр чи спортивне змагання, букет квітів, дозвольте собі похід до ресторану).
3. Бувайте деякий час на самоті.
4. Виділіть час для зайняття улюбленою справою, хоббі.
5. Іноді робіть собі вільне дозвілля – проведіть півдня за «нічогонеробленням».
6. Знайдіть час зайнятися тим, чим давно хотіли зайнятися, 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 коштовну дрібничку на гроші із своїх заощаджень.

Фахівці по стресових ситуаціях радять для зняття накопиченої емоційної напруги знижувати м'язову напругу. Так, автори у роботах І. М. Матійків «Управління емоціями у педагогічній діяльності» та «Розбудова миру. Профілактика і вирішення конфлікту з використанням медіації: соціально-педагогічний аспект» 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). Тож, розслаблення м'язів – це вияв позитивних емоцій, врівноваженості, задоволеності, стану загального спокою [11; 12].

Зазначені вище вказівки з попередження стресів носять здебільшого досить загальний характер. Кожна стресова ситуація є унікальною, так як характеризується індивідуальністю людини, що піддається стресам (її характером, стилем поведінки, темпераментом тощо). Окрім цього, сприйнятливість

до стресів на робочому місці у великій мірі залежить від життєвого фону, а саме від того, як успішно людина вміє виходити зі стресових ситуацій, викликаних сімейними, віковими, загальносоціальними та іншими факторами.

Висновки

1. Конфлікти існували завжди і всюди, в усіх сферах діяльності людини. Ще стародавні філософи вважали, що сам по собі конфлікт не поганий і не хороший, він існує всюди незалежно від думок людей про нього. Увесь світ сповнений суперечностей, з ними неминуче пов'язано життя природи, людей і навіть Богів. Вони бачили, що конфлікт не вичерпує собою усього життя, а являє собою лише її частину.

2. 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 в різних областях людської взаємодії.

2. Грунтуючись на загальноприйнятих положеннях, було узагальнено поняття «конфлікт», що визначається як тимчасове загострення соціальних суперечностей, що проявляється у зіткненні соціальних спільнот – держав, соціальних груп, націй, соціальних інститутів, класів та ін., яке зумовлено суттєвими відмінностями чи протилежністю їх власних інтересів, тенденцій розвитку, цілей.

3. 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.

4. Для запобігання конфліктів слід здійснювати профілактику їх виникнення, яка має проводитися керівниками усіх рівнів, провідними спеціалістами підрозділів та членами колективів, штатними психологами й спеціалістами-конфліктологами.

5. 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 компетенції.

6. Конфлікти завжди викликають 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 націлені 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. Якими науками, крім конфліктології, досліджується проблематика конфлікту?
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. Перерахуйте основні індикатори суспільно-політичної напруженості.
14. Перерахуйте стадії розвитку політичного конфлікту
15. Поясніть поняття конфлікту і консенсусу як способів розв'язання конфліктів
16. Охарактеризуйте економічний конфлікт та його структуру.
17. Назвіть особливості ідеологічних конфліктів та конфліктів духовної сфери.
18. Визначте напрямки профілактики конфліктів.
19. Які існують моральні регулятори конфліктів?
20. Поясніть необхідність конфліктологічної компетенції для посадової особи публічного адміністрування.
21. Охарактеризуйте поняття стресу та фактори, 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 предмету.

2. Конфлікт – це:

- а) боротьба думок;
- б) спір, дискусія по гострій проблемі;
- в) протиборство на основі зіткнення протилежно спрямованих мотивів або суджень;
- г) суперництво, спрямоване на досягнення перемоги в суперечці;
- д) зіткнення протилежних позицій.

3. Те, з-за чого 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, з-за чого 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 в 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 відноситься 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) міжособистісному бурхливому і швидкоплинному;
- б) міжособистісному, конструктивному;
- в) міжособистісному, економічному;
- г) гострому та тривалому;
- д) деструктивному.

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 тієї 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 вплив 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 з 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.

Практичні 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 свої рекомендації щодо оптимального виходу з даної ситуації.

Завдання 6.2

Сформулюйте перелік рекомендацій керівнику під девізом: «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, не об'єктивно. Для вас це повна несподіванка. Керівник просить вас переговорити з працівником, залагодити справу. Як ви побудуєте бесіду? Які питання задати? Як почнете бесіду? Як завершите її?

Література до теми 6:

1. Петрінко В. С. Конфліктологія: курс лекцій, енциклопедія, програма, таблиці: навчальний посібник. – Ужгород : Видавництво УжНУ «Говерла», 2020. – 360 с.
2. Олешко О. Особливості управління конфліктом інтересів у сфері державної служби. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 1. С. 254–265. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_1_28.
3. Тертишна О. А. Використання конструктивного ресурсу конфлікту в системі державної служби України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Дніпропетровськ, 2010. – 20 с.
4. Рак Ю. Конфлікти у публічному управлінні України: особливості та види / Ю. Рак // Актуальні проблеми державного управління. – 2021. – №1(82). – С. 42 – 47.
5. Ємельяненко Л. М. Конфліктологія: Навч. посіб. / Л. М. Ємельяненко, В. М. Петюх, Л. В. Торгова, А. М. Гриненко / За заг. ред. В. М. Петюха, Л. В. Торгової. – К.: КНЕУ, 2003. – 315 с.
6. Шаргородська Н. А. Просторово-часова організація діяльності посадових осіб місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Шаргородська Наталя Леонідівна ; ДРІДУ НАДУ при Президентові України. – Д., 2008. – 20 с.
7. Тертишна О. А. Використання конструктивного ресурсу конфлікту в системі державної служби України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Тертишна Олена Анатоліївна ; ДРІДУ НАДУ при Президентіві України. – Д., 2010. – 20 с.
8. Selue H. Stress without Distress / H. Selue // Psychopathology of Human Adaptation. – 1976. –137 – 146 pp.
9. Наугольник Л. Б. Психологія стресу: підручник / Л. Б. Наугольник. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2015. – 324 с.
10. Burley-Allen M. Listening, The Forgotten Skill (text only) 2nd(Second) edition by M. Burley-Allen. – John Wiley & Sons : New York, January 1, 1995. – 206 p.
11. Матійків І. М. Управління емоціями у педагогічній діяльності [метод. посібник] / І. М. Матійків. – К. : 7БЦ, 2023. – 152 с.
12. Розбудова миру. Профілактика і вирішення конфлікту з використанням медіації: соціально-педагогічний аспект. – [Навч.-метод. посібник] / – К.: ФОП Стеценко В.В. – 2016. – 192 с.

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, національна консолідація, національна ідея, 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.

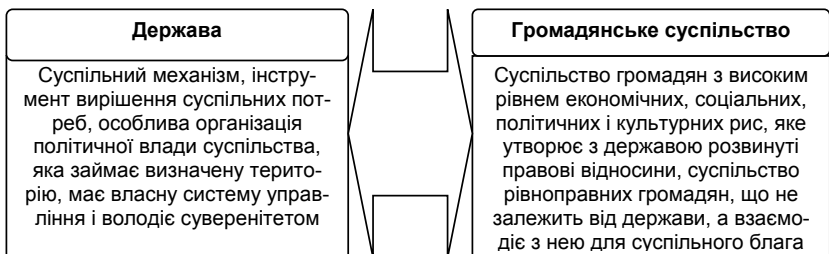


Рис. 7.1. Сутність понять «держава» та «громадянське суспільство»

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.

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 Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, затверджена Указом Президента України від 27.09.2021 року № 487/2021 [23].

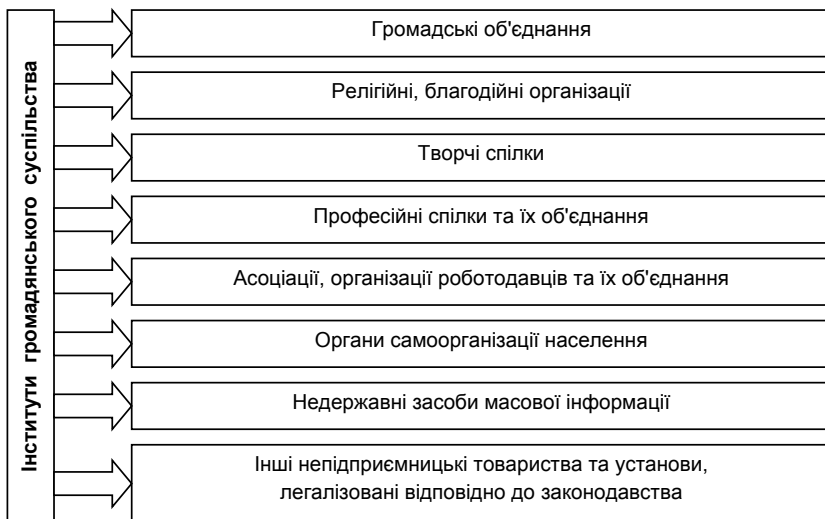


Рис. 7.2. Склад інститутів громадянського суспільства

Національна стратегія розвитку громадянського суспільства на 2021-2026 роки спрямована на визначення комплексу взаємопов'язаних стратегічних завдань діяльності держави у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства [23].

Правові засади державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства закладені у Конституції України [5], Законах України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [20], «Про місцеве самоврядування в Україні» [22], а також Законах України, що визначають правовий статус та засади діяльності інститутів громадянського суспільства, а саме у законах України «Про громадські об'єднання» [19], «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [18], «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [28], «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [26], «Про свободу совісті та релігійні організації» [29], «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [27], «Про органи самоорганізації населення» [25], та інших.

Окремі завдання, пов'язані з розвитком громадянського суспільства, відображені у тому числі в Національній стратегії у сфері прав людини, затвердженій Указом Президента України 24 березня 2021 року № 119 [24], Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695 [21], Концепції розвитку громадянської освіти в Україні, схваленій розпоряджен-

ням Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 року № 710-р. [30].

В основі діяльності держави у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства є повага до його автономії. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, уникаючи втручання у формування та діяльність інститутів громадянського суспільства, повинні створювати сприятливі умови для розвитку громадських ініціатив, використовувати прозорі механізми підтримки діяльності інститутів громадянського суспільства та впроваджувати інструменти громадської участі у прийнятті та реалізації владних рішень.

Діяльність держави у зазначеній сфері має ґрунтуватися на підході "жодних рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства" та співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на всіх етапах: проведення аналізу стану реалізації державної політики у відповідній сфері та визначення тенденцій, виокремлення проблем, вироблення варіантів їх розв'язання, розроблення проєктів рішень, їх імплементації та моніторингу реалізації, оцінювання результативності.

На сьогодніні інститути громадянського суспільства працюють у більшості суспільних сфер: у сфері захисту прав людини та громадянина, представлення інтересів різних груп громадян, надання соціальних та інших послуг, провадження благодійної та волонтерської діяльності, реалізації освітніх і культурних проєктів, захисту довкілля, проведення аналізу реалізації державної політики, моніторингу діяльності органів влади, провадження антикорупційної діяльності та інших.

Інститути громадянського суспільства гнучко реагують на зміну суспільних потреб унаслідок дії внутрішніх і зовнішніх чинників. Зокрема, протягом останніх років значна кількість громадських, благодійних, релігійних організацій орієнтувала свою діяльність на вирішення проблемних питань військово-службовців, ветеранів війни та громадян, які постраждали внаслідок збройної агресії російської федерації.

Інститути громадянського суспільства порівняно з іншими соціальними інституціями мають високий рівень суспільної довіри. Однак рівень поширення громадянських практик, що потребують організаційних і колективних зусиль (зокрема, участі у діяльності інститутів громадянського суспільства), залишався низьким.

Утім аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні засвідчує наявність комплексу актуальних для держави та суспільства проблем (рис. 7.3).

Проблемним питанням є також низький рівень інституційного розвитку інститутів громадянського суспільства, відсутність стабільного залучення професійних кадрів та фінансових і матеріальних ресурсів, сталих практик партнерства з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бізнесом.

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.

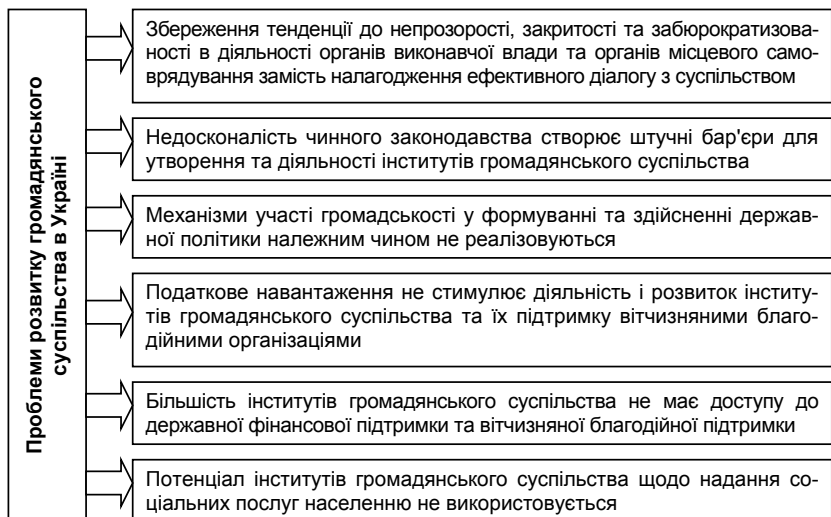


Рис. 7.3. Проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні

Мету державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні подано на рис. 7.4.

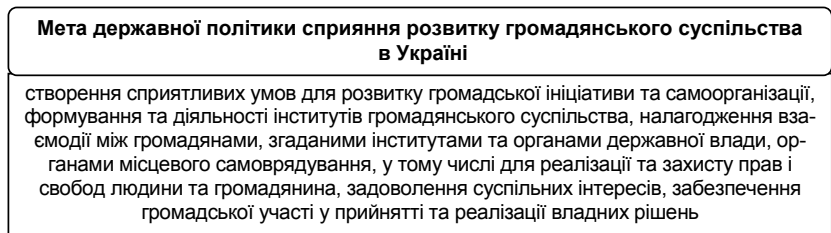


Рис. 7.4. Мета державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні

Стратегічні пріоритети державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні подано на рис. 7.5.

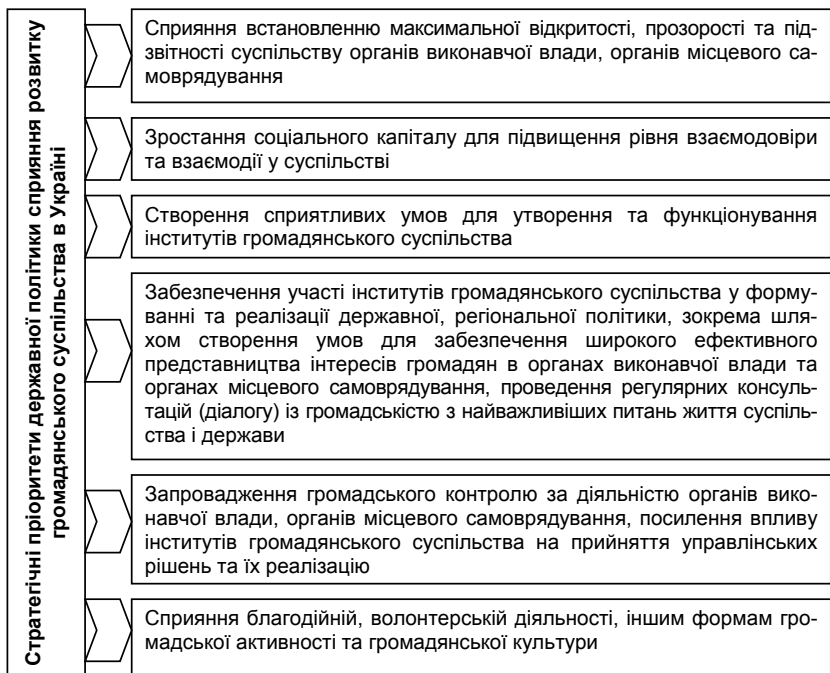


Рис. 7.5. Стратегічні пріоритети державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні

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, бізне-

совим 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:

1) самоврядності громадянського суспільства – органи державної влади, органи місцевого самоврядування поважають право громадян на самоорганізацію, утворення та участь у діяльності інститутів громадянського суспільства. Інститути громадянського суспільства вільні у визначенні своїх цілей, прийнятті рішень, провадженні діяльності, за винятком обмежень, установлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей;

2) рівності можливостей – органи державної влади, органи місцевого самоврядування створюють рівні можливості для реалізації громадянських прав незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, етнічного та соціального походження, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак;

3) участі та інклюзивності – рішення, що стосуються питань розвитку громадянського суспільства, приймаються відповідними органами за результатами вивчення інтересів та потреб громадян, територіальних громад, інститутів громадянського суспільства, зокрема шляхом проведення публічних консультацій. При цьому створюються умови для рівноправної громадської участі, вживаються заходи для подолання перешкод для представлення інтересів тієї чи іншої суспільної групи;

4) партнерства – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства та бізнес використовують можливості співпраці, досягнення позитивних змін у суспільстві та створення публічного блага;

5) прозорості та підзвітності – інформація про реалізацію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства є відкритою для громадськості та оприлюднюється на офіційних вебсайтах органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Відповідна інформація дає можливість громадянам, інститутам громадянського суспільства, міжнародним організаціям, науковим установам, експертам брати участь у моніторингу та оцінці результатів реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, надавати пропозиції щодо удосконалення відповідної роботи;

6) взаємної відповідальності усіх суб'єктів – органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інститути громадянського суспільства, що долучаються до реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, у межах своїх повноважень, можливостей та ресурсів докладають необхідних зусиль для ефективного виконання завдань.

Завдання реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні подано на рис. 7.6.

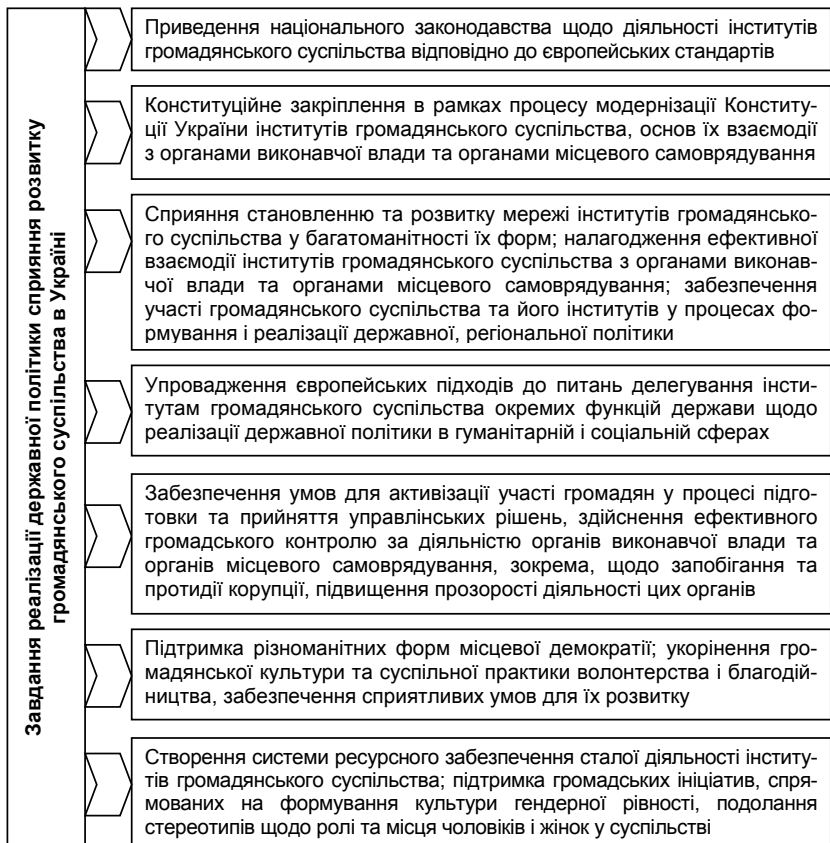


Рис. 7.6. Завдання реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні

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 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

ду 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" [22]	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 [1]	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
М. О. Баймуратов [2]	Сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру
О. В. Батанов [4]	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
В. І. Кравченко [7]	Сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус
М. П. Орзіх [16]	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) [3].

Таблиця 7.2

Характерні ознаки територіальних громад

Ознаки	Характеристика
Територіальна	Пов'язується з "дислокацією" місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста як територіальної основи муніципальної демократії
Інтелектуальна	Зумовлена наявністю у жителів спільних інтересів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків
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
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 впровадження 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.

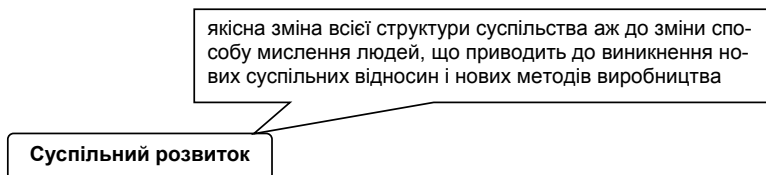


Рис. 7.7. Сутність поняття «суспільний розвиток»

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 [6]

Під час прийняття управлінських рішень щодо впливу на суспільні процеси важливим є врахування світових тенденцій суспільного розвитку, що подані в табл. 7.3 [6].

Таблиця 7.3

Світові тенденції суспільного розвитку

Тенденції	Характеристика
1	2
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, не прив'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	Процес впровадження демократичних принципів та інституцій у різні сфери суспільного життя, такі як політика, економіка, культура та соціальні стосунки. Це включає забезпечення прав громадян, свободу слова та зібрань, а також участь у прийнятті рішень
Індивідуалізація суспільства	Активізація діяльності людей у напрямі зовнішньої самореалізації, суспільного визнання і підкреслення своєї індивідуальності та, водночас, розширення умов для такої діяльності

1	2
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.

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 гро-

мадян 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 всесвітньому поширенню інформаційно-комунікаційних технологій та інформатизації суспільства набуло значного розвитку електронне урядування [6].

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.

Перспективи входження України в Європейський Союз залежать, перш за все, 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, послідовність 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 [15].

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 наддержавна, статус якої визначається військовим та економічним потенціалом, впливом на міжнародні фінансові організації, лідерством у розробленні та впровадженні новітніх технологій та багатьма іншими чинниками [32].

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.

Глибокий і багатогранний негативний вплив на суспільний розвиток України чинить воєнна агресія росії. Негативного впливу зазнали всі сфери суспільного життя: демографічна, соціальна, психологічна, економічна та політична. Ось деякі ключові аспекти цього впливу:

1. Демографічні зміни пов'язані з міграцією та внутрішнім переміщенням мільйонів українців, які були змушені покинути свої домівки, ставши внутрішньо переміщеними особами або біженцями в інших країнах. Це призводить до значних змін у демографічній структурі як на національному, так і на регіональному рівнях, спричиняючи дисбаланс на ринку праці та збільшуючи навантаження на соціальну інфраструктуру в безпечних регіонах. Війна призводить до зниження народжуваності та зростання смертності, до загибелі цивільного населення та військових, а також до погіршення умов життя, що може спричинити зниження народжуваності в подальшому.

2. Соціальні наслідки пов'язані із зростанням рівня бідності та нерівності. Війна руйнує економіку, призводить до втрати робочих місць та доходів значної частини населення, що спричиняє зростання бідності та соціального розшарування. Доступ до якісних соціальних послуг, освіти та охорони здоров'я стає нерівномірним, особливо для вразливих категорій населення. Також слід зазначити тенденції до погіршення соціальної згуртованості та зростання напруженості. Війна може призвести до розриву соціальних зв'язків, зростання недовіри та напруженості в суспільстві, особливо між різними регіонами та соціальними групами. Водночас, спостерігається і безпрецедентне зростання волонтерського руху та взаємодопомоги. Ще одним соціальним наслідком є зміни у соціальних ролях. Війна призводить до трансформації соціальних ролей чоловіків і жінок, зокрема через мобілізацію та залучення жінок до сфер, які раніше вважалися переважно чоловічими.

3. Психологічні наслідки. Для сучасного українського суспільства характерна масова психологічна травма. Війна спричиняє глибокі психологічні травми для мільйонів українців, включаючи посттравматичний стресовий розлад (ПТСР), депресію, тривожність та інші психічні розлади. Ці наслідки можуть бути довготривалими та потребувати значних зусиль для подолання. Діти та підлітки, які пережили війну, особливо вразливі до емоційних та поведінкових проблем, можуть мати труднощі з навчанням, соціалізацією та емоційною регуляцією.

4. Економічні наслідки мають місце через руйнування інфраструктури та виробничих потужностей. Війна завдає величезної шкоди критичній інфраструктурі, житловому фонду та промисловим об'єктам, що призводить до значних економічних втрат та ускладнює відновлення. Воєнні дії призводять до скорочення економічної активності, руйнування логістичних ланцюжків та масового закриття підприємств, що спричиняє значне падіння валового внутрішнього продукту (ВВП) та зростання рівня безробіття. Як наслідок економічні потрясіння призводять до зростання цін та знецінення національної валюти, що негативно впливає на рівень життя населення.

5. Політичні наслідки пов'язані із зміцненням національної ідентичності та патріотизму. Російська агресія сприяла консолідації українського суспільства навколо ідеї незалежності та територіальної цілісності, призвела до зростання національної свідомості та патріотизму. Війна активізувала громадянське суспільство, сприяла розвитку волонтерського руху та самоорганізації населення для допомоги армії, постраждалим та внутрішньо переміщеним особам. Війна призвела до переорієнтації зовнішньополітичного курсу України на євроінтеграцію та поглиблення співпраці з західними партнерами.

Загалом, воєнна агресія росії є катастрофічним фактором для суспільного розвитку України, що матиме довгострокові наслідки в усіх сферах життя. Подолання цих наслідків вимагатиме значних зусиль з боку держави, громадянського суспільства та міжнародних партнерів.

Негативно впливають на суспільний розвиток будь-якої держави 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 [31].

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.

Прояви сепаратизму становлять загрозу національній безпеці України. Для визначення ефективної державної стратегії протидії сепаратизму необхідне глибоке розуміння причин виникнення цього явища.

Природа сепаратизму складна і формується під впливом багатьох чинників. Існують різні підходи до визначення поняття «сепаратизм», але всі вони виокремлюють головну рису сепаратизму – прагнення відокремлення частини держави від цілого.

Нині майже в половині країн світу фіксуються рухи, що можуть бути визначені як сепаратистські. Найбільша кількість таких осередків спостерігається в Євразії. Водночас у багатоетнічних країнах Африки та Океанії, де превалюють кланові суспільства, а місцеві еліти прагнуть до максимальної концентрації влади, також відбуваються активні дезінтеграційні процеси.

Осередки сепаратизму мають певні відмінності, виходячи з яких можна умовно виокремити такі його регіональні різновиди:

західноєвропейський (Велика Британія, Іспанія, Франція, Бельгія, Італія, ФРН);

східноєвропейський (пострадянські країни, Косово, Республіка Сербська в Боснії та Герцеговині);

близькосхідний (Алжир, Ірак, Пакистан, Афганістан);

азіатський (Шрі-Ланка, Південні Філіппіни, Індія, Китай, Туреччина);

африканський (Південний Судан, Ефіопія, Сомалі, Ангола, ПАР та інші);

американський, представлений міжетнічними конфліктами у Квебеку (Канада), мексиканському Чьяпасі та ін.

Очевидно, що для виникнення сепаратизму необхідна низка умов, які створюють відповідне підґрунтя. Серед них можна виділити, зокрема, такі:

неоднорідність населення країни (етнічна, релігійна та ін.);

нерівномірність економічного, соціального, культурного, демографічного розвитку окремих регіонів;

історичні чинники;

невважена політика центральної влади щодо етнічних меншин та конфесійних спільнот, яка погіршує їх становище або сприймається ними як така, що спрямована на позбавлення (порушення) їхніх прав та свобод. Роль цього чинника може бути штучно перебільшена та використовуватись зацікавленими силами з пропагандистською метою або для обґрунтування необхідності вживання радикальних заходів;

зовнішній вплив з боку зацікавлених держав, наявність зовнішніх союзників, які надають військову, політичну та інформаційну підтримку сепаратистам тощо.

Проблема сепаратизму – одна з найбільш складних, оскільки безпосередньо пов'язана з питаннями існування держав, зміною їх кордонів та утво-

рення нових держав. Міжнародне право ускладнює завдання щодо збереження територіальної цілісності держави, адже існує протиріччя між принципами щодо недоторканності кордонів та поваги територіальної цілісності, з одного боку, і правом усіх народів на самовизначення – з іншого.

Вибір методів та способів протидії сепаратизму багато в чому залежить від природи власне конфлікту і стадії його розвитку. Загалом визначення шляхів урегулювання проблеми збереження територіальної цілісності держави має здійснюватися з урахуванням історичних, культурних, етнічних, релігійних та інших особливостей розвитку регіонів. При цьому досвід кожної країни є по-своєму унікальним.

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.

Традиційно дискурси про сепаратизм загострюються напередодні парламентських або президентських виборів. Тому є підстави розглядати сепаратистські рухи в контексті виборчих технологій і розробок політтехнологів. Потенціал етнічного сепаратизму спрямовано головним чином на національні меншини, які проживають безпосередньо біля кордону. Як показує світова практика, штучні "нові регіональні ідентичності" є суто політичними чи геополітичними проектами сусідніх держав, яким необхідно протидіяти.

Одним із ключових питань сучасного розвитку української держави є процес консолідації української нації на основі національної ідеї.

Поняття "українська ідея" першим запропонував П. Куліш. Він вкладав у нього усвідомлення, розуміння людиною належності до свого народу, його культури і віри.

Проте формування української національної ідеї, в сучасному змісті, пройшло довгий шлях. На буденно-побутовому рівні українська ідея віддавна

існувала як уособлення народного духу, невиразне прагнення до свободи самовиявлення, як культурний міф. Значно чіткіших обрисів вона набула в політичній думці як ідея самобутності українства, віддзеркалення його прагнення до самовизначення і самоствердження.

Враховуючи нинішній стан українського державотворення, національна ідея в сучасній кореляції може виконувати, на думку І. Кресіної, функції духовної основи саморуху й поступу українського суспільства за певних умов [8]:

1) вона має стати головним змістом творення національної, соціально згуртованої держави і фундаментом її стабілізації;

2) ця ідея мусить легітимізувати докорінні суспільно-економічні перетворення, надати їм "другого дихання";

3) ґрунтуючись на політичній концепції нації, вона є прийнятною для всіх етнічних груп країни;

4) національна ідея має стати стрижнем формування і функціонування національної самосвідомості і національної свідомості в цілому;

5) на різних рівнях національної свідомості (державно-політичному, теоретичному, буденному) національна ідея повинна бути конституюваною і концептуально розробленою та інтеріоризованою;

6) вона має стати світоглядним орієнтиром у системі освіти, виховання, у сфері соціалізації особи;

7) національна ідея мусить забезпечити консолідаційні процеси в суспільстві – між нацією і соціумом, між центром і регіонами, між політичними партіями і рухами.

Аналіз проблеми національної консолідації в Україні свідчить, що в державі немає вираженого тяжіння до консолідації, скоріше панують деконсолідуєчі процеси. У сучасної української еліти відсутнє консолідоване розуміння національних інтересів та національних перспектив. Консолідація українського суспільства перебуває в органічному зв'язку з такими важливими елементами, як створення єдиної нації, подальший розвиток інституцій демократичного та громадянського суспільства [9].

Україною було розроблено велику кількість державних 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 неконсо-

лідованим, 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 [9].

Досліджуючи питання національної консолідації, необхідно визначити складові консолідаційного процесу в Україні (рис. 7.9) [9].

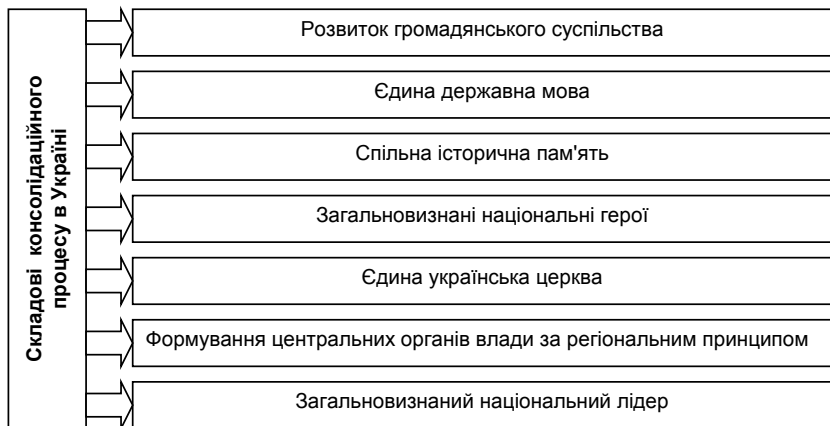


Рис. 7.9. Складові консолідаційного процесу в Україні

Дуже важливу роль у розвитку національної консолідації відіграють і зовнішньополітичні чинники, зокрема багато дослідників наголошують на російському негативному впливі на формування української національної

ідентичності. 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 сприятливе 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 – зубожіння, деградації статусів і культурних зразків поведінки [13].

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 інно-

ваційного 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, впровадження та поширення інновацій [13].

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** [13]

У тому випадку, коли соціально-інноваційний потенціал суспільства невисокий, будь-які спроби реформувати систему наражаються на опір суспільства, буксують і, зрештою, вироджуються. Можна розглядати 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.

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. Флоріда назвав "креативним класом". 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 представ-

ників "рутинних" професій, що схильні до інновацій у межах своєї професійної діяльності, у тому числі бюрократів-інноваторів. 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 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.

У структурі соціально-інноваційного потенціалу можна виокремити три рівні (табл. 7.4).

Таблиця 7.4

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 [13].

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 соці-

льних 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.

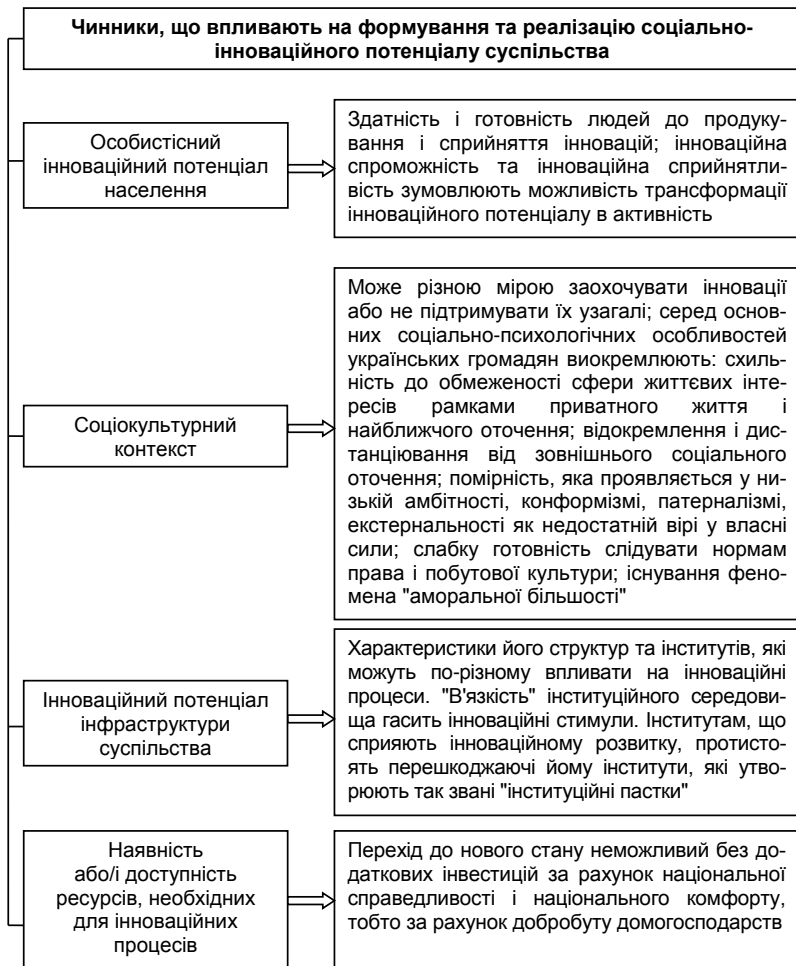


Рис. 7.11. Чинники, що впливають на формування та реалізацію соціально-інноваційного потенціалу суспільства

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 [13].

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 невідприємницькі 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 Національна стратегія 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 будь-якої держави 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 вагомий 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, упровадження 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 основні аспекти впливу воєнної агресії росії на суспільний розвиток України.
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) фінансова.

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

3 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).

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).

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

Література до теми 7:

1. Алфьоров С. В. Територіальна громада: поняття, ознаки, проблеми функціонування в Україні // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2013. – № 1 (16). – С. 47–50.
2. Баймуратов М. А. Європейські стандарти локальної демократії та місцевого самоврядування в Україні / М. А. Баймуратов. – Х.: Одиссей, 2000. – 80 с.
3. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // В кн.: Муніципальне право України: Підручн. / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
4. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 51–57.
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Концептуальні засади управління суспільним розвитком в умовах трансформацій : наук. розробка / авт. кол. : А. М. Михненко (кер. авт. кол.), С. О. Кравченко, Е. М. Макаренко та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 52 с.
7. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посібник. /

В. І. Кравченко. – К.: Т-во "Знання", 1999. – 487 с.

8. Кресіна І. Українська національна свідомість і сучасні політичні процеси: (Етнополітологічний аналіз): монографія. – К.: Вища школа, 1998. – 392 с.

9. Луцишин Г. Чинники консолідації української нації // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку : збірник наукових праць / Національний університет "Львівська політехніка". – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2011. – Випуск 23. – С. 165–169.

10. Маркітантов В. Ю., Найчук А. В. Нищення української державності як один з напрямів сучасної зовнішньополітичної стратегії Російської Федерації // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 91. – Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. – Київ : Вид-во «Юридична думка», 2022. – С. 168–181.

11. Маркітантов В. Ю., Рибшун О. В., Віннічук О. В. Російська гібридна війна: від доктрини до тактики : навчальний посібник. Вид. 2-ге, перероб. і доп. – Кам'янець-Подільський : Кам'янець-Подільський національний університет імені Івана Огієнка, 2023. – 248 с.

12. Медвідь Ф. Українська національна ідея як детермінантна державних процесів // Політичний менеджмент. – 2005. – № 1. – С. 35–43. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PoMe_2005_1_6.

13. Набатова О. О. Соціально-інноваційний потенціал суспільства і проблеми його реалізації // Вісник Національного університету "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого". – 2013. – № 3 (14). – С. 46–57.

14. Національні проблеми сучасного світу : навчальний посібник / Укладачі А. В. Найчук, А. А. Найчук. – Кам'янець-Подільський : Видавець ПП Зволько Д. Г., 2018. – 160 с.

15. Носирєв О. О. Суспільно-економічний генезис співпраці України з Європейським Союзом // Часопис соціально-економічної географії: Міжрегіональний зб. наукових праць – Х.: ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2010. – Вип. 8 (1). – С. 127–132.

16. Орзін М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1995. – Вип. 1–2 (10–11). – С. 67–73.

17. Основи демократії : Підручн. / За заг. ред. А. Ф. Колодій. – Львів: Астролябія, 2009. – 832 с.

18. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України № 5073-VI від 05.07.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>.

19. Про громадські об'єднання : Закон України № 4572-VI від 22.03.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.

20. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України № 2411-VI від 01.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>.

21. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

22. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

23. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки : Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#n17>.

24. Про Національну стратегію у сфері прав людини : Указ Президента України від 24.03.2021 р. № 119/2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text>.

25. Про органи самоорганізації населення : Закон України № 2625-III від 11.07.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>.

26. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності : Закон України № 5026-VI від 22.06.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5026-17#Text>.

27. Про професійних творчих працівників та творчі спілки : Закон України № 554/97-ВР від 07.10.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

28. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України № 1045-XIV від 15.09.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>.

29. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України № 987-XII від 23.04.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text>.

30. Про схвалення Концепції розвитку громадянської освіти в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.10.2018 № 710-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2018-%D1%80#Text>.

31. Степико М. Т. Потенціальні загрози регіонального сепаратизму в Україні. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1478/>

32. Ярмоменко С. Г. Вплив суспільно-географічних факторів на особливості формування геополітичних стикових зон // Часопис соціально-економічної географії: Міжрегіональний зб. наукових праць – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2009. – Вип. 7 (2). – С. 174–177.

8. Теорія держави та суспільство

8.1. Теорія держави і права

8.2. Громадянське суспільство і держава.

8.3. Особливості соціальної стратифікації в сучасному українському суспільстві. Шляхи подолання соціальної стратифікації.

Ключові поняття та терміни: держава, політична влада, суверенітет держави, суверенітет народу, суверенітет нації, конституцій-ний процес, конституційно-процесуальні норми, громадянське суспільство, моделі взаємодії інститутів громадянського суспільства і органів влади, соціальна стратифікація, класи, класи, страти, критерії соціальної стратифікації, середній клас, соціальна нерівність.

8.1. Теорія держави і права

Державна влада виступає 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 [28, с. 122].

Державна влада є основним напрямком здійснення політичної влади класу у державних формах за допомогою властивих лише їй засобів і методів [14, с. 164]. 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.

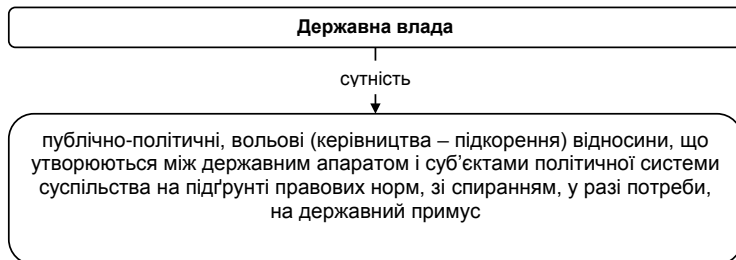


Рис. 8.1. Сутність державної влади

Державній владі притаманні такі ознаки (рис. 8.2).

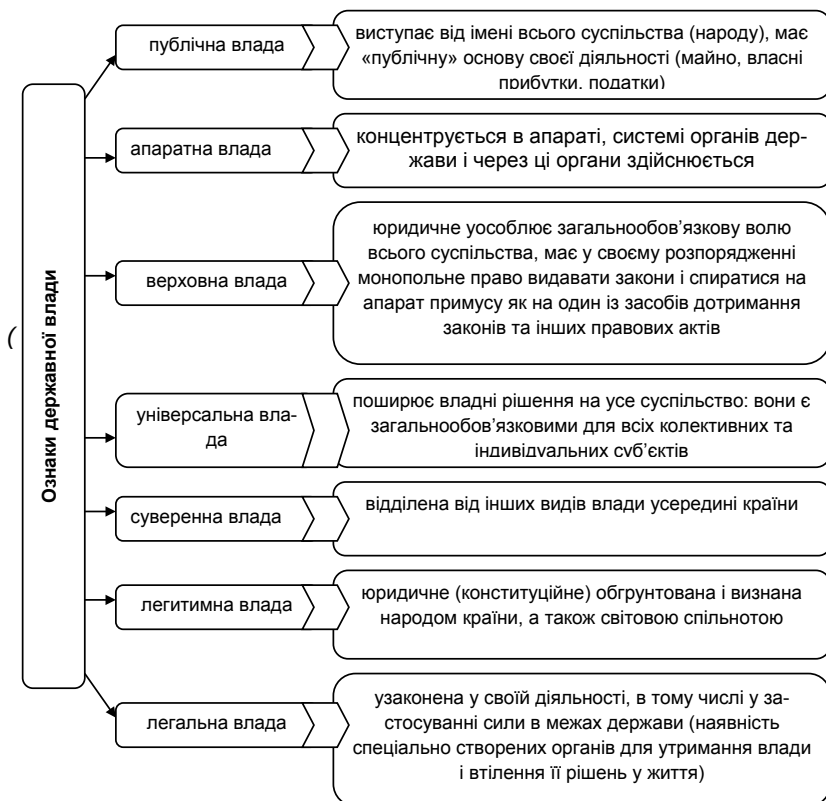


Рис. 8.2. Ознаки державної влади (складено на основі проробки [29])

Верховенство державної влади полягає в тому, що вона визначає механізм правових відносин у державі, встановлює загальний право-порядок, правоздатність, права й обов'язки державних органів, суспільних об'єднань, посадових осіб і громадян [2, с. 7].

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 [16, с. 99].

Сутність держави – це внутрішній зміст її діяльності, який виражає єдність загальносоціальних і вузькокласових (групових) інтересів громадян (рис.8.3).

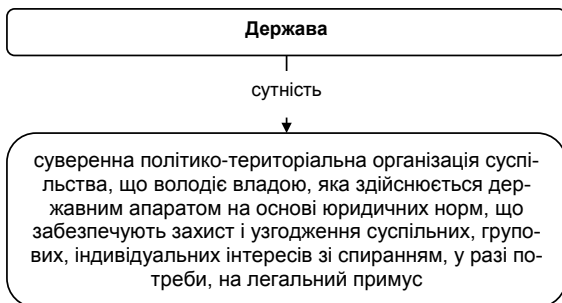


Рис. 8.3. Сутність держави

Аспекти сутності держави визначилися з моменту її виникнення:

- класовий аспект базується 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.

Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року закріплює наступні принципи суверенітету України: верховенство, самостійність, вичерпність, неподільність влади держави в межах її території, незалежність у зовнішніх зносинах, рівність у зовнішніх зносинах, невідчужуваність [5].

Суверенітет України базується на суверенітеті народу, оскільки народ є творцем та носієм державного суверенітету, волевиявлення народу породжує державну владу.

Слід відрізнити суверенітет держави від суверенітету народу і суверенітету нації.



Рис. 8.4. Ознаки держави

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 [6, с. 54].

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» [12, 13]. 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 сувере-

нітету держави спричиняє втрату суверенітету народу як внутрішньої свободи його політичного стану.



Рис. 8.5. Сутність та сторони суверенітету держави

Ознаки державного суверенітету України наведено на рис. 8.6.

Суверенітет нації – 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.

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. При розгляді незалежності самостійності політико-правового навантаження передбачає виключення будь-якої підлеглості і залежності. Суверенітет

сприймається як один з показників досконалості держави, рівня розвинутості її інституцій.

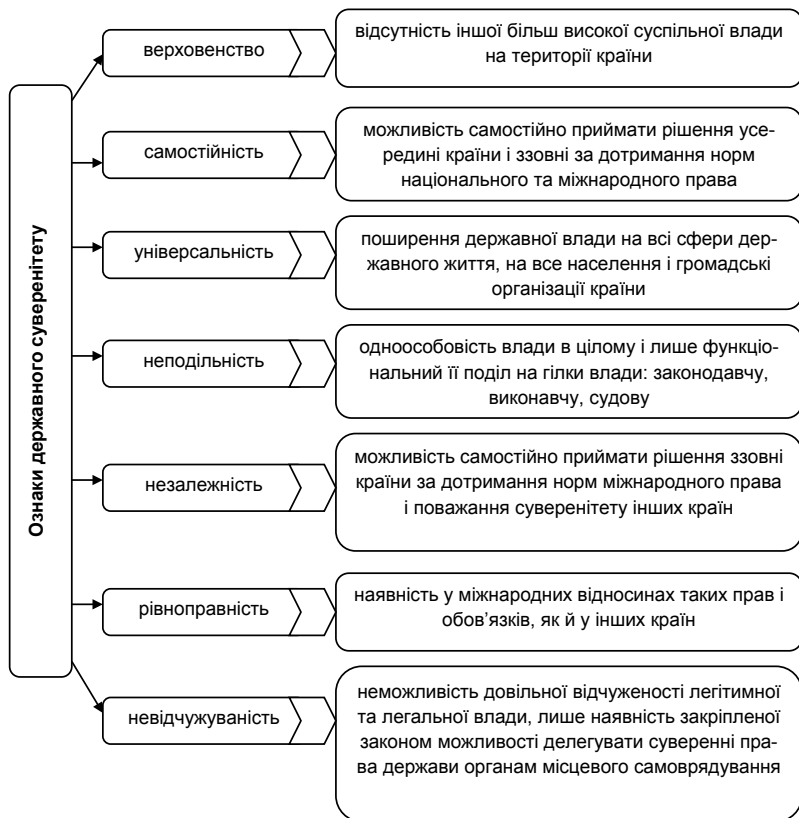


Рис. 8.6. Ознаки державного суверенітету

Центральне місце серед усіх видів юридичного процесу займає **конституційний процес** (рис. 8.7).

Конституційно-процесуальні норми, при формуванні конституційного процесу, повинні визначати цільове призначення останнього, тип регульованих відносин, коло осіб, що 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 [Конституційний процес та особливості реалізації реформ].

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 носить визначальний характер для держави і всього суспільства (рис.8.8).

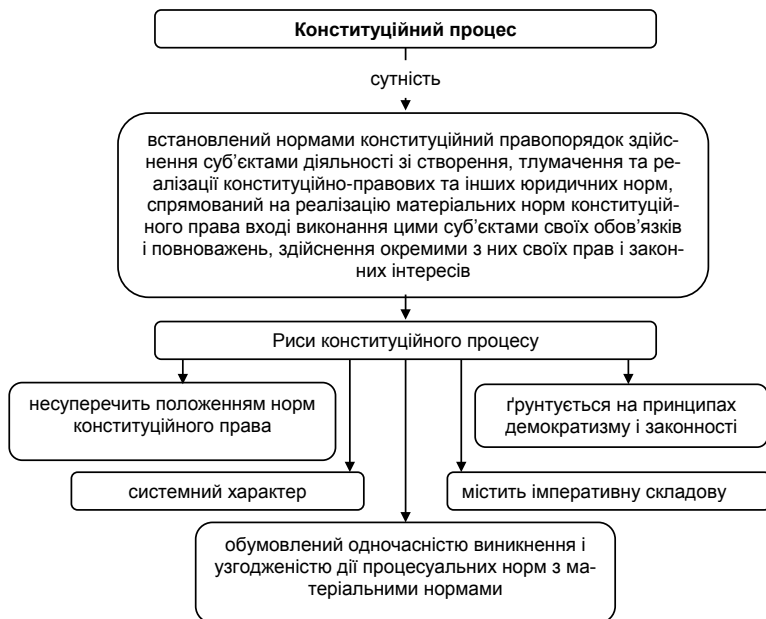


Рис. 8.7. Сутність та риси конституційного процесу

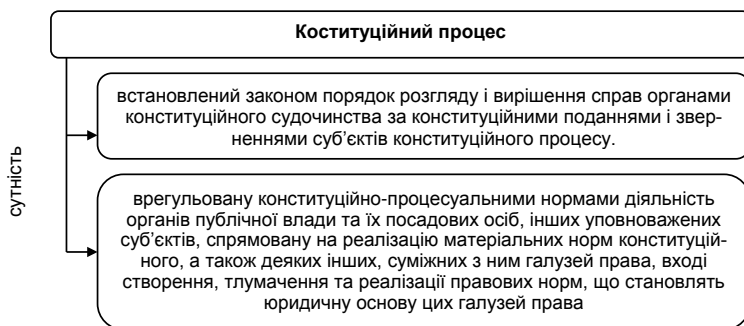


Рис. 8.8. Підходи до визначення конституційного процесу

Конституційно-правотворчий процес – це встановлений нормами конституційного права порядок діяльності суб'єктів конституційних відносин з аналізу та оцінки правових потреб суспільства, формування і прийняття відповідних і адекватних суспільному розвитку правових рішень і актів.

Конституційний процес базується на ряді принципів як вихідних, керівних ідеях його здійснення (рис. 8.9).

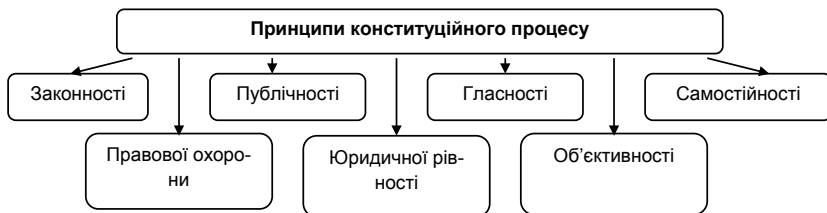


Рис. 8.9. Принципи конституційного процесу

Державний лад являє собою організацію та діяльність держави. Державний лад України, як і будь-якої іншої держави, являє собою передбачену й гарантовану Конституцією організацію держави і її діяльність. За своїм змістом та формами він є багатограним явищем, яке охоплює структурні (організаційні) й функціональні основи держави, насамперед політичну, економічну, соціальну, культурну та інші основи.

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 і 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 Основним Законом 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** що базується на розумній ініціативності громадян при прийнятті владою рішення та призводить до делегування кола повноважень до інститутів громадянського суспільства тим самим створює конфліктність відносин суспільства і влади.

В таких умовах, нагальною потребою сьогодення для України стає всебічне дослідження владно-суспільних відносин з метою забезпечення суспільної стабільності при чіткому означенні засад демократичного регулювання взаємовідносин державної влади та інститутів громадського суспільства що є необхідною умовою формування правоздатної системи управління.

Досвід взаємовідносин між державою та інститутами громадянського суспільства свідчить про відсутність універсальних шляхів покращення взаємодії цих інституцій, що пов'язано з національною специфікою; економічними, політичними та соціальними умовами, які відбивають культуру, історію та традиції [4, с. 282].

Моделі взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства пропонували С. Лейбфрід, Б. Діакон, Н. Розенблум, Г. Атаманчук, О. Белокурова, В. Гаращук, С. Гусаров, О. Джафарова, Т. Коломоєць, О. Миколенко та інші. Але процес дослідження феномена громадянського суспільства та процесу його взаємодії з владою ще не завершено.

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 [8, с. 18].

Громадянське суспільство є сукупністю міжособових відносин і сімейних, суспільних, економічних, культурних, релігійних і інших структур, які розвиваються в суспільстві без втручання держави [10, 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 [26, с. 7]. **Самоорганізація населення проявляється** в активній участі громадян у суспільному житті за допомогою громадських об'єднань, благодійних організацій та політичних партій.

Результати моніторингу «Громадянське суспільство України в умовах війни. Основні результати дослідження (грудень 2022 – січень 2023 рр.» вказують, що більшість опитаних висловлюють недовіру політичним партіям (не довіряють 74 %), державному апарату (чиновникам) (72 %), судам (судовій системі загалом) (70 %), Верховній Раді України (64 %), прокуратурі (61 %), уряду України (60 %) [21].

Додаткова інформація. Розрізнення громадянського суспільства і держави започаткував Ж.-Ж. Руссо в праці «Міркування про походження і засади нерівності між людьми». Громадянське суспільство, на його думку, виникло внаслідок формування приватної власності, а держава виторворена з нього на підставі суспільного договору. Д. Локк вважав, 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 терміну «громадянське суспільство» (рис. 8.10).

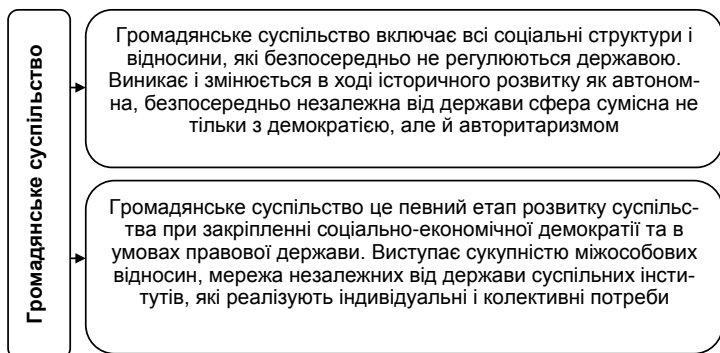


Рис. 8.10. Підходи до визначення терміну «громадянське суспільство»

Відособлення громадянського суспільства від держави відбувалось в 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).



8.11. Умови формування громадянського суспільства

Громадянське суспільство передбачає наявність чисельних незалежних інститутів, що діють у межах права і служать бар'єром для встановлення монополії влади держави.

Сфери громадянського суспільства мають певну підпорядкованість (рис. 8.12).

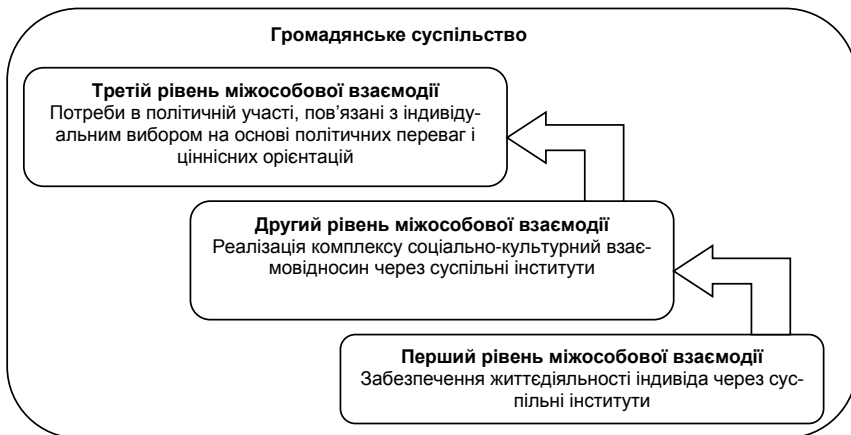


Рис. 8.12. Рівні міжособової взаємодії у громадянському суспільстві

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 зросту, 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 значимість, роль і місце у структурі суспільства та спрямувати відповідальність громадськості у відповідності зі своєю діяльністю [25].

Головним суб'єктом громадянського суспільства виступає незалежна особа. **Критерії головного суб'єкта громадянського суспільства** – автономної особи (рис. 8.14.).

У 2022 році українське суспільство змогло самоорганізуватися для боротьби з наслідками повномасштабного вторгнення. Проявом цього є зростання кількості новостворених благодійних організацій і продовження активності громадських організацій незважаючи на виклики, пов'язані з безпекою, переміщенням і зростанням чисельності тих, хто потребує допомоги.

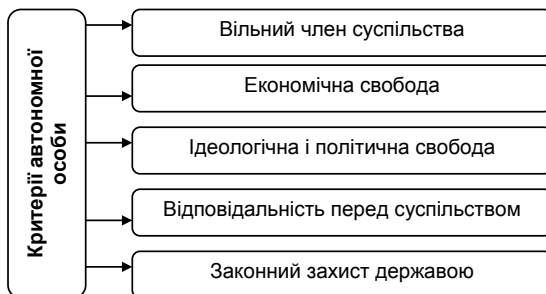


Рис. 8.14. Критерії головного суб'єкта громадянського суспільства – автономної особи.

Станом на 1.04.2022 року за даними [22] в Україні зареєстровано 97063 громадські організації (станом на 1.04.2021 кількість громадських організацій становила 88882), кількість благодійних організацій 20887 (у порівнянні з відповідним періодом попереднього року 19112 зареєстрованих благодійних організацій).

Світовий рейтинг благодійності у 2021 році від CAF «Звіт дослідження волонтерського руху в Україні» Україна посідає 20 місце (тобто 43 % становить сукупний індекс благодійності) [21].

За період з 24.02.2022 року по 24.04.2022 року зареєстровано 2165 юридичних осіб, з яких 7 % це благодійні фонди, громадські організації департаменти органів місцевого самоврядування, 22 % з зареєстрованих мають статус прибутковості [20].

В Україні спостерігається «бум» реєстрації доброчинних організацій. Квітень 2022 року продемонстрував виняткову активність у питаннях підтримки армії, держави та вразливих груп населення. Так, у квітні 2022 року зафіксовано у 12 разів більше реєстрацій організацій, що спеціалізуються на благодійній діяльності, зокрема, із урахуванням можливості збору коштів [20].

Кількість зареєстрованих благодійних організацій на 1 січня 2023 року збільшилася на 6367, було зареєстровано протягом 2022 року 2760 громадських організацій [22].

Розподіл відповідей громадськості на запитання: «Наскільки Ви довіряєте чи не довіряєте наступним інституціям та організаціям?» наведено табл. 8.1.

Таблиця 8.1

**Розподіл відповідей на запитання: «Наскільки Ви довіряєте чи не довіряєте наступним інституціям та організаціям?» (%),
(складено автором за даними 23)**

Інституції та організації	Довіряють		Не довіряють		Важко сказати	
	травень 2022 року	жовтень 2023 року	травень 2022 року	жовтень 2023 року	травень 2022 року	жовтень 2023 року
ЗСУ	98	94	1	5	1	1
Волонтери	87	87	8	9	6	4
Президент України	91	76	7	22	2	2
Місцева влада	50	50	46	46	4	4
Уряд	74	39	19	58	6	4
Верховна Рада	58	21	34	76	8	3

За даними проведеного дослідження видно, що у всіх регіонах України абсолютна більшість населення довіряють Збройним силам України, волонтерам та Президенту України.

Довіра інституціям у регіональному вимірі представлена в табл. 8.2. [23].

В процесах прийняття владних рішень щодо задоволення потреб громадян у різних сферах суспільного життя для затвердження в державі демократичного громадсько-публічного урядування необхідно розширити участь громадянського суспільства з використанням досвіду європейських країн та специфіки державного устрою країни.

Таблиця 8.2

Довіра інституціям у регіональному вимірі, (%)

Інституція	Захід		Центр		Південь		Схід	
	довіряють	не довіряють	довіряють	не довіряють	довіряють	не довіряють	довіряють	не довіряють
Збройні сили України	93	6	95	4	94	5	93	4
Волонтери	86	10	87	8	88	8	90	7
Президент України	76	22	76	22	76	22	75	21
Місцева влада	50	47	48	47	47	51	66	27
Уряд	37	60	41	55	34	62	44	50
Верховна Рада України	21	77	21	76	17	80	28	68

Кроки побудови громадянського суспільства в Україні наведено на рис. 8.15.

Європейські держави сьогодення використовують три **моделі взаємодії інститутів громадянського суспільства і органів влади**, а саме нормативну модель, засновану на ліберальній традиції; легітимацийну модель, засновану на системному підході, де інститути громадянського суспільства виконують важливі функції на «вході» політичної системи; інструментальну модель, за якою інструментальна функція інститутів громадянського суспільства полягає в ефективному рішенні соціальних проблем.

Міжкорпоративна інтеграція створює передумови для функціонування моделі взаємовідносин органів держави та інститутів громадянського суспільства що передбачає створення громадського суспільства «збоку», що базується на створенні корпоративних структур, що взмозі рівною мірою протистояти як безпосередньому об'єднанню населення, так і владним структурами [7, с. 28].

При цьому 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 – громадянське суспільство»** в її основу покладено міні-модель громадянського суспільства в межах адміністративно-територіальної одиниці.

В якості модулів тут виступають депутатський корпус і виконавчі органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, бізнес-спільноти, інститути соціалізації, місцеві ЗМІ та засоби комунікації, а також враховано соціальну інфраструктуру населеного пункту. Для всіх елементів системи передбачено механізм зворотного зв'язку та взаємного моніторингу громадської думки, ефективності органів влади та самоуправління [4, с. 283].

Однак процеси формування національних громадянських суспільств залишають незавершеними, а отже, стають дієвими чинниками нинішнього і навіть майбутнього функціонування інститутів громадянського суспільства відповідних країн.

Оптимальний вплив громадянського суспільства на державу передбачає рівномірний розподіл серед соціальних груп та 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 – громадянське суспільство».

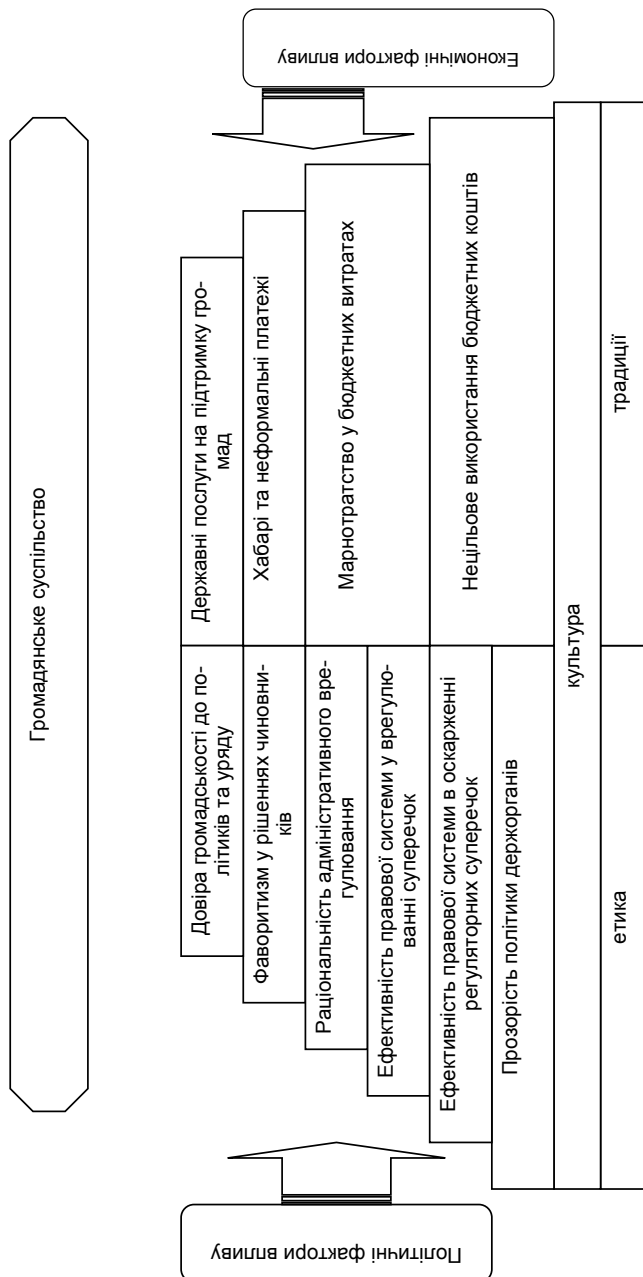


Рис. 8.14. Кроки побудови громадянського суспільства в Україні [4, с. 289].

При цьому **влада держави повинна відповідати наступним вимогам** [4, 7, 10, 24, 25, 30]: сфера впливу влади повинна бути обмежена настільки, щоб громадянське 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, при цьому держава не порушує встановлені правові норми); влада держави при забезпеченні прав і свобод громадян є ефективною тільки тоді, коли є гарантії організацій громадянського суспільства при запобіганні та подоланні розбіжностей інтересів та цілей груп (держава повинна бути здатною долати неформальні та нелегітимні способи впливу на громадянське суспільство з боку його окремих сегментів).

Неодмінними **складовими стабільності взаємовідносин влади та інститутів громадянського суспільства** є досконалість нормативно-правової бази, відкритість та прозорість діяльності владних структур, врахування громадської думки при застосуванні нових форм і технологій роботи з громадістю, 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 та вносить розкол і дисбаланс у відносини між публічною владою, суспільством, особистістю. При цьому 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 громадянського суспільства.

8.3. Особливості соціальної стратифікації в 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 при забезпечення соціальної та матеріальної мотивації при реалізації інтересів для ефективного функціонування дієвого механізму соціального відтворення.

Основу соціальної структури суспільства становлять соціально-класові відносини. Тому серед основних пріоритетів та напрямків соціальної політики є напрям розвитку та оптимального функціонування соціально-класових відносин. Цей напрямок 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 виступають критеріями класифікації, які можуть бути одно- або, частіше, багато-

вимірними. 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.) [27, с. 4].

Класи є основною складовою і провідними елементами соціальної структури суспільства. **Класи** – великі групи людей, що володіють схожими економічними ресурсами [1, с. 105].

В 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 [11, с. 7].

Процеси активного поширення стандартів суспільного прогресу та трансформація соціальної структури українського суспільства передбачає зміни та перетворення в системі оцінювання та регулювання складних стратифікаційних процесів.

Підходи до визначення терміну «соціальна стратифікація» наведено на рис. 8.16.

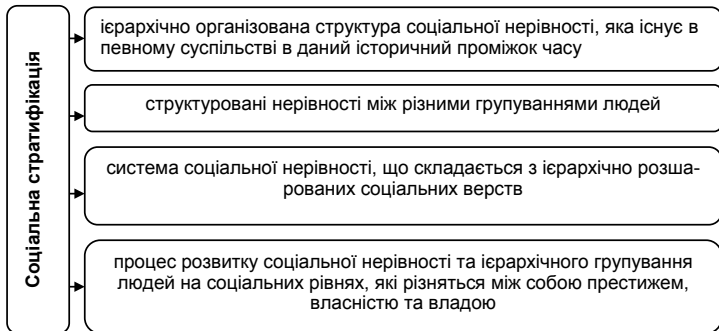


Рис. 8.16. Підходи до визначення терміну «соціальна стратифікація»

Додаткова інформація. Теорію соціальної стратифікації було створено на початку 40-х років XX ст. американськими соціологами Толкоттом Парсонсом, Робертом Кінгом Мертонем, 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: арактером власності, розміром доходів, обсягом влади, освітою, престижем, національними та іншими рисами.

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 [32, с. 97]. Формування раціональної соціальної політики потребує системного підходу при використанні механізмів соціального регулювання та застосування інституціоналізації інноваційних форм розвитку зовнішнього середовища та суспільних відносин.

Соціальна структура суспільства виступає сукупністю інститутів, груп та індивідів. Кількість груп, порядок розшарування і характер залежності один від одного визначають зміст конкретної структури суспільства [32, с. 98]. Умовою соціальних трансформацій в сучасному українському суспільстві є історичні типи стратифікаційних систем (рис. 8.17).



Рис. 8.17. Історичні типи стратифікаційних систем

Виділяють наступні **відмінності між соціальними групами** згідно теорії 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 [15, с. 176].

Сучасні типи стратифікаційних систем (рис. 8.18).

Модель соціальної стратифікації У. Уотсона [31, 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 управ-
ляючі фірм, відомі юристи, лікарі видатні спортсмени, наукова еліта. Пред-
ставники цього класу вважаються багатством нації.

нижчий середній клас – наймані працівники: інженери, чиновники, ви-
кладачі, наукові працівники, керівники підрозділів на підприємствах, високок-
валіфіковані робітники. Цей клас в розвинених західних країнах
найчисельніший.

вищий нижчий клас – наймані робітники, які створюють додаткову вар-
тість у суспільстві.

нижчий нижчий клас – бідні, безробітні, бездомні.



Рис. 8.18. Сучасні типи стратифікаційних систем

Постійний соціальний моніторинг дозволяє окреслити межі соціальних про-
цесів суспільства та визначити перспективи соціальної стратифікації.

Властивості соціальної стратифікації наведено на рис. 8.19.



Рис. 8.19. Властивості соціальної стратифікації

Характеристика критеріїв соціальної стратифікації та поділу суспільства на соціальні групи та страти [17] (рис. 8.20).

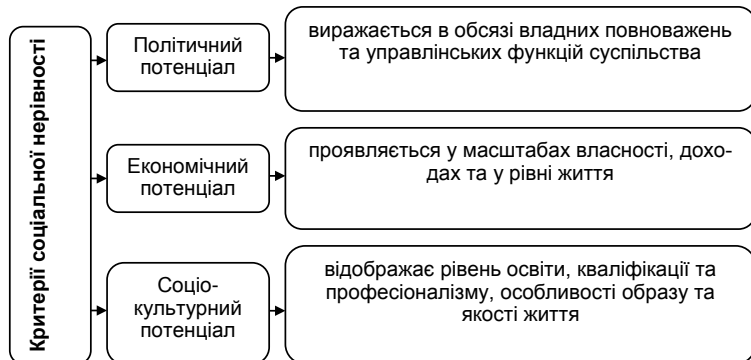


Рис. 8.20. Характеристика критеріїв соціальної стратифікації

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 при необхідності соціальної нерівності для раціоналізації суспільного устрою застосовують певні критерії нерівності.

Особливості соціальної стратифікації: стратифікація виступає ранговим розшаруванням, коли вищі верстви стосовно ресурсів та можливостей розвитку мають більш привілейоване становище у суспільстві; верхні верстви суспільства значно менші за кількістю членів.

Фактори, що визначають соціальне розшарування суспільства [17, с. 14] (рис. 8.21).

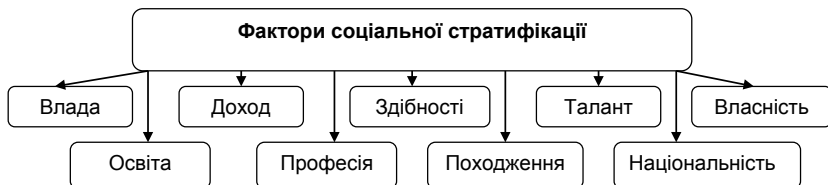


Рис. 8.21. Фактори соціальної стратифікації

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 в суспільстві, соціально-стратифікаційній структурі [18].

В сучасному соціально-орієнтованому суспільстві оптимальним засобом для стратифікаційної мобільності виступає освіта. При набутті 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.

Методологічні підходи до аналізу соціальної стратифікації
(рис. 8.22).



Рис. 8.22. Методологічні підходи до аналізу соціальної стратифікації

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 в залежності від кваліфікації працівників; реалізація програм будівництва соціального та комунального житла економ-класу; активізація громадської активності [31, с. 379].

Комплексна програма боротьби з соціальною нерівністю наведена на рис. 8.23.

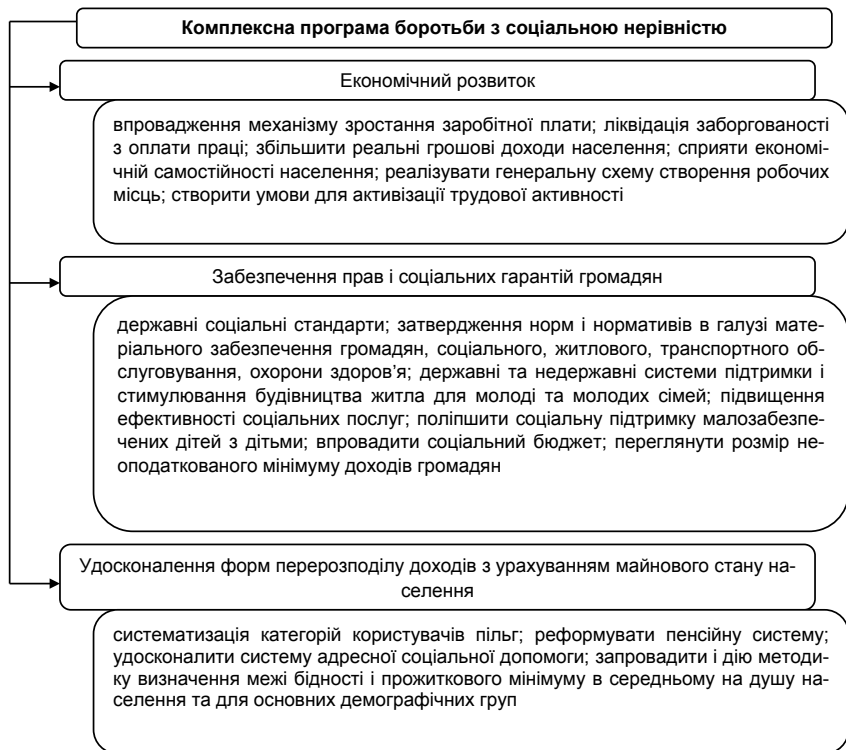


Рис. 8.23. Комплексна програма боротьби з соціальною нерівністю

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; розробка 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.

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 страти, 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 відносять себе до нижчих щаблів суспільства. Така пригнічена самооцінка дає підстави для невдоволення наявністю нерівності як такої і сприйняття самої природи нерівності як несправедливості [18, с. 28].

У сучасному українському суспільстві значущість соціо-культурних 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

1. Суверенітет це одна з історичних ознак держави, її можливість повноправно здійснювати внутрішньо- та зовнішньополітичні справи, не допускаючи втручання в свою діяльність іноземних держав та інших внутрішньодержавних організацій.

2. Державний, народний і національний суверенітет є взаємозалежними в демократичній державі. Україна як суверенна демократична держава втілює в собі суверенітет держави, суверенітет нації та суверенітет народу.

3. 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, спільно-

стей та кожної окремої особи – людини і громадянина. Тобто демократичною є держава, яка здійснює владу над народом з його волі і відповідно його волі.

4. Громадянське 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 громадянського суспільства як системи перш за все горизонтальних зв'язків.

5. Розглядаючи моделі взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства запропоновані для України оптимальним буде поєднання «демократичного» та «виборчого» громадянського суспільства, яке характеризується політичною участю громадян та наявністю опозиційних до владних структур об'єднань, що сприяє підвищенню економічної ефективності і загальному добробуту.

6. Не існує універсальної чи нормативної моделі взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства яка була б прийнятна для України. Реальні відносини між владою і громадськістю складаються з багатьох сходинок, кожна наступна сходинка передбачає збільшення участі населення у прийнятті рішень та управлінні справами. Досвід взаємовідносин влади й громадянського суспільства в інших країнах з урахуванням історичних традицій, менталітету, законодавства та української сучасності може бути застосований в нашій державі.

7. 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. Виділяють наступні відмінності між соціальними групами згідно теорії 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.

8. 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 при необхідності соціальної нерівності для раціоналізації суспільного устрою застосовують певні критерії нерівності.

9. 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 питання для самодіагностики

1. Дайте визначення поняття «держава».
2. Назвіть ознаки державної влади.
3. Визначте сутність внутрішньої та зовнішньої сторони державного суверенітету.
4. В чому полягає сутність «конституційного процесу»?
5. Дайте визначення громадянського суспільства.
6. Назвіть ознаки громадянського суспільства.
7. Означте 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;
 - є) суверенна влада;
 - ж) легітимна.
2. Дайте визначення поняття «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 наданих нижче критеріїв головного суб'єкта громадянського суспільства той, що до них не відноситься:
 - а) економічна свобода;
 - б) законний захист державою;
 - в) відсутність відповідальності;
 - г) ідеологічна і політична свобода;
 - д) відповідальність перед суспільством;

- є) вільний член суспільства.
4. До характеристик третього рівня міжособової взаємодії відносять:
- а) реалізація комплексу соціально-культурний 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 і органів влади:
- а) легітимацийна;
 - б) соціальна;
 - в) партнерська;
 - г) інструментальна;
 - д) нормативна.
6. До критеріїв соціальної нерівності відносять:
- 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. 8.1.

Таблиця 8.1

Вплив конституційного процесу держави на функціонування громадянського суспільства

Держава	Види інститутів громадянського суспільства		Вплив організації конституційного процесу держави на функціонування громадянського суспільства
	назва	функції	
1	2	3	4
Австрія			
Бельгія			
Болгарія			
Велика Британія			
Греція			
Данія			
Естонія			
Іспанія			

1	2	3	4
Італія			
Кіпр			
Латвія			
Литва			
Люксембург			
Мальта			
Нідерланди			
Німеччина			
Польща			
Португалія			
Румунія			
Словаччина			
Словенія			
Угорщина			
Фінляндія			
Франція			
Чехія			
Швеція			

Література до теми 8:

1. Андріям В.І. Соціальна стратифікація сучасного суспільства: етнічний аспект / В. І. Андріям, Н. А. Громадська // Наукові праці. Державне управління. – 2012. – Випуск 190. – Том 202. – С. 104 – 109.
2. Белєвцова В. Державний суверенітет, його ознаки та властивості // Теорія держави і права. – 2009. – № 10. – С. 7–10.
3. Благодійність в Україні : погляд зсередини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ufond.ua/>
4. Гавкалова Н. Л. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства / Н. Л. Гавкалова, М. В. Грузд // Актуальні проблеми економіки. – 2014. – №10(160). – С. D4 – 290.
5. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
6. Джерела конституційного права України / Ю.С. Шемшученко, О. І. Ющик. – К. : Наукова думка, 2010. – 709 с.
7. Взаємодія громадянського суспільства та правової держави : навч.-метод. посібник / Т. М. Краснопольська. – Одеса : Фенікс, 2015. – 104 с.
8. Ібрагімова І.М. Компакт, або суспільний договір між владою і громадою // Громадянське суспільство. – 2009. – №1. – С. 17 – 24.
9. Історія держави і права України: підручник / За ред. В. Тація, Д. Гончаренка. – К. : КНЕУ, 2006. – 496 с.

10. Кін Джон. Громадянське суспільство. Старі образи. Нове бачення: переклад з англ. – К. : «К.І.С.», 2000. – 78 с.
11. Коваліско Н.В. Основи соціальної стратифікації: навчальний посібник. – Львів: «Магнолія 2006», 2009. – 328 с.
12. Конституційне право України: навчальний посібник / О. В. Совгіря, Н. Г. Щукліна. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 631 с.
13. Конституційний процес та особливості реалізації реформ в Україні / Ю.В. Баскакова, П.В. Качанова, О. Н. Руденко та ін. – К. : НАДУ, 2013. – 88 с.
14. Копейчиков В.В. Правознавство: підручник К.: Юрінком Інтер, 2006. – 423 с.
15. Малімон В.І. Соціальна і гуманітарна політика: навчальний посібник. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2012. – 352 с.
16. Міжнародне економічне право: підручник / В. Опришко, А. Коста та ін.; За наук. ред. В. Опришка. – К. : КНЕУ, 2006. – 496 с.
17. Некрилова Н.В. Критерії соціальної стратифікації суспільства, що трансформується // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2005. – №22-23. – С. 13 – 15.
18. 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.
19. Остапенко, О. Г. Конституційне право України [Електронний ресурс] : навч. посіб. / О. Г. Остапенко, В. В. Сергієнко; Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця. – Електрон. текстові дан. (2,56 МБ). – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2020. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://repository.hneu.edu.ua/handle/123456789/25176>
20. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. –Режим доступу : <https://www.ukrstat.gov.ua/>
21. Офіційний сайт Інституту соціології НАН України [Електронний ресурс]. –Режим доступу : <https://i-soc.com.ua/>
22. Офіційний сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://razumkov.org.ua/>
23. Офіційний сайт Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова [Електронний ресурс]. –Режим доступу : <https://i-soc.com.ua/>
24. Право в публічному управлінні : навч. посіб. / В. В. Баштанник, А. М. Новак, Ф. В. Рагімов – Київ: ВД «Гельветика», 2020. – 408 с.
25. Розенблум Ненсі Л. Громадянські суспільства: лібералізм і моральні впливи плюралізму / Н.Л. Розенблум. – 2011. – № 21. – С. 6 – 29.
26. Рудич Ф. Політичний режим і народовладдя: спроба політологічного аналізу // Політичний менеджмент. – 2010. – №2. – С. 3 – 16.
27. Савчинський Р.О. Сучасне українське суспільство: стратифікаційний вимір регіону : Автореф. дис...канд. соц. наук: 22.00.04. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2007. – 20 с.

28. Скаун О.Ф. Теорія держави і право: підручник / О. Ф. Скаун. Х. : Консум, 2001. – 656 с.
29. Теорія права і держави. Підручник / О. Ф. Скаун. – Київ : Вид-во Алерта, 2021. – 528 с.
30. Українське суспільство в умовах війни. 2022 : колективна монографія / С. Дембицький, О. Злобіно, Н. Костенко та ін. Київ : Інститут соціології НАН України, 2022. – 410 с.
31. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навчальний посібник / за заг. ред. В.А. Скуратівського, В.П. Трощинського : у 2 ч. – К. : НАДУ, 2009 Ч. 1. – 456 с.
32. Цвітнова О.В. Особливості та проблеми процесів соціальної стратифікації в Україні // Часопис економічних реформ. – 2013. – №3(11). – С. 97 – 103.

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 та терміни: політичний процес, об'єкти і форми політичного процесу, типологія політичних процесів, режими протікання 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

У політичній сфері приймаються найважливіші рішення щодо проблем суспільного розвитку. Прогнозування політичного життя суспільства, розвиток політичних інститутів – все це дозволяє визначити закономірності динаміки та перспективи розвитку суспільного життя. **Суспільно-політичні процеси** – ті дії, за допомогою яких люди набувають знань, аналітичних навичок, емоційних здібностей і здатності до активної участі у політичних і соціальних системах. **Політичний процес** – це процес формулювання та управління державною політикою, зазвичай шляхом взаємодії між соціальними групами та політичними інститутами або між політичним керівництвом та громадською думкою.

Під політичним процесом, у самому загальному випадку, розуміють сукупність дій (зусиль), які спрямовані на внесення змін до правил діяльності або складу будь-якого з органів державної влади, органу місцевого самоврядування. Наприклад, результатом політичного процесу «Вибори до Верховної Ради» буде зміна складу законодавчого органу влади. Закінчення цього процесу запускає інші процеси, наприклад, зміна у складі органів виконавчої (Кабінеті Міністрів). Політичний процес завжди протікає в суспільстві і є результатом зусиль учасників процесу. Учасники процесу – суб'єкти політики – громадянські та партійні організації, громадяни держави [4]. Прикладами політичного процесу є голосування на виборах, допомога в політичній кампанії, пожертвування грошей кандидату або справі, зв'язок з офіційними особами, петиції, протести та робота з іншими людьми над проблемами, що турбують суспільство.

Політичні процеси завжди є динамічними та рухливими, а також мають досить складну систему визначень, що виникає внаслідок мотивації діяльності значної кількості суб'єктів політики, розбіжності їх політичних інтересів та орієнтацій.

На підставі того, як розподілено функцію управління життєдіяльністю суспільства між окремими гілками державної влади, а також на основі принципів формування органів державної влади, можна виділити основні чотири типи політичних систем: демократії, монархії, авторитарні та тоталітарні режими.

Дії учасників політичного процесу реалізуються через **об'єкти та форми**. До них відносяться:

державні органи, що вибираються;

масові організації, які створені волевиявленням громадян, об'єднаних у суспільно-правові організації;

політико-правові норми – підготовка та прийняття законів, безпосереднє 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 форми реалізації дій учасників політичного процесу**

Політичний процес відноситься до таких дій, якими окремі особи та групи повідомляють про свої проблеми політичним діячам. Учасники процесу ієрарховані через можливості свого соціального впливу. Поживною силою політичного процесу є соціальна влада.

З цією метою працівники публічної сфери повинні набувати політичних знань (наприклад, фактичного розуміння права голосу) та навичок критичного аналізу (наприклад, розуміння того, як соціальна нерівність впливає на політичні результати), щоб підтримувати участь своїх клієнтів та спільнот у політичному житті.

Зміст політичного процесу визначається багатьма чинниками, що характеризують рівень розвитку соціальних та економічних відносин у суспільстві, стан духовно-ідеологічної сфери суспільства та всього, що визначає у суспільстві загальні уявлення про світові процеси, тенденції розвитку громадської думки, пріоритет певних політичних цінностей.

Наприклад, чинниками політичного процесу є:

урядова політику, лідерство та зміни;

політика зовнішньої торгівлі;
внутрішньополітичні проблеми та тенденції;
податкова політика;
тенденції регулювання та дерегуляції.

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 творить треті; розкриває рух, динаміку, еволюцію політичної системи, зміни її стану в часі та просторі.

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, здобуває суспільство.

Зміну інтересів суспільства відображує політичний розвиток. Політичний розвиток – це розвиток інститутів, поглядів і цінностей, які формують систему політичної влади в суспільстві. Політичний розвиток визначається багатьма способами. Одні стосуються національного суверенітету та цілісності держави, вимагають поваги та дотримання зобов'язань у міжнародній системі. Інші визначають внутрішні атрибути конституційного ладу та політичної стабільності, що досягаються за рахунок формування усталеної структури уряду, надійних процедур спадкоємності керівництва та консолідації територіально-адміністративної досяжності державних інституцій.

Політичний розвиток підвищує здатність держави мобілізувати та розподіляти ресурси, перетворювати вхідні дані політики на здійсненні результати. Це допомагає у вирішенні проблем та адаптації до змін навколишнього середовища та реалізації цілей. Сучасне поняття якісного управління також ґрунтується на ефективному, дієвому та некорумпованому державному управлінні.

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 віднести до міжнародних, глобальних процесів, що потребують координації та об'єднання зу-

силь суб'єктів політики на рівні регіонів, держав чи світового співтовариства в цілому, а інші мають частковий (парцелярний) характер.

З точки зору внутрішнього змісту політичний процес відображає технологію існування влади, являючи собою спільність відносно самостійних, локальних взаємодій суб'єктів, структур і 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 та ін.), 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 протікати у явній формі (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 базується на діяльності публічно не оформлених політичних інститутів і центрів влади, а також на особистих домаганнях громадян, що не виражені у формі звернення, до організаційних органів державного управління.

Кожен із видів політичних процесів володіє 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 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 включити свої інтереси і вимоги в управлінські рішення, які приймаються інститутами державної влади. Інститути державної влади являють собою важливі інструменти урахування групових вимог та вироблення загально-колективних цілей політичного розвитку.

Типологію політичних процесів наведено в табл. 9.1.

В остаточному підсумку всі часткові політичні процеси об'єднані однією і тією ж самою 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.

Таблиця 9.1

Типологія політичних процесів

№	Підстава для класифікації	Види політичних процесів та 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 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)	Короткочасні (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 сучасних умовах найчастіше виділяють три режими протікання політичного процесу: функціонування, розвиток, занепад.

Режим функціонування характеризується тим, що не виводить політичну систему за межі взаємовідносин громадян і інститутів державної влади. Політичні процеси відображають просте відтворення структурами влади рутинних відносин, які повторюються між елітою і електоратом, політичними партіями, органами місцевого самоврядування, і т. ін. Тут традиції та спадковість превалюють над інноваціями.

Режим розвитку. У цьому режимі структури і механізми влади виводять політику держави на рівень, який дає змогу адекватно відповідати на нові соціальні вимоги населення, поклики часу. При цьому вважають, що інститути влади, правлячі кола віднайшли цілі та методи управління, що відповідають соціальним змінам, а також змінам співвідношення сил всередині країни та на світовій арені.

Режим занепаду, або розпаду політичної цілісності. Політичні зміни мають негативний характер по відношенню до норм та умов цілісного існування політичної системи. В результаті рішення, які приймає режим, втрачають здатність регулювати соціальні відносини, а сам режим втрачає стабільність (прикладом є колишні соціалістичні країни).

9.2. Політичні партії та громадянське суспільство

З моменту свого зародження у XIX столітті політичні партії, громадські організації виникли як організований вираз соціального та політичного конфлікту. Організації ліберальних, консервативних, сільських та соціал-демократів намагалися підтвердити свої позиції через організацію партій. Через участь у виборах, представництво у парламенті та участь в урядах, обраних демократичним шляхом, вони прагнули здійснити політичні та соціальні реформи.

Під політичною партією (організацією) розуміють таке структуроване співтовариство людей, яке:

допускається державними законами;

його діяльність спрямована на отримання влади в державі (зокрема, однієї з гілок влади) і реалізацію власних доктрин в економічній, політичній, освітній, військовій, зовнішньополітичній та інших сферах суспільного життя.

До певної міри, політичні партії можна розглядати як політичні організації громадянського суспільства, які об'єднують інтереси певної групи (або кількох груп), формулюють та представляють їх. Через участь у демократичних виборах вони хочуть представляти ці інтереси представникам та формальним політичним інститутам.

Метою діяльності політичної партії є прихід у владу та реалізація власних доктрин у суспільному розвитку. Партійна конкуренція, незалежність гілок влади, і навіть змінюваність влади мають забезпечувати збалансованість

системи державного управління та оберігати від соціальних катаклізмів. На злободенні питання партії мають реагувати у межах своїх доктрин.

Партії зазвичай створюються двома способами: із соціальної еліти, яка збирає навколо себе групу впливових прихильників для захисту своїх позицій, або з громадян, які шукають підтримки однодумців для досягнення політичних чи соціальних змін.

У першому випадку більше використовується підхід до партійного будівництва «згори донизу», як це було у випадку з першими ліберальними партіями, які ґрунтувалися на парламентських виборчих комісіях, які вільно формуються, претендують на представництво в парламенті.

У багатьох випадках традиційні політичні партії інтегрували нові питання, такі як захист довкілля, альтернативна енергетика та сталий розвиток. Ці питання нині є частиною встановлених партійних програм.

Організації громадянського суспільства роблять свій внесок у політичні процеси та стабілізацію демократії в кожному суспільстві. Зростання кількості організацій громадянського суспільства та їх зростаюче значення в усьому світі доводять, що практично значна частина громадян бажає брати участь у політичних процесах.

Однак у сфері організацій громадянського суспільства спостерігаються схожі з політичними партіями тенденції: слабшають традиційно сильні інституції, такі як, наприклад, профспілки. Багато з цих організацій непрозорі і не дотримуються демократичних правил у своїх внутрішніх процедурах, вони зазвичай слабкі у плані організації та не часто зустрічаються зі своїми членами у тривалих відносинах, так як їх створено за принципом «з гори донизу» і вони спираються на інтереси вузького кола чиновників.

Політичні партії діють у певному законодавчому та політичному просторі.

Розглядаючи природу і розподіл людських і матеріальних ресурсів суспільства можна виділити 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.

Етнічні визначають 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, з 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. Основними є:

тип політичної системи;

форма державного устрою (унітарне, федерація, конфедерація) та форма правління,

структура вищих органів влади;

тип вибіркової системи.

Демократичні політичні режими (системи) формують сприятливі умови для розвитку і діяльності політичних партій, тоді як авторитарні і тоталітарні – ускладнюють чи унеможливають їхню діяльність.

Парламентська форма правління спирається на партійну систему, тоді як президентська форма є достатньо автономною.

В державах з федеративним устроєм з двопалатним парламентом реалізація партійного правління складніша, ніж в унітарних державах з однопалатним парламентом. Це пов'язано з тим, що одна з палат парламенту формується з регіональних лідерів. І, 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

Так само як соціально-політичне оточення впливає на виникнення та ді-

яльність політичних партій, партії також здійснюють активний зворотній 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 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. До основних функцій політичних партій відносять:

- забезпечення громадської політики;
- забезпечення діяльності урядових лідерів;
- участь у виборах;
- участь у політичному житті.

Для виникнення політичних партій у суспільстві є особливі причини. До причин виникнення партій відносять наступні.

По-перше, 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. Вважається, 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 вису-
ненні на вищі державні посади.

Однозначного визначення поняття «політична партія» в політичній тео-
рії 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 можна говорити лише у тому випадку, коли
йдеться про організації, які поставили собі за мету здійснювати постійний
вплив на формування політичної волі й тому потребують стабільних органі-
заційних структур та політичних програм. Характерні ознаки політичних пар-
тій наведені на рис. 9.3.



Рис. 9.3. Ознаки політичної партії

Характерною ознакою політичної партії є участь у виборах для утри-
мання в своїх руках безпосередньої влади та впливу. Показовою ознакою
політичної діяльності та існування політичної партії є сформульовані політич-
ні цілі та завдання. Ці цілі та завдання заявлені публічно. Партійна програма
є алгоритмом вирішення поставлених завдань і містить показники досягнення
цілей.

Своєї 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 здійсню-
ється у межах демократичного ладу. Змагання між ідеями призводить до
плюралістичного обміну думками. Розв'язання конфліктів відбувається відпо-
відно до правил прийняття рішень більшістю. Крім того, існують правила до-
сягнення 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, та досягти задекларованих політичних цілей. Ті, хто здійснюють політичну владу, потребують орієнтирів для того, щоб через владу перетворити їх на соціальну та політичну дійсність. Партії прагнуть прийти до влади, для цього вони намагаються розпізнати соціальні тренди, конфлікти та настрої. А також прорахувати найоптимальніші траєкторії свого приходу у владу.

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.

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, приміром, 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.

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.

Отже, принциповою основою для визначення партії як особливої конкретної організаційної форми суспільно-політичних угруповань виступають такі ознаки:

політичні цілі та задачі;
організаційна структура управління;
програма дій та доктрини;
умови членства у партії;
популярність, відомість та ступінь підтримки;
легітимність та масштаб (широта і глибина проникнення, прийняття ідей партії в суспільстві повинна бути не нижчою від законодавчо встановленого порога).

Вплив політичних партій на суспільство визначається такими чинниками:

наявністю приваблюючих 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.

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.

Політичні партії є критично важливими інституціями, через які громадяни приймають участь в управлінні державою і через які обрані офіційні особи співпрацюють для створення та підтримки коаліцій, що є візитною карткою демократичної політики.

9.3 Вплив політичних партій на стан державного управління

Політична партія – це організація, яка координує кандидатів для участі у виборах у певній країні. Зазвичай члени партії мають схожі ідеї щодо політики, і партії можуть просувати конкретні ідеологічні чи політичні цілі. Партії мають значний вплив на парламент і уряд. Так, на виборах партії прагнуть завоювати владу. У демократичному суспільстві, здобувши перемогу на виборах, партія стає не змінює своєї сутності, хоча і стає правлячою. Отримав перемогу, партія створює парламентську фракцію та розставляє своїх представників на ключових державних посадах. Таким чином партія впливає на політичний курс, бере участь у формуванні урядової програми. Одночасно

формуються опозиційні партії, що за допомогою критики виявляють слабкі місця курсу правлячої партії, пропонують свої альтернативи, конкуруючи з нею на виборах. Партії у взаємодії одна з одною (звісно, ще і з іншими інститутами) утворюють партійну систему. Партійна система – це відображення співвідношення та розстановки сил партій, що діють у країні. Партійна система, створена в країні, з'ясовує вплив партій на прийняття рішень та визначає характер їх участі в державному управлінні. Тому партійну систему можна розглядати як механізм взаємодії та суперництва партій у боротьбі за владу. Партійна система має суттєве значення для розвитку демократії, оскільки пов'язує суспільство та владу, сприяє розвитку участі громадян і, отже, сприяє їх політичній соціалізації.

Особливості партійної системи значною мірою визначають специфіку функціонування політичної системи. Рівень розвитку політичних партій та партійної системи – один із найважливіших індикаторів ступеня консолідації демократії у сучасних суспільствах.

Обидва інститути – і парламент, і уряд – підпорядковуються партіям і сформовані з партій. Але ж на органи правосуддя та управління вплив партій не припускається. Партійні рішення зовсім не означають панування партій над державою, суспільством або окремими частинами суспільства та засобами масової інформації. Політична партія поєднує людей з однаковими політичними поглядами. Беручи участь у виборах, партії сподіваються залучити якнайбільше своїх членів до представницького органу, такого як парламент або муніципальна рада. При цьому вони намагаються займати якнайбільше постів в уряді, муніципальній або обласній виконавчій владі.

Політичні партії виконують різноманітні функції. Один просуває інтереси своїх виборців. Вони також становлять партійні програми. Громадяни можуть вступати до політичних партій, що дозволяє їм брати участь у формуванні партійної програми.

Вибори зобов'язують партії поводитися відповідно до існуючої системи. Для цього вони потребують легітимації. **Легітимність** (лат. *legitimus* – відповідний до закону, правовий) – це правова категорія, що відображає зв'язок інтересів людей з їх внутрішньою оцінкою, зумовленою особливостями світосприйняття, системи цінностей, переконань, суспільної думки, морально-психологічних чинників, традицій, повсякденних звичок тощо. У вузькому розумінні легітимність означає підтримку, позитивне ставлення, довіру або визнання авторитету влади та державно-правових інститутів суспільною думкою, населенням країни загалом (або великими його групами). Вона є наслідком прийняття права суспільством [2].

Звичайно, легітимація – 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 функціону-

вання представницької демократії, яка потребує розвинutih і добре організованих партій.

За відсутності політичних партій 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 з 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).

Таблиця 9.2

Вплив партій на стан державного управління

Вид діяльності партії	Характеристика цілей діяльності
Соціальна	З'ясування, формулювання і обґрунтування інтересів великих суспільних груп
Активізації 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 в 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 в сучасному суспільстві

Основні сучасні тенденції, що формують світову політичну сферу, визначилися останніми роками. На ключові знаменники змін у політичних сферах країн світу надали довгостроковий і стійкий вплив глобальна пандемія, економічний спад, світові антидемократичні рухи і, звісно, вторгнення в Україну.

Отже, найбільше впливають на те, як політичні організації функціонуватимуть у майбутньому, впливають три тенденції.

Перша тенденція – це **зв'язок**. Люди об'єднуються в мережі та прагнуть бути пов'язаними один з одним. Вони діляться ідеями, обмінюються даними та вимагають, щоб політичні організації були відкритими та прозорими. Люди також мають сильне бажання брати участь у політичному житті.

Ця тенденція сьогодні впливає на політичні організації. Уряди використовують краудсорсингові підходи до розробки законопроектів. Державні установи відкрито діляться своїми даними, а незалежні організації спільно вирішують проблеми у своєму місті у цифровому форматі.

Друга тенденція – **нові підходи до праці**. Те, як люди працюють, докорінно змінюється. Руйнуються ієрархічні структури, дедалі більшого значення набувають знання і творчість, стираються кордони між особистим та професійним життям. У зв'язку з цим політичні організації стануть більш гнучкими, адаптивними, різноманітними та інтегрованими у мережу взаємозалежних організацій.

Ця тенденція помітна вже сьогодні. Ми бачимо, як уряди використовують гнучкі підходи до розробки нових цифрових послуг, а також адаптивних робочих місць у державному секторі.

Третя тенденція – це **навчання по-новому**. Ми маємо негайний доступ до постійно зростаючого обсягу інформації, в той час як традиційні моделі освіти відстають. Натомість навчання стає справою всього життя. Організації відкриваються та дозволяють впроваджувати інновації за межі організаційних кордонів.

Існуючими прикладами цієї тенденції є, наприклад, відкриті інновації в політичних партіях, розробка нових пропозицій для навчання та розвитку в політиці, а також глобальні платформи для уряду.

Чинниками, що прискорюють та сприяють змінам, є цифровізація та новітні технології.

Перед українським суспільством і державою постала необхідність системного вирішення трьох масштабних проблем.

По-перше, необхідність досягнення певних, ustalених в Європі стандартів і норм організації політичної, економічної, соціальної і культурної сфер.

По-друге, усвідомлення суспільством та 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.

Широкомасштабна воєнна агресія РФ проти України та запровадження воєнного стану позначилися і на політичних процесах у нашій країні. До основних складових, які сьогодні характеризують трансформацію політичної системи України, відносять наступні.

Зміна інформаційного простору. У внутрішньополітичному просторі України інформація змінюється дуже швидко, і це є однією з особливостей періоду війни. Чимале значення має також зміна структури інформаційного поля, на вітчизняному телебаченні домінує фактично один канал (у довоєнні часи на телебаченні конкурували багато каналів, які належали різним власникам-олігархам) та швидко зростає активність в Інтернеті на платформах Instagram, Facebook, YouTube, Telegram тощо.

Криза політичних партій в умовах війни. У воєнні часи в Україні особливих змін в управлінні державою не відбулося. Але ж продовжується дискредитація парламентаризму, зменшується роль парламенту, хоча Верховна Рада продовжує ухвалювати закони, навіть більше ніж у довоєнні часи. Населення України за 2022 рік зменшило рівень довіри до парламенту на 19%. Падіння довіри до вищого представницького органу країни є викликом для демократії в Україні, особливо з урахуванням того, що це падіння відбувається на фоні зростання довіри населення до силових структур.

Суспільство, яке змінила війна. Війна чимало підвищила здатність українців до самоорганізації. Однак з закінченням війни вітчизняне суспільство не прийматиме повернення олігархів до політики та ЗМІ. Тому потрібно критичне реформування державної влади.

Роль регіонів. Значимість регіонів посилюється у зв'язку з переміщенням громадської та політичної активності із центру в області з одночасним посиленням довіри населення до мерів.

Наведемо приклади стосовно тенденцій розвитку політичних процесів в сучасному світовому суспільстві. Так, у США партія, що володіє більшістю голосів у Палаті представників або Сенаті США, призначає лідерів палати і голів комітетів. Президент призначає понад 3 тис. людей на керівні посади у виконавчих департаментах. Це дає змогу партії, що перемогла, суттєво впливати на управління країною протягом чотирьох років. Партійний конт-

роль 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 впродовж певного часу повинна реалізовувати загальнодержавний інтерес. Проте при цьому 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 фактором 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, розпоршених і невливових політичних партій у демократичних парламентських і змішаних режимах.

При цьому, **спосіб формування уряду залежить від форми правління в державі**. У президентських республіках, абсолютних та дуалістичних монархіях передбачається позапарламентське формування уряду, коли глава держави призначає посадовців без реальної участі парламенту.

У парламентських та 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 преважують 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 розділити 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 та змішаних режимах виявляється в конкретному механізмі представництва партій у кабінеті. В 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 р. 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 між партійних переговорів та угод, базуючись як на коаліційній теорії, так і на міжособистісних взаєминах.

Залежно від співвідношення чисельності партійних фракцій у парламенті стосунки партнерів по коаліції 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. По 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 по коаліції.

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 з перспективою альтернативних коаліцій.

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 су-

спільства. 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. При цьому дисципліна голосування є внутрішньо-згуртованою, 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, підризу тоїв японської партійної системи був викликаний розколом домінуючої Ліберально-демократичної партії (ЛДП) у 1993 р. 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 та спеціальних комісій (комітетів) парламентів, а також керівних органів палат.

Одним із шляхів демократизації процедури опрацювання та прийняття рішень у законодавчому органі може бути широке залучення громадськості до роботи комітетів.

Так, наприклад, 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 забезпечити 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 і 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

1. Політичний процес втілює в собі взаємодію соціальних політичних структур та зв'язків, що репрезентує взаємовідносини суб'єктів політики стосовно держави, інших політичних інституцій і політичної системи суспільства в цілому.

2. З точки зору внутрішнього змісту політичний процес відображає технологію існування влади, являючи собою спільність відносно самостійних, локальних взаємодій суб'єктів, структур і інститутів, пов'язаних тими чи іншими специфічними цілями та інтересами в підтримці (чи зміні) системи правління.

3. 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.

4. Демократичні політичні режими формують сприятливі умови для розвитку і діяльності політичних партій, тоді як авторитарні і тоталітарні – ускладнюють чи унеможливають їхню діяльність.

5. Взаємини між політичними партіями, партіями і державою, партіями і громадянами та іншими елементами політичної системи становлять важливу частину її нормативної підсистеми.

6. 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.

7. 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 жодна з конкуруючих партій має виявити певну поміркованість як у виборчій платформі, так і в ставленні до можливих партнерів по коаліції.

8. Винятково важливе значення для розвитку політичного плюралізму і багатопартійності, повноцінної діяльності коаліційного уряду має створення правової бази для опозиції.

Контрольні питання для самодіагностики

1. Дайте визначення поняттю «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. Схарактеризуйте партійно-політичний спектр сучасної України.
7. Схарактеризуйте 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 в найбільшій мірі відбиває прикладне значення політології:
 - а) теоретична;
 - б) практична;
 - в) прогностична;
 - г) демократична.
3. Що таке влада:
 - а) керівники держави;
 - б) здатність навіювати 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 р.:
 - 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) це 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 відношення до політики значної частини населення в 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 Аристотель 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 віднести політичну систему України?

Обґрунтуйте тезу: якщо суспільство є більш розвиненим, тим більше 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 самих суперечливих і непередбачених?

Література до теми 9:

1. Сучасні суспільно-політичні процеси у світі та Україні: монографія / авт. колектив: Т. Л. Нагорняк, М. В. Примуш, М. А. Польовий, та ін. – Вінниця : ТОВ «ТВОРИ», 2019. – 228 с.

2. С. В. Різник, В. С. Різник // Енциклопедія Сучасної України [Електронний ресурс] / Редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк [та ін.] ; НАН України, НТШ. – К. : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2016. – Режим доступу: <https://esu.com.ua/article-54034>

3. Політична система України в умовах війни // Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/politychna-systema-ukrayiny-v-umovakh-viyny>

4. Кондратенко О. Ю. Політика // Велика українська енциклопедія. – Режим доступу: URL: <https://vue.gov.ua/>

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

Дієва система публічного управління в Україні є одним із основних факторів прискорення темпів розвитку її національної економіки, виходу з кризових ситуацій, розв'язання суспільних проблем в умовах дефіциту матеріально-фінансових ресурсів. При цьому ефективне здійснення інноваційної діяльності органами публічної влади стане підґрунтям для забезпечення високої конкурентоспроможності держави та створення передумов європейської інтеграції.

На сьогодні інновації в управлінській діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є ключовим фактором 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» [1], **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 використовується у практичній діяльності;

нового підходу до соціальних послуг тощо.

Інновація має три відмінні ознаки (рис. 10.1): новизна, конкурентоспроможність, істотність змін.

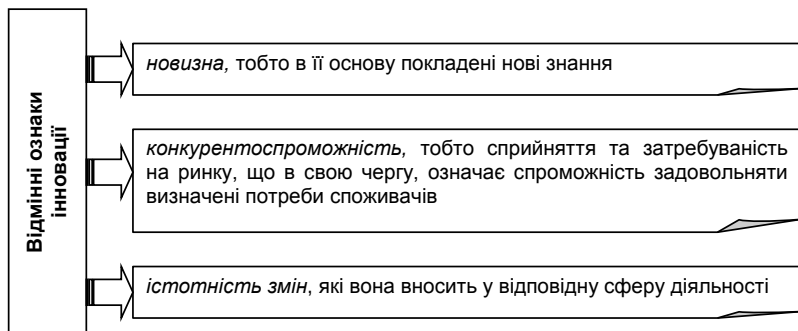


Рис. 10.1. Відмінні ознаки інновації

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. [1], «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17.06.2014 р. [2], «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» № 3715-VI від 08.09.2011 р. (із внесенням змін на основі [3]), «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» № 991-XIV від 16.07.1999 р. [4], 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 [5], Розпорядженням Президента України «Про схвалення Стратегії цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2027 роках» від 31.12.2024 р. № 1351-р [6] 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.

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.

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 (приростна)	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 розробку 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

Інноваційна діяльність – це діяльність, спрямована на використання та комерціалізацію результатів наукових досліджень і розробок, зумовлює випуск на ринок нових конкурентоспроможних товарів і послуг

Мета інноваційної діяльності: впровадження досягнень науково-технічного прогресу у виробництво і соціальну сферу.

Інноваційна діяльність містить: випуск і розповсюдження принципово нових видів техніки і технологій; реалізацію довгострокових науково-технічних програм; фінансування фундаментальних досліджень для здійснення якісних змін у стані продуктивних сил; розроблення і впровадження нової, ресурсозбережної технології, призначеної для поліпшення соціального й екологічного становища

Рис. 10.2. Сутність та мета інноваційної діяльності

Об'єкти і суб'єкти інноваційної діяльності зображені на рис. 10.3.

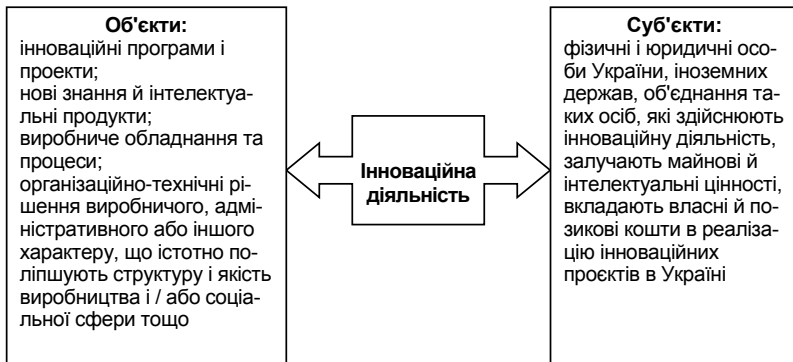


Рис. 10.3. Об'єкти і суб'єкти інноваційної діяльності

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.

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 [1; 3], а також ураховуючи теоретичні підходи вчених щодо цього питання [7 – 9], 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;

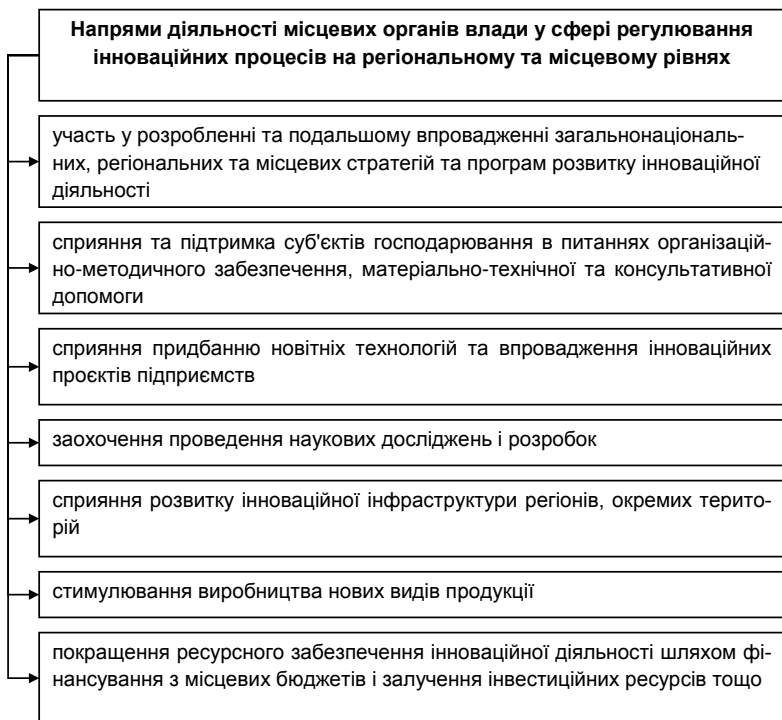


Рис. 10.4. Основні напрями діяльності місцевих органів влади у сфері регулювання інноваційних процесів на регіональному та місцевому рівнях

відсутність належного інвестування та фінансування для здійснення масштабних технологічних змін;

безсистемність та непослідовність у реалізації загальнодержавної інноваційної політики.

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

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.

Сутність поняття «інноваційний потенціал» наведено на рис. 10.6.

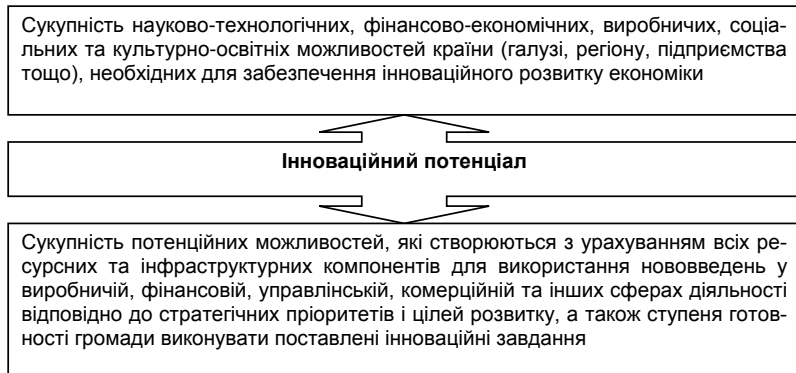


Рис. 10.6. Сутність поняття «інноваційний потенціал»

Відповідно до Закону України «Про інноваційну діяльність» № 40-IV від 04.07.2002 р. [1], **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 [10]. Слід навести приклади таких установ та напрямів їх діяльності (табл. 10.2).

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 кадрах, 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.

**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 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, проєкт «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 проєкту створено сайт, на якому узагальнюються та висвітлюються передові інноваційні підходи до розроблення й реалізації політики, формування партнерських відносин між урядом і приватним сектором
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 проєкти 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 проєктів 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 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 проєкти тощо

1	2
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 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

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 **кластерного підходу** (від англ. cluster – група, скупчення, зосередження) до діяльності організацій, установ та підприємств різних форм власності, а саме, через створення територіально-галузевих 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.) [11].

Сутність поняття «кластер» та основні ознаки кластера наведено на рис. 10.7.

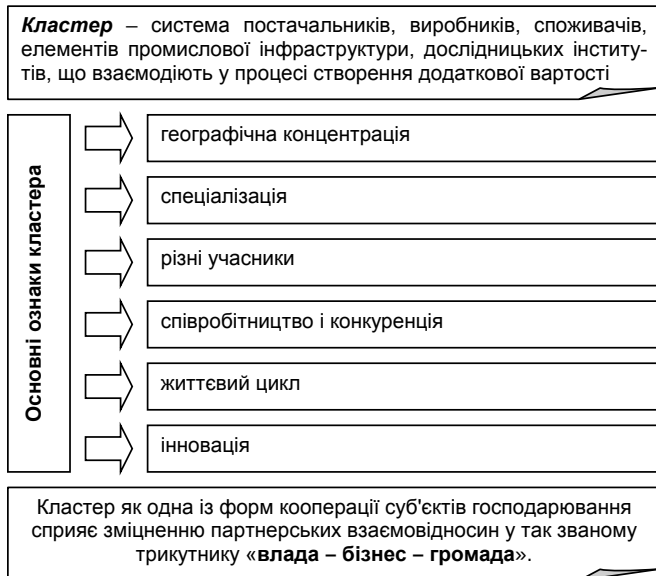


Рис. 10.7. Сутність і основні ознаки кластера

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.

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:

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 [12].

Серед *факторів, що сприяють формуванню муніципального кластера*, 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 діяльності 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.

Таблиця 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 іншої організацією)	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)

Серед факторів, 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 [12]. 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-імпорتنих 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. 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.

Формування державної кадрової політики безпосередньо пов'язане з наявністю досконалої, адекватної відповідному історичному етапу розвитку держави нормативно-правової бази [13].

Протягом часу незалежності України було розроблено низку документів щодо різних аспектів реалізації державної кадрової політики, більшість з яких має практичне спрямування.

Виходячи з основних нормативно-правових актів у сфері державної кадрової політики [14 – 17], слід розглянути провідні принципи, на яких вона повинна базуватися (табл. 10.4).

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.

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
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

1	2
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 особи
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 кожного 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

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. 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 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 ґрунтуватися на 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 [18, с. 78–79].

Пріоритетну роль кадрового ресурсу в стратегічному управлінні інноваційною діяльністю визначає *принцип інноваційної готовності кадрового ресурсу* [18, 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 [19]. Саме на необхідності інноваційно-орієнтованого навчання він акцентує увагу, а також 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 [20], 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.



Рис. 10.8. Основні інноваційні ресурси в системі органів публічної влади

Перша група критеріїв надає можливість сформувати 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 [18].

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.

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.

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.

На сучасному етапі розвитку України також дуже важливим і нагальним завданням є здійснення *інноваційної кадрової політики* в органах влади, яка буде спрямована не тільки на посилення професійної спрямованості (обов'язковість формування цифрових компетентностей) та активізацію праці

потенційних впроваджувачів нововведень, але й на створення мотиваційного середовища для інтенсифікації процесів впровадження інновацій.

Слід підкреслити, що впровадження будь-якої інновації у сфері публічного управління вимагає відповідних професійних компетентностей публічних службовців, які є ключовими стратегічними ресурсами для якісного виконання управлінських функцій та досягнення цілей публічного управління. Причому розвиток та створення можливостей для розкриття креативного потенціалу публічних службовців стає головним системним завданням управлінських інновацій. Поряд з цим в умовах швидкого поширення цифрових технологій в органах влади значною мірою зростає роль команд у забезпеченні ефективної інноваційної діяльності. Іншими словами, сучасні публічні службовці повинні працювати як ефективна команда запроваджувачів інновацій.

Для здійснення дієвої інноваційної діяльності в органах влади слід створити ефективну команду з публічних службовців, які мають не тільки бажання, але й здатність ефективно працювати. З цієї метою важливо виявити:

- психологічні особливості діяльності публічних службовців в органах влади;

- рівень їх психологічної готовності до роботи в команді у процесі здійснення інноваційної діяльності (професійно-організаційні характеристики – посада в організації, освіта, стаж професійної діяльності та соціально-демографічні характеристики – стать, вік);

- психологічні чинники, які впливають на них;

- психологічні умови підготовки службовців до роботи в команді (усвідомлення ролі та психологічних особливостей діяльності команд під час створення і запровадження інновацій; здобуття професійних компетентностей, необхідних для роботи в команді; усвідомлення впливу власних індивідуально-психологічних характеристик на рівень психологічної підготовки до роботи в команді в органах влади та оволодіння можливими способами їх розвитку).

З метою відбору публічних службовців для створення результативної команди під час здійснення інноваційної діяльності є доцільним проводити їх психодіагностику із застосуванням тесту М. Белбіна, що дозволить не тільки оцінити інтелектуальні, професійні та особистісні якості службовців, але й підібрати психологічно сумісних впроваджувачів інновацій відповідно до необхідних (ефективних) командних ролей. Виходячи з отриманих результатів проведення психодіагностики публічних службовців із застосуванням тесту М. Белбіна, в органах публічної влади розробляються рекомендації щодо створення ефективної команди впроваджувачів інновацій, а також визначення та розподілу командних ролей між учасниками цієї команди. Причому зазначену психодіагностику публічних службовців слід застосовувати для різних видів інноваційних інструментів та цифрових технологій: те, що ефективне для однієї інновації/технології, може не бути ефективним для іншої. За цих умов керівник команди повинен володіти сучасними технологіями коман-

дної роботи, а також методами управління персоналом з урахуванням особливостей інноваційної практики.

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 [21]. 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 [22].

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, особливостями 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.

Основні засади інформатизації українського суспільства наведено у Законі України «Про Національну програму інформатизації» [23].

Слід зазначити, що процесам **цифровізації публічного управління** на державному, регіональному і місцевому рівнях Україна приділяла значну увагу. Сьогодні в Україні центральним органом виконавчої влади, який відповідає за формування і реалізацію державної політики у сфері цифровізації, відкритих даних, національних електронних інформаційних ресурсів, розробку планів, програм цифрової трансформації соціально-економічних систем всіх рівнів й організацією навчання громадян і державних службовців новим цифровим навичкам, є **Міністерство цифрової трансформації України**.

Якщо проаналізувати передумови цифровізації публічного управління, то підґрунтям цього процесу можна вважати Указ Президента України «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій» 2005 року, де задекларовано, що одним із пріоритетних напрямів державної політики є розвиток в Україні інформаційного суспільства та впровадження новітніх інформаційних технологій в усіх сферах суспільного життя, діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Далі слід звернутися до Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України», що схвалені Постановою Верховної Ради України у 2016 році. У цих Рекомендаціях зазначалося наступне: «На сучас-

ному етапі переходу світового співтовариства до інформаційного суспільства ступінь розвитку інформаційного простору та інформаційних технологій стає безпосереднім чинником становлення активного та свідомого громадянина, національної конкурентоспроможності. Інформаційно-комунікаційні технології є одним з найбільш важливих чинників стимулювання економічного зростання та розвитку громадянського суспільства, зайнятості населення, розширення конкуренції і, як наслідок, сприяння подоланню «цифрового розриву».

На державному рівні в Україні цифровізація публічного управління також регулюється Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 67-р, яка визначає мету, цілі, принципи, напрями цифровізації, та гармонізацію цифрової політики України з цифровими ініціативами Європейського Союзу.

На регіональному рівні державну політику цифровізації окреслено у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки за напрямками цифрової трансформації регіонів та розвитку цифрової інфраструктури, в яких передбачено понад 20 завдань впровадження цифрового розвитку. Пріоритетними завданнями Державної стратегії регіонального розвитку щодо цифровізації є: підвищення рівня цифрової грамотності населення; забезпечення безперешкодного доступу до високошвидкісного Інтернету всіх населених пунктів (насамперед, сільських та малих міст) та соціальних закладів; запровадження можливості отримання електронних послуг через смартфон; впровадження електронного документообігу; забезпечення електронної взаємодії між національними реєстрами, реєстрами органів місцевого самоврядування; переведення пріоритетних публічних послуг в електронну форму; впровадження регіональними органами влади відкритих даних; розвиток інструментів електронної демократії тощо.

Продовжуючи розглядати в Україні цифровізацію публічного управління, слід зазначити, що на місцевому рівні державну політику цифрового розвитку реалізують місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування, дотримуючись засад, затверджених п. 1 постанови Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 56 «Деякі питання цифрового розвитку», а також приймаючи власні нормативно-правові акти у відповідності до п. 5 цієї постанови. Цією Постановою затверджено Засади реалізації державної політики цифрового розвитку органами виконавчої влади, що створило підґрунтя для поліпшення цифрового функціонування органів виконавчої влади в цілому.

Окремо слід виділити Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 167-р, яким схвалено **Концепцію розвитку цифрових компетентностей** та затверджено план заходів з її реалізації, де основними завданнями визначено не тільки формування та розвиток цифрових навичок та цифрових компетентностей в суспільстві, а й забезпечення координації дій на рівні органів виконавчої влади з питань розвитку цифрових навичок та

цифрових компетентностей, створення індикаторів для моніторингу стану розвитку цих навичок і компетентностей.

Відповідно до Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів [24], 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, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-комунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [25].

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 [25]:

- 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 [25]:

- 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 відповідала за свій сектор.*

Як приклад реалізації Концепції електронного урядування в Україні можна навести «Електронний уряд» у Харківській області, що стала пілотним регіоном для впровадження цієї системи на платформі Microsoft SharePoint (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) [26].

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 впроваджують по всій Україні [27].

Як відомо, **інформація** в умовах інформаційного суспільства є основним елементом функціонування системи політичного 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 [28].

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.

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 [29], Законом України «Про інформацію» [30], «Про доступ до публічної інформації» [28].

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 запитом на інформацію [28].

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 впровадження 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 фактором 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 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 впровадження 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 основопо-

ложних 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.

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 /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;

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

Заповніть порожні блоки, що наведені на схемі (рис. 10.10), основними напрямками діяльності місцевих органів публічної влади у сфері регулювання інноваційних процесів.

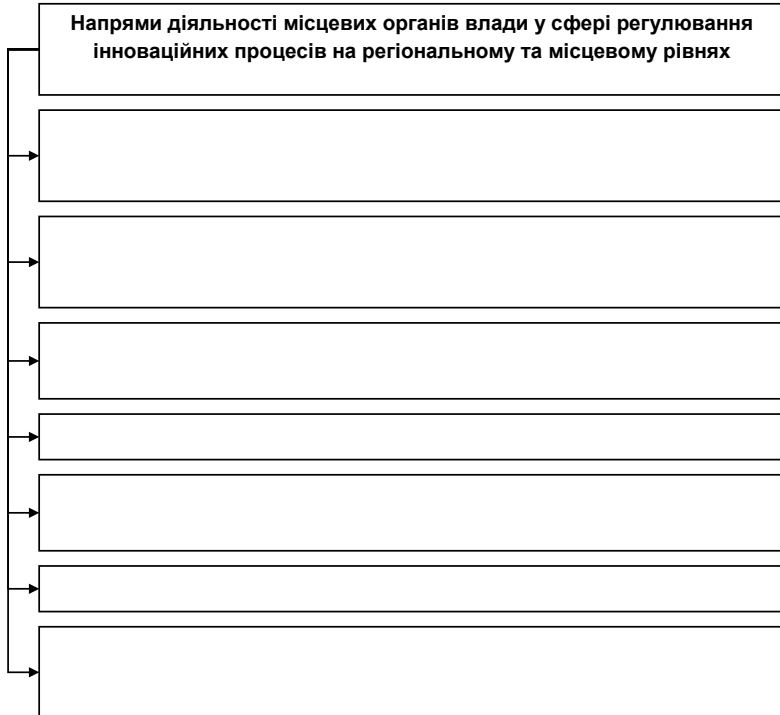


Рис. 10.10. Основні напрями діяльності місцевих органів влади у сфері регулювання інноваційних процесів на регіональному та місцевому рівнях

У процесі заповнення схеми слід використовувати вивчений матеріал.

Завдання 10.2

На основі використання матеріалу, а також літературних джерел вітчизняних і зарубіжних учених здійснити 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)
...	...	...

Література до теми 10:

1. Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 № 40-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.

2. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

3. Про внесення змін до деяких законів України щодо пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та інноваційної діяльності : Закон України № 2859-IX від 12.01.2023 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2859-20#Text>

4. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків : Закон України від 16.07.1999 р. № 991-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/991-14>.

5. 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>.

6. Про схвалення Стратегії цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2027 роках : Розпорядженням Президента України від 31.12.2024 р. № 1351-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1351-2024-%D1%80#Text>

7. Атаманова Ю. Є. Теоретичні проблеми становлення інноваційного права України : монографія / Ю. Є. Атаманова. – Х. : Факт, 2006. – 256 с.

8. 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.

9. Петришина М. О. Загальні засади запровадження інноваційної моделі розвитку української держави: муніципальний аспект / М. О. Петришина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2014/01/Petryshyna.pdf>.

10. 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 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, А. І. Семенченка, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2015. – С. 8 – 10.

11. Офіційний сайт Харківської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua>.

12. Хіменко О. Національні інноваційні кластери як механізм забезпечення реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в Україні / О. Хіменко // Інтелектуальна власність. – 2009. – № 6. – С. 4 – 8.

13. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / 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 (кер. проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.

14. Про затвердження національної рамки кваліфікацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 № 1341 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011>.

15. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10.11.1995 № 1035/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.

16. Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби № 211-19 від 26.11.2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0005-20#Text>

17. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-IX [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>

18. Попов С. А. Державно-управлінські нововведення: теорія, методологія, практика : монографія / С. А. Попов. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 296 с.

19. Никифоров А. Є. Інноваційна діяльність: теорія і практика державного управління : монографія / А. Є. Никифоров. – Київ : КНЕУ, 2010. – 420 с.

20. Головаха Є. Україна та Європа: результати міжнародного порівняльного соціологічного дослідження / Є. Головаха, А. Горбачик, Н. Паніна. – К.

: Інститут соціології НАН України, 2006. – 142 с.

21. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні : Закон України від 09.01.2007 № 537-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.

22. Яковлева Л. І. Інформатизація влади в Україні: теоретичні засади та механізм впровадження / Л. І. Яковлева [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fsn.fhum.info/pdf/91/91-08.pdf>.

23. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 01.12.2022 № 2807-IX [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2807-20>.

24. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Розпорядженням Президента України від 11 липня 2013 р. № 517-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/517-2013-%D1%80#Text>

25. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від від 20 вересня 2017 р. N 649-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ips.ligazakon.net/document/kr170649>

26. Офіційний сайт Харківської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://kharkivoda.gov.ua/>.

27. Офіційний сайт Міжнародного агентства регіонального розвитку «GloBee» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://globee.international/uk/>.

28. 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>.

29. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

30. Про інформацію : Закон України № 2657-XII від 02.10.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

Глосарій

Адміністрація – [лат. administratio – керування, управління, керівництво] – 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 [лат. administrare – керувати, завідувати, управляти] – 1) керувати, завідувати; 2) керувати формально, бюрократично, лише за допомогою наказів, командування

Аксіологія (від грецьк. *axia* - цінність + *logos* - слово, поняття, вчення) наука про цінності.

Вибір – варіант, якому віддається перевага з великої кількості інших пропозицій.

Відповідальність управлінська – необхідність, обов'язок відповідати за прийняття чи неприйняття управлінських рішень.

Глобальне громадянське суспільство – 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 (грец. *gnosis* - пізнання і *logos* - вчення) - 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 – 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 – форма політичної організації суспільства, яка визначає джерелом влади народ, його право вирішувати державні справи, водночас захищаючи громадські права і свободи.

Держава – суверенна політико-територіальна організація суспільства, що володіє владою, яка здійснюється державним апаратом на основі юриди-

чних норм, що забезпечують захист і узгодження суспільних, групових, індивідуальних інтересів зі спиранням, у разі потреби, на легальний примус.

Державна влада – 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 державний примус.

Державне управління – це діяльність органів державної влади та їх посадових осіб по практичному втіленню виробленого на основі відповідних процедур політичного курсу.

Децентралізація – передача функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, поширення кола повноважень розташованих нижче органів управління за рахунок вищих органів

Джерела конфліктів – 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 головного перепону для розвитку підприємництва тощо.

Економічний конфлікт – це протистояння суб'єктів соціально-економічних стосунків з приводу недостатньої кількості економічних ресурсів, для вирішення якого слід застосувати соціальні, економічні чи політичні засоби.

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.

Етика – з давньогрец. наука про людські чесноти (Аристотель, IV ст. дон.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 – 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 ескалзації конфліктогенів – відповідності з ним кожен наступний конфліктоген сильніше попереднього ($KГ3 > KГ2 > KГ1$ і так далі).

Запобігання конфлікту – діяльність, яку суб'єкт здійснює з метою недопущення виникнення конфлікту.

Ідеали – бажаний досконалий зразок.

Ідеологія управління – система фундаментальних ідей розвитку суспільства, які визначають форму і зміст управлінських концепцій. Індивідуальна моральна свідомість включає почуття обов'язку, сумління, гідності, справедливості, що являє собою емоційно-почуттєвий рівень. 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 конкурентоздатні 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 ступеню готовності громади виконувати поставлені інноваційні завдання.

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.

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 – 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 – 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 – великі групи людей, що володіють схожими економічними ресурсами.

Кластер – система постачальників, виробників, споживачів, елементів промислової інфраструктури, дослідницьких інститутів, що взаємодіють у процесі створення додаткової вартості.

Коаліція – союз політичних партій або угруповань, створений на добровільних засадах для спільної участі у виборах або створення спільного (коаліційного) уряду.

Компетентність публічного службовця – це показник ступеня відповідності, адекватності професіоналізму публічного службовця і змісту компетенції його посади.

Компетенція – 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 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).

Компроміс – 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 – 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 вході 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 оцінки 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 та ін., 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 компетенція – 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 в різних областях людської взаємодії.

Конфронтація – це протиставлення, зіставлення, зіткнення систем, інтересів, класів, переконань, партій і держав. Крайня ступінь конфронтації – це збройний конфлікт, війна.

Культура моральних почуттів – здатність до морального резонансу (співчуття, милосердя), що виявляється у вчинках та культурі поведінки.

Межі конфлікту – 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 ділять 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 – сукупність технічних заходів, зв'язаних з методами дослідження, у тім числі система (сукупність, послідовність, взаємозв'язок) операцій, процедур, прийомів установлення соціальних фактів, їх систематизації й аналізу.

Методологія – вчення про структуру, логічну організацію, методи та засоби діяльності.

Мораль – з лат. наука про людські характери (Цицерон, I ст. до н.е.): 1)

як форма суспільної свідомості являє собою сукупність 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 – найпростіша форма суперечливої єдності реально-го та ідеального в моралі. Моральні норми можуть суперечити одна одній.

Моральна оцінка – уявлення про моральну цінність вчинків, дій, їх відповідність належному. Виражається у схваленні чи засудженні поведінки та вчинків.

Моральна практика – моральні відносини, в яких втілюється ставлення людини до інших людей, до суспільства, до його інституцій, спільнот, до самої себе.

Моральна свідомість – 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 – образ морально досконалих суспільства та людини, кінцева мета, до якої спрямовано моральний розвиток.

Моральні відносини – 1) зв'язки і залежності, в які включаються 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, оціночних уявлень, що реально панують у відповідній сфері життєдіяльності чи суспільстві. Моральні норми та оціночні уявлення виражають інтереси тих чи інших соціальних груп, суспільства в цілому і стають основою поведінки людей.

Мотиви – внутрішні збуджувальні до дій сили. Моральний аспект вчинку визначається системою мотивів та оцінок.

Муніципальні (міжмуніципальні) кластери являють собою локальну мережеву 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.

Наука – це сфера дослідницької діяльності, яка скерована на отримання нових знань про природу, суспільство та мислення.

Норми соціальні – 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 – конкретна матеріальна або духовна цінність, до володіння або користування якою прагнуть усі сторони конфлікту.

Опозиція – 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 (оптимальності) – в ефективній економічній системі неможливо провести яке-небудь поліпшення без відповідного погіршення яких-небудь її параметрів.

Парламент – 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 і т. ін.

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, націлена на одержання й відправлення влади й прагнуча із цією метою до народної підтримки.

Політична поведінка – 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'єднані, 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 значимі політичні орієнтації й установки людей відносно політичної системи і їхнього місця в даній системі.

Політична система – 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 – 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 впровадження 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 – 1) основне вихідне положення будь-якої теорії, вчення, науки, світогляду, політичної організації; 2) внутрішня впевненість людини, що визначає його ставлення до дійсності, норм поведінки і відповідної діяльності.

Проблема в публічному адмініструванні (англ. problem in the Public Administration) – невідповідність стану соціального об'єкта вимогам законодавства, акту, прийнятому певним органом чи посадовою особою вищого рівня, суспільним очікуванням тощо.

Професійна етика – 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 – 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, напрямків 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, встановлених 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 і 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 – узагальнюючий показник, який включає 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 – тобто результативність взаємодії всіх органів влади, враховуючи їх структуру та підпорядкованість на всіх рівнях при прийнятті та імплементації управлінських рішень.

Службова етика – 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 розмежу-

вання між найбагатшими та найбіднішими прошарками суспільства, зниження територіальної та регіональної асиметрії тощо.

Соціальна стратифікація – процес розвитку соціальної нерівності та ієрархічного групування людей на соціальних рівнях, які різняться між собою престижем, власністю та владою.

Соціально-інноваційний потенціал – 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 розробку заходів щодо управління досліджуванним об'єктом, забезпечення його прогресивного розвитку.

Страти – це великі сукупності людей, які різняться за своїм становищем у соціальній ієрархії суспільства.

Стрес – це неспецифічна відповідь організму на будь-яку пред'явлену йому вимогу, і ця відповідь являє собою напругу організму, спрямовану на подолання виникаючих труднощів і пристосування до зростаючих вимог

Суверенітет держави – 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 – 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 – якісна зміна всієї структури суспільства аж до зміни способу мислення людей, що приводить до виникнення нових суспільних відносин і нових методів виробництва.

Територіальна громада – 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 парті-

ями тощо), а також демонструється кожною з них сприйняттям та терпінням щодо різниці у поглядах, уявленнях, поведінці, позиціях, діях та ін. відносно протилежної сторони.

Унітарна держава – єдина держава, поділена на адміністративно-територіальні чи національно-територіальні одиниці, які не мають політичної самостійності, статусу державного утворення.

Форма правління – організація верховної державної влади, порядок утворення її органів, та їх взаємини з населенням.

Функції конфлікту – роль, яку виконує конфлікт, його вплив – позитивний (конструктивний) чи негативний (деструктивний) на суспільство, соціальну групу, організацію, індивіда.

Цивілізація – 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 – 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 – 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.

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

ВСТУП ДО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

2-ге видання

**За загальною редакцією доктора економічних наук, професора
Гавкалової Н. Л.**

Відповідальний за випуск : Гавкалова Н. Л.

Підписано до друку 01.07.2025. Формат 60*84/16.
Друк цифровий. Папір офсетний .Гарнітура Arial.
Ум. друк. арк. 17,67. Обл.-вид. арк. 23,2.
Наклад 50 прим. Зам. № 382

ТОВ «Видавничий дім «Право»,
вул. Харківських Дивізій, 11/2, м. Харків, Україна
Для кореспонденції: а/с 822, м. Харків, 61023, Україна
Свідцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 8024 від 05.12.2023

Виготовлено ТОВ «Промарт Плюс»,
вул. Весніна, 12, Харків, 61023, Україна,
тел. (097) 445 07 79

