

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Управління організації фундаментальних та прикладних досліджень

Кафедра державної політики та управління політичними процесами

**СИСТЕМНІ ЧИННИКИ
ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИКИ І УПРАВЛІННЯ**

Наукова розробка

**Київ
2010**

УДК 001.89:32:351

С34

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 174/8-2.4 від 30 серпня 2010 р.)*

Авторський колектив :

В. А. Ребкало, Е. А. Афонін, В. А. Шахов, Я. В. Березний, О. Л. Валецький, А. М. Гаврилюк, В. В. Голубь, Л. В. Гонюкова, В. М. Гурієвська, В. М. Козаков, М. М. Логунова, М. І. Пірен, О. В. Пшеничний, О. В. Радченко, В. В. Тертичка, Л. М. Усаченко.

Рецензенти:

В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління, заслужений діяч науки і техніки України;

Н. В. Грицяк, доктор наук з державного управління, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ.

Системні чинники взаємодії політики і управління : наук. розробка /
С34 авт. кол. : В. А. Ребкало, Е. А. Афонін, В. А. Шахов та ін. ; за заг.
ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. – К. : НАДУ, 2010. - 40 с.

У науковій розробці висвітлюються проблеми взаємодії політики і управління, визначаються шляхи її посилення, аналізується стан та визначаються шляхи вдосконалення співпраці органів державної влади з неурядовими організаціями.

В основу наукової розробки покладені результати дослідження НДР "Концептуальні засади взаємодії політики і управління" (ДР № 0108U002012) комплексного наукового проекту "Державне управління та місцеве самоврядування".

Розрахована на слухачів магістерських програм "Державне управління", державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

УДК 001.89:32:351

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2010

ВСТУП

Тривалий період пошуку та спроби розробки теоретичних концепцій і напрямів практичної реалізації політико-адміністративного реформування у пострадянській Україні свідчать про те, що перспективи та результати політичних і адміністративних змін стикаються з серйозними труднощами. Це є свідченням недостатнього рівня виконання державою своїх функцій щодо суспільства, обмеженої ефективності виконання своїх функцій владними суб'єктами.

У зв'язку з цим надзвичайно актуальним є розгляд сучасного стану розвитку українського суспільства з точки зору аналізу концептуальних засад і чинників взаємодії політики й управління. Саме недооцінювання даної взаємодії і є причиною того, що численні спроби політичних і адміністративних реформ за роки незалежності в Україні не дали очікуваних результатів.

Виконавці дослідження НДР "Концептуальні засади взаємодії політики і управління", що покладена в основу даної наукової розробки, намагалися розглянути взаємодію політики і управління виходячи із синергетичного підходу до аналізу складних соціальних процесів і явищ, використовуючи передусім нову інституціональну методологію дослідження політико-адміністративного управління як сфери публічного управління і горизонтально-мережових комунікацій. Автори виходили з розуміння того, що протягом еволюції реформ було втрачено магістральну лінію, а саме – об'єктивний аналіз і прогнозування перспектив розвитку політичних і соціальних інституцій та безпосередньо майбутні вектори суспільно-політичних інституціональних змін. Важливим завданням було підкреслити і те, що нові соціально-політичні інститути і форми взаємодії не виникають на порожньому місці, а пов'язані з тривалим терміном існування минулих, і дуже часто виникнення нових формальних інститутів не працює, стикаючись з їх спротивом і неготовністю суспільства до нових змін.

Необхідність спрямування навчального процесу з курсу "Концептуальні засади взаємодії політики і управління", що викладається в НАДУ для слухачів усіх спеціальностей, зазначеним завданням і сучасним вимогам зумовила логічну побудову підготовленого виконавцями теми навчального посібника, який послідовно розкриває теоретико-методологічні засади взаємодії політики і управління в публічній сфері, вплив політичного процесу на прийняття і реалізацію політико-управлінських рішень, вплив політичних партій на розвиток управлінських процесів, особистісні засади політики і управління, політичний розвиток і політичну модернізацію у контексті аналізу політичних змін, становлення нової ідентичності та її вплив на політику і державне управління, характер взаємовідносин політичної влади і управління, співпрацю органів державної влади з неурядовими організаціями як напрям політики і управління, аналіз політико-адміністративного реформування як напряму реалізації нової управлінської парадигми, аналіз особистісних засад взаємодії політики.

I. ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ І УПРАВЛІННЯ

Сьогодні очевидно, що об'єктивна складність, внутрішня суперечливість і наукова неопрацьованість моделі, шляхів, механізмів і динаміки процесів реформування українського суспільства посилюються тим, що значно затягнувся період визначення реального механізму взаємодії й взаємовпливу владних структур та суспільства в Україні. Тому дуже важливо ґрунтовно з'ясувати ці процеси взаємодії, особливо в контексті взаємозв'язку політики і управління, які відображуються в такому понятті, як публічна сфера.

По суті, публічна сфера (політика і управління) - це спосіб забезпечення в суспільстві клімату співпричетності і демократизму. Його смисл полягає у тому, щоб підтримувати та розвивати участь самого суспільства в управлінському процесі, стимулювати пошук таких шляхів вирішення суспільних проблем, які дають оптимальні варіанти поєднання приватних інтересів з публічним, тобто інтересом суспільства як цілого.

Публічна сфера виконує визначені функції взаємодії влади і суспільства у формуванні політики та самоврядної діяльності.

Перша функція - артикуляція суспільних інтересів, які повинні сформуватися та прозвучати в самому суспільстві, чітко заявити про себе, щоб і влада, і сама громадськість їх помітили і належним чином оцінили.

Друга функція - публічний контроль за діяльністю влади і, у більш широкому розумінні, станом справ у суспільстві, в державі, в соціокультурній сфері.

Третя функція публічної сфери - вплив на формування державної політики. Держава як загальнонаціональний інститут покликана репрезентувати публічні інтереси суспільства. Інші суспільно-політичні інститути, у тому числі громадські, репрезентують приватні, групові, корпоративні інтереси і тому не спроможні брати на себе функції публічної влади.

Четверта функція публічної сфери, виняткова важлива для сучасної України, - політико-культурне просвітництво громадян. Обумовлена ціннісно-культурними пріоритетами, детермінацією соціальних процесів цілями, що висувають різні політичні сили та об'єднання громадян, має незаперечну перевагу щодо інших джерел суспільних перетворень.

Найбільш поширене визначення політики – це сфера діяльності, яка спрямована на набуття, утримання та використання влади. Політика існує там, де суперечки між людьми починають набувати суспільно значущого характеру, тобто зачіпають великі групи людей. Таким чином, політика – це засіб подолання суперечок в суспільстві. Політика сприяє встановленню порядку, який визнається всіма членами суспільства.

Під державним управлінням прийнято розуміти здійснення функцій державними органами влади. Державне управління спрямовано на регулювання політичних, соціальних та економічних процесів у суспільстві. Також під державним управлінням розуміється діяльність органів державної влади та їх посадових осіб з реалізації визначеної політики.

На відміну від адміністративної роботи, яка здійснюється згідно з чинними правилами та нормами (тобто формалізованої діяльності), власне політична (публічна) діяльність пов'язана із завданням установа нових формальних умов. Головне у творенні політики - це визначення суті проблеми, вирішення якої потребує втручання державних органів влади. Прийняттю політичних рішень має передувати публічне обговорення всіх обставин виникнення суспільно значущої проблеми та оптимальних варіантів її розв'язання.

Отже, політика і управління є взаємозалежними суспільними сферами, які об'єднує загальна природа походження, що пов'язана з феноменом влади. Ці сфери впродовж історичного розвитку по-різному співвідносилися одна з одною, але їх завжди об'єднувало уявлення про владу як про організовану силу, яка спрямована на врегулювання соціальних, економічних та особистих відносин.

Повне розмежування призводить до зниження якості як адміністрування, так і політики. За цих умов політики стають безвідповідальними, натомість система адміністрування виявляється "жертвою" політичної кон'юнктури. Водночас адміністративна система зосереджує величезні ресурси, які в умовах слабого публічного політичного контролю можуть використовуватися в особистих або корпоративних інтересах. Для контролю над гіпертрофованим зростанням адміністративної влади і унеможливленням трансформації державної політики в засіб обслуговування особистих та корпоративних інтересів публічна політика використовує такі засоби, як політичний контроль за діяльністю адміністрації, виборність вищого управлінського персоналу, підвітність виконавчої влади парламенту, відкритість адміністративної вертикалі.

Система державного управління, що склалася в Україні, характеризується невизначеністю інституціонального розмежування між політичними та адміністративними функціями. Практика державного управління свідчить, що в Україні ще не сформувався інститут високопрофесійних державних менеджерів, "вільних" від політики, а процеси, які відбуваються у політичній сфері, не сприяють становленню цього інституту. Отже, на порядку денному стоїть завдання визначення оптимальної моделі поєднання в державному управлінні адміністративних і політичних функцій.

Сьогодні в Україні всі ці функціональні та інституціональні складові мають невизначений характер, що впродовж останніх років негативно позначалося на державному управлінні.

Можна визначити кілька причин невдач реформування адміністративної системи.

По-перше, необхідно вказати на поширення домінування установок популізму та маніпулятивних технологій у публічній сфері.

Другою причиною гальмування реформаторських зусиль адміністративної системи є відсутність консолідованої позиції політичного класу та політичної волі.

Третя причина – це недостатня політична культура та багато в чому викривлені цінності учасників політичного процесу.

Четверта причина - недостатнє концептуальне пророблення моделі адміністративної реформи для умов сучасної України.

Зазначені чинники мають неабияке значення для розуміння актуальності реформування системи управління, яка склалась в Україні.

Можна визначити наступні пріоритетні шляхи інституційних змін, спрямованих на гармонізацію публічної політики та управління:

- формування національної ідентичності як ключового чинника, на якому базується процес визначення головних орієнтирів суспільного поступу і національних інтересів;

- робота зі створення політико-правових механізмів, які унеможливають домінування корпоративних та групових інтересів над загальнодержавними (є найактуальнішим завданням);

- серед завдань підвищення якості державного управління в Україні пріоритетним є розмежування політичних та адміністративних функцій і посад;

- важливою умовою підвищення якості державного управління є його деполітизація;

- необхідно вжити належних заходів для покращення стратегічного планування державної політики.

В механізмі політичного життя суспільства особливе місце посідає влада. Саме через механізм політичної влади, засоби її реалізації здійснюється політичний процес, функціонує політика, вирішуються завдання управління розвитком суспільства.

Влада виступає як необхідна умова існування і розвитку суспільства. Це пов'язано з тим, що вона відображує об'єктивну потребу в організації, задоволенні вольових прагнень, потреби у саморозвитку і підтриманні цілісності суспільства. Саме влада є сполучною ланкою політичної системи, яка визначає її природу і стійкість. Вона відображає волю соціальних суб'єктів, яка здійснюється як обов'язкова, публічна, така, що підкорює собі всіх членів суспільства. Вона забезпечує в суспільстві порядок, тобто приведення поведінки суб'єктів у відповідність з нормами і цінностями, що діють в даній системі. Вона відображає і захищає докорінні інтереси і сукупну волю соціальних суб'єктів і служить засобом реалізації цих інтересів.

Розмірковуючи про сутність влади, не можна не сказати про те, що останнім часом поширюється тенденція, згідно з якою влада розглядається вже не просто як "здатність і можливість здійснювати свою волю, впливати на діяльність і поведінку інших людей", а найперше як право, яке дає влада, на управлінський вплив. І такий підхід є цілком виправданим, адже в правовій державі ніхто не має права здійснювати, а тим більше нав'язувати свою волю, а регулювання суспільних відносин відбувається через нормативно-законодавчі акти, приймати які мають ті суб'єкти, яким це довірило суспільство.

Залежно від сфери функціонування влада може виступати в різних іпостасях. Найбільш зримою для всіх є політична влада, яка з розвитком

людського суспільства виходить на перший план і з якою в буденній свідомості ототожнюється, власне, саме поняття влади як такої.

Під політичною владою звичайно розуміють реальну спроможність окремої особи або групи людей втілювати свою волю в політиці, ідеології, правових та моральних нормах, зміцнювати політичну роль суб'єкта влади. Центральним інститутом та основним знаряддям політичної влади є держава, яка виступає як державна організація політичного управління суспільством, фактор консолідації політичної системи. Державна влада є інституційним вираженням певної загальної для всіх людей волі, інтегруючого та узгоджуючого начала, що поєднує суперечливі фрагменти соціуму у сталу цілісність. Вона перевищує всі інші різновиди влади як за обсягом, так і за засобами впливу, оскільки поширюється на всі сфери суспільного життя і здійснюється за допомогою спеціального апарату управління, володіючи монопольним правом видавати нормативні акти, які є обов'язковими для всіх членів суспільства, і застосування насильства стосовно тих, хто ці акти порушує.

Державна влада, таким чином, являє собою найбільш розвинену, найвищу форму політичної влади і має з останньою багато спільних ознак, таких як: авторитетність, легітимність, вольова спрямованість, наявність ознак верховенства. Проте ототожнювати на цій підставі політичну і державну владу не варто, оскільки ці спільні ознаки відрізняються межами застосування, обсягами, методами, формами прояву, суб'єктами.

Державна влада – і це слід пам'ятати – завжди є владою політичною, але вона не поглинає усього політичного в суспільстві. Якщо ж це відбувається, тобто якщо держава вбирає себе все політичне життя, – відбувається одержавлення суспільства, порушуються принципи демократії і встановлюється тоталітарний режим. *Державна влада є формою суспільної влади, яка спирається на спеціальний апарат примусу й поширюється на все населення, будучи концентрованим вираженням, основою політичної влади.*

Загальновизнаним є те, що політична влада використовується для задоволення інтересів певних частин суспільства. Різні соціальні групи по-різному впливають на прийняття рішень інститутами політичної влади і в такий спосіб реалізують свої інтереси. Саме абсолютизація інтересів у масовій свідомості викликає появу лідерів, які, використовуючи методи популізму, чітко виявляють певні інтереси, але не можуть реально досягти соціально необхідної мети. Таким чином, *функціонування політичної влади базується на усвідомленні соціальних інтересів.* Лише в цьому випадку може бути прийнятним рішення, що в майбутньому слугуватиме інтересам різних соціальних груп.

Багатоманітність суспільних інтересів і необхідність їх узгодження, існуючі в суспільстві суперечності і конфлікти, що потребують вирішення, об'єктивна потреба у забезпеченні порядку в суспільстві – все це разом з багатьма іншими факторами вимагає від влади виконання регулятивних функцій і управління. Можна навіть стверджувати, що політична влада реалізується перш за все в управлінні, хоча й не зводиться лише до нього.

Управління - це застосування політичної влади, прояв її у різних видах. Функція управління є сутнісною функцією політики, через яку виявляється свідомо реалізація цілей держави і суспільства.

Привертає увагу та обставина, що поняття "управління" за своєю соціальною природою та сутністю є доволі близьким до поняття "влада". Воно, як і влада, є іманентним людському суспільству, виникнення і розвиток якого зумовлюються потребою в упорядкуванні соціальних відносин та умов існування суспільного життя.

Подібно до влади визначається і сутність управління. Основною його ознакою є цілеспрямований вплив на свідомість, поведінку та діяльність людей.

Зрозуміло, що вдосконалення владно-управлінських відносин виступає ефективним чинником формування нової моделі державного управління, насамперед через раціональне використання ресурсів влади та оптимальний розподіл владних повноважень і відповідальності.

Взаємозв'язок між політичною владою і управлінням визначається насамперед основними формами реалізації політичної влади, до яких відносять панування, політичне керівництво й управління. Влада у формі управління реалізується через прийняття стратегічних і тактичних рішень до об'єктів влади, через організацію, регулювання і контроль їх реалізації.

Питання взаємодії політичного та управлінського аспектів у процесі діяльності виконавчої влади вже протягом тривалого часу є предметом змістовних науково-практичних обговорень. Виконавча влада, вищим органом якої є уряд, здійснює функції реалізації і впровадження державної політики шляхом перетворення політичних рішень в управлінські рішення і дії. Отже, специфіка діяльності виконавчої влади полягає в тому, що в ній представлені як політичні, так і суто технічні управлінські, бюрократичні інститути та органи.

Втім державне управління, зрозуміло, не зводиться лише до діяльності виключно органів виконавчої влади, оскільки вона нерозривно пов'язана і взаємодіє із законодавчою і судовою гілками влади. Щодо законодавчої влади, то вона є політичною вже за самим своїм призначенням. Проте саме таке політичне призначення законодавчої влади визначає і її роль в державному управлінні. Адже до функцій політичної системи, яка формується законодавчою владою, належить і організація системи державного управління, діяльність якого спрямована на впровадження державної політики. До того ж зрозуміло, що ефективність і якість державного управління значною, якщо не вирішальною мірою залежать від якості і досконалості законів, які приймаються законодавчою владою.

Що ж стосується судової гілки влади, то вона серед інших гілок влади є найменш політичною, оскільки реалізація її основної функції - правосуддя - передбачає, що діяльність судів базується на законі та справедливості, а не на будь-яких інших засадах, у тому числі й політичного характеру. Однак разом з тим судова влада є складовим елементом державної влади і як така несе в суспільстві певне політичне навантаження, оскільки її діяльність спрямована на контроль за виконанням конституції і законів усіма верствами суспільства

знизу вверху, а її рішення у випадку їх порушення іншими владними структурами несуть на собі політичне навантаження. Ця обставина визначає і її роль в державному управлінні, адже саме вона контролює додержання управлінськими структурами законодавчих норм.

Зазначене дозволяє стверджувати, що проблема вдосконалення і підвищення ефективності державного управління безпосередньо пов'язана з характером політичних процесів, що розвиваються в суспільстві, а також з характером і якостями існуючої політичної системи.

У суспільно-політичних науках категорія "політичний процес" характеризується як складний за структурою і змістом феномен.

Зміст політичного процесу складає сутність дій суб'єктів політики щодо реалізації їх політичних інтересів, а саме: інтересів, пов'язаних із домаганням, використанням і утриманням влади. Політичний процес втілює в собі взаємодію соціальних і політичних структур та зв'язків, що репрезентує собою взаємовідносини суб'єктів політики стосовно держави, інших політичних інституцій і політичної системи суспільства в цілому.

Водночас при найрізноманітніших інтерпретаціях політичного процесу вважається загальноприйнятим те, що він відображає реальну взаємодію суб'єктів політики, що склалася не внаслідок намірів лідерів чи програм партій, а в результаті дії різноманітних зовнішніх і внутрішніх факторів. Політичний процес показує, як індивіди, групи, інститути влади з усіма своїми стереотипами, цілями взаємодіють одні з одними і з державою. *Політичний процес розкриває рух, динаміку, еволюцію* політичної системи, *зміни її стану* в часі та просторі. Формування політичної системи, її кардинальні зміни можна розглядати як визначні віхи у перебігу політичного процесу, оскільки вони стають можливими внаслідок складних компромісних дій суб'єктів політики чи реальної переваги в політичному житті певної політичної сили.

Пізнати політичну систему означає розкрити її сутність і якісну специфіку, структуру та функції, зв'язки із зовнішнім середовищем, розвиток і занепад, саморозвиток.

Політична система – цілісна впорядкована сукупність політичних інститутів, політичних ролей, відносин, процесів, політико-правових відносин, процесів, політико-правових норм, політичної культури, за допомогою яких утверджується і функціонує політична влада, регулюються суспільні відносини, досягається соціальна та політична стабільність.

Маючи владне верховенство, політична система є такою, що підтримує порядок в суспільстві, перетворює суспільство відповідно до змін і вимог, які народжуються в ньому, приймаючи відповідні рішення і здійснюючи їх реалізацію. Здійснюючи нормотворчу функцію, політична система через свої інститути приймає необхідні політичні рішення (закони, укази, постанови уряду і т.ін.), які органами виконавчої влади перетворюються на управлінські рішення і реалізуються ними в практичній діяльності. Саме таким чином здійснюється процес взаємодії між політичною системою і управлінням.

Сучасні державотворчі процеси в Україні, потреби виходу із соціально-економічної кризи вимагають збалансованого розвитку політичної, економічної соціальної систем з урахуванням українського історичного та цивілізаційного розвитку. Сама модернізація політичного розвитку та його управлінських засад повинна здійснюватися напрацюванням та урахуванням політичної теорії.

Однією з ознак глобальної соціально-політичної, економічної та управлінської ціннісно-культурної кризи в Україні є втрата значною частиною її народу ідентичності із своєю країною і водночас самоідентичності, відчуття власної причетності до соціальних (*societas* – спільнота) процесів, що відбуваються начебто поза бажанням і розумінням переважної більшості людей, які живуть в Україні. Це породжує кризу ідентичності.

У цьому зв'язку на особливу увагу заслуговує феномен політичної ідентичності.

Політичність – це невід'ємна якість особистості, така як біологічність, фізіологічність, соціальність. Ще Аристотель у свій час назвав людину політичною твариною, маючи на увазі, що громадянські якості властиві особистості.

Політичність особистості формується низкою соціально-психологічних політичних передумов. Такими, зокрема, є:

- потреби в орієнтації, інформації, знання про ймовірність настання якихось політичних подій, час і місце їх появи, ступінь небезпеки;
- інтерес до різних політичних процесів у суспільстві;
- уявлення про політичний устрій суспільства;
- реагування на управлінські процеси в суспільстві;
- відчуття прагнень інших людей керувати людиною;
- потреби уникнути керування власною поведінкою іншими людьми.

Політичність - це здатність людини сприймати, засвоювати політику, реагувати на її вияви, виробляти адекватну лінію поведінки. Політичні явища зачіпають обидві сфери особистості: раціональну та емоційну. Відтак політичність включає в себе розуміння політики, знання, ставлення, сприймання, відчуття політики. *Політичність до певної міри* властива більшості людей, а не лише тим, хто входить до якоїсь партії, є активістом громадсько-політичного життя. Якість політичності вимірюється вірою, довірою та участю в політиці. Найвищим виявом *політичності особистості* є *громадянськість*, тобто свідоме активне включення у процеси політичної життєдіяльності суспільства.

Про рівень політичності можна судити, зіставляючи його з рівнем соціальності особистості, оскільки між ними існують надзвичайно складні й малодосліджені, але серйозні зв'язки. Слабко адаптована особистість сприймає прояви політики на інтуїтивному рівні, оскільки процес розвитку політичності особистості відбувається після розвитку її соціальності, слідом за ним, а з часом спільно один з одним. Бажано мати на увазі і те, що неучасть у політиці ще не означає аполітичності.

Політологія виділяє протилежне явище - аполітичність – як свідоме або несвідоме виключення особистості зі сфери політики. Тобто аполітичність розглядається як процес, як рух певного суспільного явища. Нас же вона цікавить як психологічний стан особистості, як комплекс таких якостей людини, що, разом узяті, характеризують певний відхід особи не лише від будь-якої участі в процесах управління суспільними зв'язками, а й від виявів власне інтересу до політики.

Критерієм сформованості політичної ідентичності виступають політична активність, політична позиція особистості, яку потрібно формувати кожному громадянину.

Складовими політико-психологічного потенціалу суспільства є: ідейно-психологічний, інертно-психологічний, духовно-психологічний, контрастно-психологічний, міжетнічно-психологічний, релігійно-психологічний, елітно-психологічний, управлінсько-психологічний, інформаційно-психологічний та інші потенціали як складові розвитку політичного процесу.

II. ЦІННІСНІ ВИМІРИ ТА ОСОБИСТІСНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИКИ І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

За умови інтерпретації державної влади та держави в цілому як аксіологічних одиниць постає проблема впливу останньої на формування ключових цінностей громадянського суспільства.

Конституювання цінностей системно відбувається на рівні взаємодії "індивід – соціум – держава", де цінності виступають загальнообов'язковими нормами соціетального існування (правилами поведінки), що формують із сукупності індивідів цілісну соціальну систему суспільства. Відтак цінності не тільки опосередковано визначають структуру суспільства, а й формують систему консенсусної узгодженості як вимогу існування єдиної системи політичності людської спільноти. Сформовані у певну логічну структуру цінності володіють високим мобільним потенціалом, оскільки формуються та підтримуються кожною соціетальною одиницею – громадянином, сім'єю, групою, територіальною громадою, країною, людством. Саме цінності визначають характер та способи взаємодії суб'єктів у суспільстві, політиці, державному управлінні.

Елементи ціннісної системи суспільства, рефлектуючи у масовій свідомості на політичні та соціальні події, відіграють провідну роль у формуванні *менталітету*. Політичні цінності як складова менталітету виступають виразниками інтересів особи та соціуму, відповідним соціальним замовленням на конкретні знання, вагомими на даному етапі розвитку. Таким чином, когнітивний елемент свідомості формує зміст політичних цінностей.

В існуючій класифікації цінностей можна розрізнити такі, що мають для людини індивідуальний характер (хоча і формуються під впливом соціуму), і такі, що мають виключно соціальний характер. Серед останніх, безсумнівно,

перебувають цінності політичні й управлінські, як такі вони є цінностями одного роду. Тому цілком обґрунтовано систему взаємодії політичних і управлінських цінностей у певному аспекті розглядати як цілісну - **політико-управлінську або державно-управлінську систему цінностей**.

Іноді в літературі трапляється думка, що варто говорити не про політичні чи державно-управлінські цінності, а *про місце й роль цінностей у практичній політиці та практиці державного управління*. Це міркування виводиться із співвідношення моралі й політики. Звичайно, що моральні або етичні цінності впливають на дії окремих політиків, на прийняті ними рішення. Державна політика з урахуванням даного фактора стає більш гуманною й передбачуваною. Однак нас цікавить проблема виникнення цінностей у практиці управління державою, проблема причинної обумовленості, коли політичне значення цінностей змінюється й у процесі державного управління, і в діях суб'єктів управління. Конкретний предмет стає цінністю не сам по собі, а оцінюється з погляду певного ідеалу або ідеї конкретних властивостей і особливостей даного типу предметів. У цьому зв'язку важливою складовою виступає система переваг-преференцій, у якій у реальності відображаються соціально-політична й управлінська практика окремої людини чи групи, їхні інтереси й потреби.

Кожен управлінський процес має свої переваги й тим самим знаходить свою ціннісну нішу, що стає важливою складовою у взаємодії з подібними собі. Державно-управлінські цінності можуть бути виявлені за допомогою суб'єктного критерію, що включає переваги, якими можуть володіти соціальні спільноти завдяки реалізації цих цінностей.

У цьому контексті державно-управлінські цінності можна назвати ідеями реалізації політичних потреб певних суб'єктів, будь-то людина або соціальна група, або політична партія, або суспільство в цілому. Політичні ідеї також становлять основу дій суб'єктів державної влади, служать обґрунтуванням цих дій. Наприклад, програма діяльності уряду – це лише ідеал, ідея, для реалізації якої він діє засобами державного управління.

Політичні цінності постійно виникають, поширюються, функціонують певний проміжок часу, розчиняються, зникають, знову виникають тощо. Тобто вони функціонують у суспільній структурі як ідеї-цінності соціальних груп, спільнот та їх політичних представництв. Як такі вони можуть становити основу цінностей державно-управлінських, якщо їх носії стають суб'єктами державної влади. У цьому зв'язку виникає проблема гармонізації політичних цінностей окремих соціальних груп і суспільства в цілому. Таким чином, політичні цінності – це ідеї політичних потреб, що виражають відносини індивідів, соціальних груп та суспільства між собою. Державно-управлінські цінності в такому випадку – засоби, якими політичні цінності втілюються в реальність їх носіями – суб'єктами державної влади.

Серед пріоритетних проблем сучасного стану державної служби як провідного інституту системи державного управління та подальших перспектив

її розвитку в Україні виступає потреба впровадження в середовищі державних службовців державно-управлінських цінностей демократичного суспільства.

Історичний та міжнародний досвід переконливо свідчить, що серед різноманітних критеріїв, які можуть використовуватися в процесі оцінки характеру здійснення державного управління та визначення його як авторитарного або конституційно-демократичного, є саме проблема **відповідальності** органів державної влади й управління та їх посадових осіб, яка виступає однією з визначальних ціннісних ознак ефективності й демократичності державного управління.

Актуальність даної проблеми робить украй потрібним її концептуальне вирішення, зокрема в контексті політико-правових аспектів відповідальності та пошуків шляхів її підвищення.

Відповідальність найчастіше розглядається як духовна, морально-психологічна якість вільної та зрілої особи (а також різних інституціональних суб'єктів), що визначає її життя, його зміст та напрям.

У найбільш широкому розумінні **відповідальність суб'єктів державного управління** – це:

- відповідність їх якостей і діяльності умовам та завданням, що стоять перед країною і суспільством;
- глибоке усвідомлення суб'єктами державного управління життєво важливих інтересів суспільства і держави, свого покликання професійно працювати над їх задоволенням,
- здатність виробляти якісну державну політику, приймати найкращі політико-управлінські рішення й ефективно впроваджувати їх з максимальною користю для загального блага.

Значимість відповідальності полягає ще й у тому, що вона спонукає представників державно-управлінських структур розвивати й усі інші якості відповідно до найвищих ціннісних критеріїв гуманістичної демократії.

У цьому, власно кажучи, полягають сутність політичної відповідальності та її правовий вимір як **вагомий ціннісний критерій демократичності державного управління**, як відповідальність "органів державної влади і посадових осіб перед народом, населенням відповідної території за невідповідність їх діяльності мандату довіри", "відповідальність за належне здійснення державної влади, державне управління в цілому".

Ключовою проблемою української політики є проблема безвідповідальності владно-управлінських органів перед народом за виконання функцій управління державою, за результати прийнятих рішень.

Відповідальність представників владно-управлінської еліти – це відповідність їх професійних, моральних, культурних якостей і результатів діяльності умовам і завданням, які постали перед країною та суспільством (на виклики часу, відповідь на об'єктивні вимоги тощо).

Отже, **відповідальність еліти** - це глибоке усвідомлення нею життєво важливих інтересів суспільства і країни, свого покликання самовіддано

боротися за їх здійснення, здатність приймати найкращі рішення, здійснювати їх з максимальною користю заради загального блага. Значимість відповідальності полягає також і в тому, що вона спонукає їх розвивати й усі інші якості згідно з найвищими ціннісними критеріями демократії і людяності.

У правових державах політико-юридичні документи (декларації, конституції, спеціальні та загальні закони, кодекси тощо) визначають наступні параметри відповідальності суб'єктів державного управління: за що саме вони її несуть (зміст відповідальності); перед ким вони несуть відповідальність (суб'єкти запиту); в яких формах здійснюється ця відповідальність.

Отже, перше, що потрібно зробити в Україні, - це створити ефективну систему *притягнення суб'єктів державного управління до відповідальності*.

Активна участь людини в політиці й державному управлінні має важливе і принципове значення.

По-перше, діяльність людини як суб'єкта політики й державного управління виступає важливою передумовою взаємодії політичних інститутів з громадянським суспільством, контролю за діяльністю політико-управлінських структур з боку народу та засобом протидії бюрократизації державного апарату.

По-друге, через створення умов для участі громадян у здійсненні політики й державного управління суспільство задовольняє потребу своїх членів в управлінні суспільними справами.

По-третє, залучення населення до здійснення політико-владних функцій виступає важливим засобом легітимації політики й влади.

По-четверте, через активну участь особистості в політичному житті суспільства створюються умови для більш повного розкриття всіх потенцій людини, для її творчого самовираження, що, в свою чергу, створює необхідну передумову для більш ефективного вирішення інших суспільних завдань.

У чому полягає роль людини як суб'єкта політики й державного управління? На яких рівнях політики й державного управління проявляється політична суб'єктність особистості і чим вона обумовлена?

У політичному просторі будь-якої демократичної держави (політичний простір зазвичай визначають як середовище, де розгортаються політичні процеси) діють окремі, відокремлені індивіди, об'єкти та суб'єкти політики, створені ними соціальні групи та спільності, політичні інститути та організації.

Якщо об'єктом політики людина є завжди, то активним, діючим суб'єктом у політичному просторі вона може стати за певних умов.

Говорячи про *особистість як суб'єкт політики*, ми маємо на увазі відносно самостійного, активного учасника суспільно-політичного життя, який володіє свободою волі, діє розумно й усвідомлено, володіє як загально-людськими, так і унікальними у своєму роді рисами, зокрема цілісністю, активністю, цілеспрямованістю тощо.

На думку науковців за цих умов, які сьогодні склалися в Україні, важко сподіватися конструктивної спрямованості політичної активності населення. Як можливі можуть розглядатися наступні варіанти.

Перший - політична поведінка громадян може бути реалізована через активізацію протестних форм тиску на інститути влади, скоріш за все на боці тих чи інших політичних сил, які в умовах загострення політичної кризи в Україні вже сьогодні активно експлуатують соціальне невдоволення.

Другим варіантом реакції на соціально-економічну й політичну ситуацію в країні може бути відхід більшості населення від активної політики й зосередження на власних особистих чи вузькогрупових інтересах. У соціології такий процес отримав назву "атомізації" суспільства. Він знаходить свій вияв у поширенні індивідуального способу самозахисту, самовиживання, через що потреби консолідації зусиль суспільства, об'єднання для спільних дій більшістю громадян сприймаються як другорядні, далекі від їх реальних, сьогоденних, особистих інтересів.

Усе це слід враховувати в політичній та управлінській діяльності, при визначенні й формуванні державної політики, прийнятті конкретних управлінських рішень та їх практичній реалізації.

Складність і неоднозначність трансформаційних процесів, що відбуваються в Україні, зумовлюють важливість для державно-управлінської діяльності пошуку чинників та резервів для стабілізації й поступального розвитку суспільства. За цих умов актуальним стає звернення до соціально-психологічних чинників, які на загальносуспільному і на індивідуальному рівнях здатні сприяти консолідуючим суспільство тенденціям, становленню взаєморозуміння і громадської злагоди. В умовах атомізації суспільства такими чинниками є: спільні труднощі, сподівання на покращання ситуації в майбутньому, прагнення до миру і спокою, стабільності тощо.

Важливою передумовою суб'єктності індивіда в політиці й державному управлінні є наявність політико-правових гарантій - законів, традицій, моральних норм, що стимулюють його участь в політичному житті й здійсненні влади. Конституція України на законодавчому рівні визнає народ основним джерелом влади, гарантує право громадян на участь у формуванні і здійсненні влади, закріплює їх політичні свободи. Однак реальних механізмів для реалізації наданих конституцією прав і свобод громадян сучасна політична система країни поки що не напрацювала.

Чи не найголовнішим чинником активності в політиці виступають соціально-культурні умови того суспільства, де відбувається процес політичної соціалізації індивіда.

Зважаючи на вищезазначене, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на наступному: людський вимір політики й державного управління полягає в орієнтованості держави на створення умов для політичної соціалізації населення та формування його правової й громадянської культури, що є необхідною передумовою становлення індивіда як активного суб'єкта політики й державного управління.

Найважливішими ознаками громадянськості на рівні свідомості людей у сфері політичних відносин є: інтерес до суспільних справ і до політики; громадсько-політична обізнаність і компетентність; вміння захищати свої права

та інтереси; сприйняття демократії як бажаної, природної, такої, що відповідає суті людини, форми правління та знання про те, на яких принципах вона діє і в який спосіб залежить від активності громадян.

Для визначення ставлення людини до політики й влади використовують такі категорії, як *політична поведінка, політична участь і політична діяльність*.

Аналіз політичної поведінки суб'єктів політики дає уявлення про те, яким чином люди поводять себе у сфері боротьби за владу та її здійснення. Відповідно до цього *політична поведінка визначається як сукупність реакцій (практичне ставлення) соціальних суб'єктів (соціальних спільностей, груп, особистостей і т.ін.) на діяльність політичної системи*.

Виявом активного ставлення до політики виступає політична участь населення. *Політична участь – це вплив громадян на функціонування політичної системи, формування політичних інститутів і процес вироблення політичних рішень*.

Своєрідним відображенням системи політико-владних відносин, які встановилися у суспільстві, є політична діяльність. *Політична діяльність індивіда являє собою його індивідуальні або сумісні з іншими суб'єктами дії, спрямовані на реалізацію власних чи колективних політичних інтересів, передовсім виборювання та утримання влади*. Вона може здійснюватися в межах відносин влади або поза ними та регулюється правовими, соціальними й психологічними нормами-регуляторами суспільного життя.

В основі політичної діяльності лежать певні мотиви суб'єктів політики, їх політичні інтереси. До чинників політичної діяльності відносять також політико-психологічну культуру суспільства, традиції, ціннісні орієнтації населення.

Демократизм суспільства вимірюється ступенем залучення громадян до вирішення загальносуспільних проблем. Дієвими засобами такого залучення, як свідчить демократична практика, є форми співпраці органів державної влади з громадськістю, які покликані здійснювати громадський контроль за діяльністю органів влади і виступають реальним проявом розвиненості демократії. Серед них можна назвати такі форми, як: громадські ради, громадські дорадчі органи, громадські ініціативи, консультативні громадські структури, громадські слухання, круглі столи, неформальні зустрічі, громадська освіта, референдуми тощо.

Людський вимір політики й державного управління виявляється у наданні їм гуманістичного спрямування, здійсненні в інтересах людини, суспільства, народу загалом, а також у ставленні до людини як до найвищої суспільної цінності, повазі її гідності, права на життя, вільний розвиток і створення умов для реалізації здібностей, визнанні і реальному забезпеченні всіх прав людини й громадянина, що стає критерієм оцінки ефективності суспільної системи, рівному ставленні до всіх громадян держави.

Критерієм оцінки ефективності системи державного управління повинно стати реальне забезпечення всіх основних прав і свобод людини, дотримання

принципу рівного однакового ставлення до всіх громадян країни та надання їм відповідних управлінських послуг.

Демократизація тісно пов'язана з реалізацією ідеї відкритості політики й влади як важливої умови поєднання їх з мораллю, взаємоповажного діалогу між владою та суспільством. За таких умов важливого значення набуває легітимаційний аспект моралі стосовно політичної системи.

Моральна політика – це політика, яка ставить перед собою моральні цілі і намагається досягти максимального блага для якомога більшої кількості людей.

Політика й політична діяльність, які здійснюються за межами принципів гуманізму, є аморальними. Як наслідок, виникає відчуження людини від результатів власної праці, влади, цінностей життя і культури і перетворення її на бездумного виконавця розпоряджень "зверху".

Проблема співвідношення політики і моралі особливого значення набуває в умовах перехідних трансформаційних суспільств, до яких належить і українське.

За оцінками фахівців, нинішня криза в Україні є насамперед кризою моральною, наслідком недостатньо розвиненої політико-етичної свідомості владної еліти і мовчазної згоди пересічних громадян.

Оцінюючи моральність політики й державного управління в Україні, необхідно виходити з того, що моральна політика - це така організація держави і суспільства, в центрі якої перебуває реальна людина з її інтересами, потребами і можливостями їх задоволення не на шкоду суспільним інтересам. Тільки тоді, коли влада не на словах, а в повсякденних рішеннях та діях дійсно служитиме суспільству і відчуватиме залежність від нього, можна буде говорити про моральну компоненту політики й державного управління в Україні.

Людська ідентичність, безумовно, є ключовим елементом суб'єктивної реальності. Проте вона перебуває в діалектичному взаємозв'язку з суспільством. Викристалізувавшись одного дня під впливом певного суспільно-історичного стану, вона підтримується, видозмінюється або навіть переформовується із радикальними змінними суспільних відносин. Водночас характер соціальних (в тому числі соціально-політичних) процесів пов'язаний зі станом людської ідентичності та її природою. Будучи створені на основі взаємодії індивідуальної свідомості і соціальної структури, ідентичності реагують на соціальну структуру, підтримуючи, модифікуючи або навіть радикально її перетворюючи. Тож можна сказати, що суспільство має історію, в контексті якої виникають специфічні ідентичності, але ці історії творяться людьми, наділеними специфічними ідентичностями.

При всій наближеності один до одного терміни "соціальна" та "соціетальна ідентичності" все ж не є тотожними.

Під терміном *"соціетальна ідентичність"* слід розуміти новий різновид ідентичності, характерний для індивіда і суспільства постмодерної доби; це характеристика індивіда і суспільства з точки зору його ототожнення із самим собою в контексті зв'язності і безперервності власної зміни. Цей різновид

ідентичності може поставати як інтегральний образ усієї сукупності ролей, доступних індивідам в їх особистісному досвіді. Соціетальна ідентичність приходить на зміну соціальної ідентичності, що притаманна самосвідомості модерного суспільства з його матеріалістичною картиною світу і тотожністю із соціальними групами і спільностями.

Постмодерна парадигма політики посилює значення ціннісних орієнтирів у процесі формування громадської думки як важливого механізму сучасної державної політики, який впливає на прийняття раціональних політичних рішень.

Водночас знання про соціетальні особливості народу формалізуються у своєрідній "карті", яка за аналогією з геномом людини спричинює соціальну поведінку і дає підстави вести мову про конкретний ментальний код культури нації. Менталітет можна розглядати як систему поглядів, оцінок, норм і умонастроїв, що ґрунтуються на наявних у цьому суспільстві знаннях і віруваннях, які разом із домінуючими потребами й архетипами колективного несвідомого визначають ієрархію цінностей, а отже, й характерні для представників соціальної спільноти переконання, ідеали, схильності, інтереси й інші соціальні установки, що відрізняють цю спільноту від інших. Ментальність значною мірою сягає у несвідоме та фіксує архетипові відмінності між соціальними суб'єктами.

Постіндустріальна спрямованість сучасного суспільного розвитку посилює значення соціокультурного чинника у всіх сферах суспільного життя. Причому мозаїчна природа сучасної культури, посилення міграційних процесів і міжкультурних впливів у світі стають основними детермінантами, які диференціюють сучасну систему як суспільних, так і міжнародних відносин.

Звісно, що національний попит на реформи залежить від ресурсних, організаційних та професійних спроможностей політико-управлінської еліти, легітимності політичної системи, гармонійності культурних та структурних чинників. Історія також свідчить, що володарюють ті, хто реально впливає на процес прийняття владних рішень. В сучасному складному суспільстві здійснення владних рішень стає питанням балансування соціальних інтересів.

Процес формування нової соціетальної ідентичності українського суспільства перебуває в активному творенні і ще далекий від завершення.

В кожній країні він має свою комбінацію управлінських елементів, яку зумовлює неповторна соціокультурна специфіка країн, що зазнають випробувань авторитаризмом.

Стосовно якостей нинішньої політико-управлінської еліти України, то передусім привертає увагу високий (порівняно із суспільним загалом) рівень сформованості їх соціетальної ідентичності, який станом на травень 2005 р. становив 60,3% (порівняно із 34% соціетальної ідентичності, що її набув український загал станом на жовтень 2002 р. і 47% – станом на грудень 2008 р.). Власне, це, на нашу думку, забезпечило високий рівень сформованості соціальних інтересів і соціальної активності цього владно-політичного прошарку суспільства.

Сучасний етап державотворення вимагає нових, раціональних моделей, спрямованих на управління процесами політичного та суспільного розвитку. Процеси реформування у сфері політики й управління України потребують, насамперед, змін у способах комунікації між інституціями, впливають на системні якості їх складових та, відповідно, потребують застосування сучасних підходів до політики й державного управління.

Зазначене вище зумовлює широке застосування системного підходу, що набув практичного застосування у політичному та соціальному менеджменті, відповідає вимогам часу і спрямований на забезпечення соціально-психологічних умов політико-управлінської взаємодії.

Врахування психологічної суті процесу взаємодії політики і управління необхідне для:

- системного аналізу стану політичного процесу;
- формування цілісної картини уявлень і усвідомлення подій, що відбуваються в полі політики й управління, та закономірностей їх розвитку;
- усвідомленого вибору прийняття політичних і управлінських рішень;
- пошуку та побудови ресурсних систем взаємодії;
- подолання опору інноваційним змінам та запобігання негативним явищам у системі органів державної влади.

Філософія системного консультування в управлінні організаціями виходить з того положення, що будь-яка система управління має величезний потенціал, який, проте, може бути не реалізованим. Здатність до розвитку будь-якої системи (окремої людини, групи чи організації), віра в існування в неї потенціалу бути здоровою, творчо адаптуватись до обставин, що весь час змінюються, – основний принцип системного управління процесами. Застосування технологій системного підходу в політичній та управлінській діяльності давно вже знайшло своє практичне втілення, оскільки їх ідеологія базується на загальних закономірностях взаємодії живих систем і оточуючого середовища.

Узагальнюючи практичний досвід застосування системних технологій у процесі управлінської взаємодії, можна сформулювати головну ціль їх упровадження: *управління процесами суспільного розвитку, забезпечення та ефективне використання людських ресурсів, їх професійний і соціальний розвиток.*

Поняття політики і управління неможливо розглядати без спілкування, взаємодії, впливу. В процесі цієї взаємодії відбувається справляння управлінського впливу і зумовлюються ефективність та реалізація державної політики і розвитку суспільства.

Будь-яка взаємодія і будь-які відносини можливі в співтоваристві з іншими людьми і передбачають вплив окремої людини та груп людей на процес управління і зворотний вплив управлінських відносин на психологію окремої людини чи групи. Ефективність спільної взаємодії перебуває під впливом різних чинників: правових повноважень керівників, особливостей стимулю-

вання праці, статево-вікових відмінностей, особистісних взаєностосунків та ін. Недосконалість механізмів взаємозв'язку теж проявляє себе в різних формах: конфліктах, психологічних бар'єрах тощо.

Системне консультування в управлінні організаційними процесами спрямовує увагу на важливість діяльності, що може здійснюватись при усвідомленні домінуючої індивідуальної потреби особистості та домінуючої потреби колективу чи організації, усвідомлення значущих об'єктів чи суб'єктів зовнішнього середовища, за допомогою яких ця потреба може бути задоволена, та усвідомлення способів взаємодії з ними.

Суспільство – непроста система взаємодій людини з іншими людьми. Різноманітні соціальні відносини, суб'єктом яких є особистість, зумовлені багатоманітністю соціальних інтересів. Соціальні відносини мають об'єктивний характер, але для кожної людини вони, відображаючись у її внутрішньому світі, набувають особистісного забарвлення, що виявляється в конкретній поведінці людини, її почуттях, настроях та ін.

ІІІ. СПІВПРАЦЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ І ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Політико-управлінська діяльність держави полягає у забезпеченні політично доцільного, закономірного функціонування суспільства і розвитку суспільних відносин, у процесі якого відбувається управління державою за допомогою людських і фінансових ресурсів. Безпосередній зміст цієї діяльності визначається ступенем врахування політичних інтересів тих сил, які здійснюють державну владу, та їх відповідності загальнонаціональним інтересам. Політичні партії є тим інститутом, що здійснює державну політику та управління.

Політична партія – найпоширеніша форма організації участі громадян у політиці, відносно стабільна суспільна організація, яка:

- 1) є носієм ідеології або специфічного політичного світогляду;
- 2) є організацією, тобто структурованим об'єднанням людей;
- 3) змагається за здобуття влади або здійснення впливу на неї;
- 4) намагається заручитись підтримкою громадян.

Аналіз стратегії і тактики партії, методів і засобів її діяльності дає можливість з'ясувати одну з найголовніших проблем – ставлення партії до влади.

У сучасній державній політиці та управлінні партії відіграють провідну роль, і це доводить аналіз їх участі у політичному процесі та місце, яке вони посідають у політичній та владній системах. На нашу думку, суттєво змінилась роль політичних партій у сучасній політичній системі, громадянському суспільстві, а відповідно і в державній владі. Сьогодні від партії скоріше вимагається здійснення комунікативної функції, ніж боротьба за владу. Цей висновок підтверджується присутністю політичних партій на всіх етапах політичного процесу.

Але, виконуючи свої функції, політичні партії стають причетними до здійснення усіх етапів політичного процесу прямо чи опосередковано.

Так, однією із головних їх функцій є висловлювання, тобто артикуляція інтересів своїх членів і тих прошарків суспільства, на яких вони базуються, отже, вони відіграють значну роль при здійсненні першої фази політичного процесу.

Оскільки суспільство різнопланове і має багато різних груп, інтереси яких відрізняються, партії агрегують ці інтереси, поєднують їх в єдине ціле, знаходячи спільний знаменник для них. Правлячим партіям це доводиться робити, щоб зберегти свої електоральні позиції.

Наступний етап політичного процесу - здійснення прийнятих рішень. Отже, опосередковано, через свої фракції у парламенті, політичні партії впливають і на реалізацію прийнятого політичного курсу держави. Власне виконання названих функцій визначає і місце політичних партій у формуванні та здійсненні державної політики та управління.

Із визначення політичної партії як постійно діючого інституту політичної системи, що бере участь в організації та здійсненні державної влади, впливають функції та завдання політичної партії. В умовах будівництва демократичного суспільства актуальною проблемою є взаємодія партій з гілками влади.

Наявність правлячих і опозиційних партій створює механізм політичної відповідальності влади перед виборцями. Правлячі партії зазнають критики з боку опозиції, що впливає на якість прийнятих ними рішень.

Сьогодні наявність структурованих, багатофункціональних політичних партій є ознакою високого розвитку суспільства, наявності в ньому громадянської культури та толерантності. Дослідження влади та управління неможливе без аналізу діяльності політичних партій у владних структурах. Розгляд інституту політичних партій у контексті його впливу на розвиток управлінських процесів важливий для підвищення результативності функціонування державного управління в Україні.

Партії беруть безпосередню участь у творенні державної політики та у державному управлінні. Їх вплив на державну діяльність відрізняється ступенем залученості, який залежить від форми правління і типу виборчої системи у різних країнах. Форма правління – президентська, змішана чи парламентська – визначає місце та роль парламентських фракцій при створенні уряду та впливає на взаємозв'язки гілок влади у державі. Тип виборчої системи визначає ступінь залученості громадян до демократичних процесів у державі та роль партій в організації роботи законодавчого органу.

Якщо Україна реформує політичну систему в напрямі парламентсько-президентської республіки або парламентської республіки, необхідно усвідомити, що наявність сильних політичних партій є запорукою прогресивного розвитку суспільства. Політичні партії як суб'єкти формування політико-управлінських відносин визначають характер і напрям політичних процесів.

Парламентські партії відіграють роль каналу зв'язку, що діє між групами інтересів у суспільстві та органами державної влади. Існує конкретний механізм всередині парламентських структур, через який і справляється вплив виборців на формування і політику державних структур, – це парламентські фракції політичних партій.

Здійснюючи контроль за урядом, парламентські фракції реалізують можливість політичних партій впливати на уряд, відіграють вирішальну роль у формуванні уряду. Проте повною мірою реалізувати ці можливості мають змогу лише великі фракції, фракції правлячих партій. Інтенсивність впливу фракцій залежить як від чисельності, так і від інтелектуального потенціалу, рівня організації (дисциплінованості під час прийняття рішень), зовнішніх обставин та медіа-ресурсів.

Вкрай 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 і 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 здійснюватися у правовому полі держави.

Партії – найуніверсальніша з політичних форм громадської організації, спеціально пристосована для політичної діяльності в умовах представницької демократії. І доки остання існуватиме – існуватимуть партії. Уряди, як і раніше, формуються на партійній основі. Будь-який політичний режим, що претендує на легітимність, ґрунтується на консенсусі й представництві, не може обійтися без партій. Але партії мають відповідати тій ролі, що покладає на них демократія, і позитивно впливати на розвиток управлінських процесів.

Виклики сучасної епохи, що постали перед Українською державою, актуалізують завдання побудови соціальної, правової, демократичної держави та розвиненого громадянського суспільства. Це диктує нові вимоги до організації системи державної влади, яка повинна відповідати стандартам демократичного врядування.

Створення і забезпечення ефективного функціонування системи взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства - одне з головних завдань процесу демократизації політики й державного управління. Співпраця державних органів з неурядовими організаціями є невід'ємним елементом демократичної політичної культури суспільства і політики взагалі. Водночас наявність налагоджених, ефективно діючих каналів взаємодії між органами

державної влади та "третім сектором" виступає запорукою якісної державної політики, спрямованої на потреби населення, її підконтрольності суспільству, відповідності стратегічним національним інтересам.

Отже, дана співпраця набуває особливої актуальності в процесі взаємодії політики й державного управління, оскільки слугує основою, на якій формуються демократичні засади політичного й управлінського процесів. Співпраця органів державної влади з неурядовими організаціями розглядається як взаємодія держави і громадянського суспільства, демократії і державного управління та як механізм демократизація апарату державного управління.

Сприяння з боку державної влади об'єднанню зусиль неурядових організацій для здійснення ними незалежного, об'єктивного, компетентного громадського контролю за роботою всіх механізмів та складових частин державної машини покликане стати наочним свідченням готовності держави, влади, управлінських кадрів до сутнісних змін в їх діяльності, без яких не можуть відбутися їх якісне відновлення та перехід на сучасний етап у взаємовідносинах політики й державного управління.

Особливого значення згадана проблема набуває в контексті посилення впливу громадян та їх об'єднань на проведення адміністративної, політичної, соціально-економічної реформи в країні, досягнення соціального консенсусу та розвиток сучасної правової, соціальної держави.

Взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства може набувати різних форм залежно від цілей і характеру виконуваної роботи, обсягу повноважень суб'єктів, масштабу взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівні). До таких форм взаємодії, зокрема, можна віднести наступні:

- участь інститутів громадянського суспільства у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, які стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина;

- здійснення ними громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, які мають важливе суспільне значення (у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій);

- надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг населенню відповідно до укладених з органами державної влади договорів;

- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;

- співпрацю органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства в процесі підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників громадських організацій навичкам

ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами їх участі у формуванні та реалізації державної політики;

- проведення органами виконавчої влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;

- виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування.

Форми взаємодії між інституціями неурядового сектору та державними органами і установами досить різноманітні, а їх конкретні види залежать від особливостей національної правової системи та політичних традицій.

Активний соціальний діалог, участь інститутів громадянського суспільства у вирішенні завдань, що стоять перед суспільством, не тільки підвищують їх соціальну роль та значення, а й мають суттєві соціально-економічні та суспільно-політичні наслідки: через нормативно-правові інструменти, економічні важелі та готовність влади до діалогу з суспільством створюється середовище, яке сприяє процесам розвитку громадянського суспільства.

Якісна та ефективна взаємодія органів державної влади з громадянським суспільством можлива за умови наявності трьох основних елементів:

- 1) державного відомства, установи, департаменту та відділу в системі державної влади, які безпосередньо відповідають за співпрацю з неурядовими організаціями;

- 2) розробленої та прийнятої державної програми сприяння розвитку взаємодії державних органів та структур з громадянським суспільством;

- 3) письмових угод між органами державної влади та неурядовими організаціями щодо їх спільної діяльності.

Наявність всіх трьох елементів співпраці влади з НДО не є обов'язковою, але реальна практика поступово наближається до послідовної та поетапної інституціоналізації зазначених процесів. У сучасній Україні все частіше трапляються всі три названих нами елементи.

IV. ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНІ РЕФОРМИ ТА ПОЛІТИЧНА МОДЕРНІЗАЦІЯ ЯК ФАКТОР РЕАЛІЗАЦІЇ НОВОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ПАРАДИГМИ

Особливості та перспективи розвитку перехідних суспільств на зламі століть гостро ставлять питання про основні тенденції, напрями і ймовірні моделі розвитку посттоталітарних суспільств, а також вимагають ґрунтовного аналізу економічних, політичних і соціокультурних чинників, які впливають на зміни і тенденції розвитку політико-адміністративного управління і субординацію пріоритетів державної політики.

Можна констатувати, що не всі держави спроможні адекватно реагувати на такі зміни і виклики з необхідністю реформування на всіх рівнях і в такому разі вони або зникають як самостійні суб'єкти, або ідуть в іншому напрямі розвитку. Система управління повинна бути такою, щоб вона могла забезпечити виконання державою своїх функцій (починаючи від захисту власності і життя, підтримки незахищених верств населення, створення механізму реалізації конституційних прав і свобод) стосовно суспільства. Наслідком неефективного державного управління є недовіра до влади всіх рівнів, зниження авторитету держави, довіри до традиційних політичних інститутів. Негативним наслідком такої ситуації може бути вже не тільки криза управління, а масштабна політична криза.

Відзначимо, що на сьогодні існують різні моделі співвідношення держави і суспільства, а відповідно і різний акцент щодо виконання державою своїх функцій. Йдеться передусім, по-перше, про головну роль держави при визначенні суспільних цілей і пріоритетів розвитку, підпорядкування приватних інтересів державним (що характерно для тоталітарних держав), по-друге, про ліберальну модель, яка виходить ще з концепції держави – "нічного сторожа", передбачає обмеження державного контролю і втручання в економіку, тобто таку форму взаємодії, коли люди передають частину власних прав державі як органу, який повинен представляти і захищати їхні інтереси, держава повинна це робити, а якщо ці умови порушуються, то народ має право на їх захист різними засобами, у тому числі за допомогою революції.

Сучасне завдання для держави – своєчасне реагування на проблеми і пошук адекватного виходу з кризових ситуацій.

Для країн з перехідною економікою, як правило, характерним є низький рівень розвитку громадянського суспільства і демократичного правління, відповідно розраховувати на раціональний діалог влади і суспільства у пошуках виходу з кризи важко. Аналізуючи об'єктивні причини необхідності реформ, враховуючи традиційні функції держави і її завдання як політичного інституту, відзначимо, що це передусім низька ефективність держави як політичного інституту, її неспроможність подолати кризові явища в економіці, політичну нестабільність, корупцію, зростання злочинності, соціальну напруженість, а також зростання недовіри до всіх форм владних інституцій.

У цьому контексті завдання оптимізації виконання державою своїх функцій стосовно суспільства безпосередньо пов'язане з системою функціонування політико-адміністративного управління.

Лінія розмежування політичного і адміністративного рівнів у структурі державного апарату визначається чинним правовим полем, традиціями та поточною розстановкою сил, фактичним поділом влади в суспільстві й державі. При цьому розмежування сфери політичного керівництва і сфери державного управління де-юре і де-факто можуть не збігатися.

Стосовно суспільства функції управління здійснює передусім держава, а тому державне управління слід розглядати як здатність суспільства до саморегуляції. Це дає також підстави у широкому розумінні визначити практично всю діяльність держави як управління. У такому разі поняття "державне управління" і "діяльність держави" можуть збігатися.

Однак ототожнювати управлінську підсистему суспільства виключно з державою буде не зовсім точно. У ХХ ст. держава перестала бути єдиним політичним інститутом. На сьогодні все активніше використовується поняття політичної системи, яка включає до свого складу, крім держави, різноманітні недержавні політичні інститути. Тому за управлінську підсистему суспільства точніше буде вважати політичну систему, а не тільки одну державу, хоча останній і дотепер належить провідна роль.

Існують різні підходи до визначення, характеристики і обсягу смислового навантаження понять "політичне", "адміністративне", "управлінське" та споріднених з ними категорій. Це викликає і неоднозначне тлумачення у вітчизняній і західній літературі змісту поняття "політико-адміністративне управління".

Поняття *"політико-адміністративне управління"* безпосередньо пов'язане та інтегрує сутність і зміст основних положень і понять теорії державного й політичного управління, взаємодії держави і суспільства, співпраці між різними рівнями влади, а в деяких аспектах і системи місцевого самоврядування – як реалізації самоврядної парадигми в управлінні.

Говорячи про формування реально правової держави, підкреслимо, що відповідна система управління повинна розглядатися як адекватна взаємодія між державним апаратом і громадянським суспільством, всередині владних інституцій (на всіх рівнях і формах), а також всередині структурних елементів системи державного управління.

Саме в такому аспекті логічним є використання поняття "політико-адміністративне управління", яке дозволяє проводити аналіз управління з іншим функціональним навантаженням - з точки зору суб'єктного взаємозв'язку політичної складової, яка вказує безпосередньо на вироблення політики, а також на адміністративну складову, яка може бути розглянута як посередник інтегративної взаємодії держави і суспільства.

Модернізаційні реформи, які зараз здійснюються в Україні, належать до цілком певного класу соціальних змін. На загальнотеоретичному рівні ці соціальні зміни досліджуються в рамках двох основних концепцій соціального

розвитку. По-перше, це концепції соціальної модернізації, що пояснюють та програмують процеси трансформації традиційно патріархальних суспільств у сучасні індустріальні. По-друге, це концепції "інформаційної революції", що аналізують та прогнозують соціальні зміни в найбільш розвинених постіндустріальних державах (власне, постіндустріальне суспільство і виявилось інформаційним суспільством).

Ідентичні й вихідні принципи аналізу процесів реформування управлінської системи суспільства, де виділяються дві основні складові. По-перше, це структурно-функціональний аспект модернізації, що пов'язаний із становленням нових інститутів соціального управління відповідно до нормативної бази та нового функціонального імперативу в системі управління. По-друге, це соціокультурний аспект модернізації, що стосується процесу формування нової системи принципів, цінностей, орієнтирів та критеріїв управління, а відтак - нових моделей управлінської діяльності й взаємодії.

На загальнодержавному рівні успішно організувати різноманітні аспекти реформування суспільства можна лише на основі цілісної концепції соціального управління, що спрямована на упорядкування процесу соціальних змін і свідоме та цілеспрямоване культивування тих із них, які виводять країну на новий рівень соціальної організації.

Управлінська реформа пов'язана із загальносистемним процесом узгодження та координації усіх вищезгаданих процесів модернізації й виробленням конкретних управлінських механізмів, що оптимально відповідають завданням цього узгодження та координації. Власне, йдеться про вироблення і практичну реалізацію управлінських технологій, які в самих методах та формах управління закріплюють соціальні новації й перспективні тенденції розвитку суспільства, що модернізується.

Реалізація нової управлінської парадигми здійснюється через низку фундаментальних принципів соціального управління, що визначають його демократичний характер.

Перший принцип - це принцип домінування громадської думки, що є конкретизацією у сфері управління загальновизнаного принципу суверенітету народу.

Другий принцип - це принцип плюралістичної організації системи управління, що відображає закономірне в умовах свободи і демократії різноманіття інтересів та структур громадянського суспільства.

Третій принцип - це принцип пріоритетності прав та свобод людини і громадянина, що в антиетатистському вигляді вирішує питання щодо першочерговості та підпорядкування завдань соціального управління (питання співвідношення "liberty" та "loyalty").

Серед різноманітних нормативно-інституціональних аспектів управлінської реформи першочергове значення має проблема інституціоналізації громадського контролю над процесом прийняття та реалізації управлінських рішень, що здійснюється державними структурами. Вона може бути вирішена тільки шляхом формування системи взаємозв'язку між політичною системою та

громадянським суспільством. Принципово новим в організації демократичного управління є налагодження механізму зворотного зв'язку між об'єктом і суб'єктом макросоціального управління, що привносить елемент соціального контролю в процес прийняття управлінських рішень і ставить під громадський контроль сам процес формування управлінських структур.

Проблемним питанням залишається те, що сьогодні існує невідповідність процесів реформування системи державного управління і стратегічних напрямів розвитку сучасного українського суспільства.

В основі ідеології сучасних трансформаційних перетворень повинні бути такі складові, як розвиток партнерських взаємовідносин між державою, приватним сектором та інституціями громадянського суспільства, розробка механізму підвищення відповідальності державного апарату і надання населенню якісних послуг, залучення громадян до процедур прийняття і контролю за реалізацією політико-управлінських рішень, тобто йдеться про критерії соціального ефекту діяльності суб'єктів державного управління.

Поняття модернізації має досить неоднозначний характер. У перекладі з французької *"modern"* означає сучасний, найновіший, що дозволяє інтерпретувати це поняття як вдосконалення чогось з метою приведення у відповідність із сучасними змінами. З точки зору історичної науки це процес, що призводить до трансформаційних перетворень у суспільстві.

У процесі еволюції модернізації як міждисциплінарної теорії та її поступової політизації викристалізувалося поняття "політична модернізація", яке нині пов'язується з формуванням політичних інститутів, соціальною мобілізацією, розширенням політичної участі населення, закріпленням демократичних цінностей, норм та управлінських засад в сучасному українському суспільстві.

Модернізація, як засвідчує світова суспільно-політична думка, є однією з необхідних умов встановлення нового світового порядку та цивілізаційних змін. В її основі лежить визначення того, що модернізація виступає головною закономірністю соціального розвитку постійних змін, ускладнення політичних, економічних, управлінських структур та інших функцій відповідно до потреб ефективного функціонування суспільства. Розуміння сутності модернізації має бути усвідомленням її як процесу оновлення в дусі вимог сучасності, тому й одержало одностайне визнання вчених світу.

Модернізація – це особлива форма цивілізаційного процесу, яка передбачає подолання відсталості традиційних держав та їх еволюційний перехід до прогресивного соціального ладу.

Сучасна теорія розглядає модернізаційний процес у рамках того чи іншого суспільства як свідому настанову держави на здійснення якісних перетворень у суспільстві не шляхом калькування досвіду передових країн, а завдяки поєднанню найбільш поширених політичних структур, інститутів, цінностей, які мають універсальний, загальний характер, із традиційною специфікою певних суспільств.

Характерною рисою політичної модернізації є також диференціація політичної структури або інституціалізація, яка передбачає формування розгалуженої мережі соціально-економічних, політичних та інших інститутів сучасного суспільства, спрямованих на забезпечення стабільності й соціального порядку. Означений процес розвивається через удосконалення (осучаснення) традиційних інститутів, які в процесі модернізації суттєво змінюють свої функції та характер діяльності, а також через формування нових, сучасних соціально-економічних та управлінських інститутів, а також шляхом індустріалізації (приблизно таку формулу пропонує громадянське об'єднання "Форум змін").

Інституалізація як один із критеріїв успіху політичної модернізації не може мати кількісно-формального характеру. Суспільства з інституційним порядком, який би охоплював все соціально-політичне життя, в історії не зафіксовані. Сам рівень інституалізації визначається якісними показниками: здатністю до вдосконалення та адаптації в нових умовах, автономністю щодо соціальних груп тощо.

Характерним для процесу демократизації (модернізації) є й структурно-змістове перетворення політичної системи, спрямоване на розкриття всіх її потенційних можливостей, формування політичної структури соціальної дії.

Важливим чинником структурно-змістового перетворення політичної системи є забезпечення широкої участі громадян у суспільно-політичному житті, використовуючи переваги інформаційного суспільства, тобто утвердження активної публічної політичної діяльності. Остання в більшості сучасних демократичних держав забезпечує здатність влади до мобілізації людських і матеріальних ресурсів задля вирішення суспільно значущих суспільно-політичних завдань.

Процес політичної модернізації в Україні історично належить до типу вторинної (неорганічної) модернізації, характерної для перехідних суспільств, котрі прагнуть "вписатись" у процес, який російські політологи (В.Пугачов) називають "осучасненням навздогін". Це зумовлює своєрідність у самому державотворчому процесі в Україні.

Неповторність соціально-історичного розвитку України спричинила дві основні особливості:

1) домінування як основного суб'єкта модернізованої владно-бюрократичної верхівки, залежної у своїх діях від чужого центру;

2) залежність суспільно-політичної системи від чужих національної традиції, ментальності й конкретним потребам українського суспільства морально-культурних цінностей та ідеологічних схем.

Проголошення незалежності державою відкрило можливості для всебічної модернізації її суспільства на основі світового досвіду і власних потенційних можливостей. Але з одержанням певного стартового рівня модернізації Україна через розрив між бажаними наслідками політичних змін і реальними її результатами потрапила в лабету "синдрому модернізації".

"Синдром модернізації" – це протиріччя між процесом диференціації, вимогами рівності та здатністю політичної системи до інтеграції.

Розв'язання проблем подолання "синдрому модернізації" вимагає організаційного й теоретичного забезпечення модернізаційного процесу, що передбачає визначення та вирішення основних його проблем.

Однією з найважливіших проблем політичної модернізації є досягнення стійкої рівноваги і політичної стабільності в українському суспільстві на основі визначення природи і напрямку процесів, що відбуваються в ньому.

Тому для України сьогодні важливе перезавантаження мислення, дій та управління на кшталт подолання кризових станів:

- збалансування державного управління й системи місцевого самоврядування, спираючись на здатність української ментальності витворювати різноманітні індивідуальні й громадські форми раціонального господарювання та потяг до утворення різноманітних місцевих форм самореалізації населення на локально-суспільному та особистісному рівнях;

- виявлення протиріч у зальнодержавних, галузевих, регіональних, колективних та особистих інтересах і визначення способів їх узгодження для досягнення консенсусу та прийняття ефективних управлінських рішень;

- вирішення проблем адміністративно-територіального поділу країн як засобу погодження централізаторської політики українських структур (Крим, Закарпаття, Галичина, Донецьк);

- врахування нового, що приносять кризові стани у світі та в Україні.

Другою важливою проблемою є пошук оптимальних способів переходу від традиційного суспільства до раціонального, пом'якшення зіткнень традиційних цінностей до демократичної політичної культури з новими модернізованими інститутами.

Третьою проблемою політичної модернізації сучасної України шляхом перезавантаження мислення є налагодження системи постійного зворотного зв'язку й діалогу між представниками владних структур і населенням, збільшення числа індивідів, які мають не лише право, а й реальну можливість бути почутими під час прийняття та реалізації публічних політичних рішень.

Зазначені умови вирішення основних проблем сучасного етапу політичної модернізації в Україні мають служити своєрідним орієнтиром для формування самобутньої вітчизняної моделі суспільно-державного розвитку та подолання кризових станів у суспільстві.

Побудова будь-яких управлінських моделей розвитку суспільства чи окремої громади визначається загостренням існуючих чи потенційних проблем, що виникають внаслідок диспропорції рівнів розвитку сегментів суспільства та розбалансування їх внутрішньої взаємодії. Знання про структуру цих проблем має істотний вплив на реалізацію всіх наступних управлінських дій, їх визначення та формування.

Формулювання проблеми як такої пов'язано з необмеженою максимізацією вигоди в сучасних економіках і почасти викликає помилки, що виявляються й

виправляються поверненням до розпорошення проблеми, нового формулювання та її розв'язання. Тобто процес структурування проблеми іде у зворотному напрямі і характеризується наявністю прогнозування та планування.

Прогнозування – це процедура продукування фактографічної інформації стосовно майбутніх станів суспільства на основі попередньої інформації щодо проблем державної політики.

Планування – це визначення параметрів управлінського процесу на основі зіставлення інформації про потреби зовнішнього середовища в результатах діяльності і його можливостей, з урахуванням розвитку самого суб'єкта, що направлено на досягнення поставленої перед системою мети.

Прогнозування і планування взаємопроникні та чергові етапи реалізації перспективної державної політики. Власне, планування – це процес перетворення цілей в прогнози та плани, процес визначення пріоритетів, засобів та методів їх досягнення. Призначення планування як функції управління полягає в намаганні завчасно врахувати по можливості всі внутрішні та зовнішні фактори, що забезпечують сприятливі умови для нормального функціонування і розвитку об'єкта управління (суспільні відносини).

Структурування у поєднанні прогнозування та планування вибудовує стратегію поведінки суб'єкта управління відносно об'єкта та системи в цілому. Термін "стратегія" має глибоке коріння і є широко поширеним та загалом розуміється як комплекс дій з досягнення визначених цілей.

Стратегія – це свідомий процес, спрямований на визначення напряму розвитку організації, регіону чи територіальної громади в умовах середовища, що змінюється. Формування ж стратегії та складання плану щодо її реалізації визначаються як стратегічне планування, що в системі державного управління надає управлінській діяльності довгострокового характеру.

Стратегічне планування – це систематичний процес, за допомогою якого організація, регіон чи територіальна громада прогнозує та планує свою діяльність на майбутнє. А саме – процес постійного прийняття та коригування управлінського рішення у часі. Результатом цього процесу стає документ, який спрямовує на досягнення поставлених цілей.

У цьому контексті стратегічне планування, будучи формотворчим елементом системи управління, природно відтворює систему в собі, її елементи, надаючи їм власних параметрів, і, як наслідок, стає підґрунтям для виникнення та використання стратегічного управління в діяльності суб'єктів реалізації державної політики.

У науковій літературі також поширеним є поняття "**стратегічний менеджмент**".

Важливим є розуміння спільних і відмінних рис між стратегічним плануванням і менеджментом, оскільки у державному секторі спостерігаються певна плутанина й неадекватне сприйняття цих термінів.

Стратегічне планування переважно наголошує саме на розробці стратегічного плану. *Стратегічний менеджмент* здебільшого звертає особливу увагу на етап реалізації. Це, звісно, не означає, що планування є менш

важливим, швидше за все йдеться про таку саму значущість етапу реалізації. Згідно з цим у стратегічному управлінні можна виділити дві фази: 1) *період стратегічного планування*; 2) *період реалізації стратегії*.

Отже, **стратегічне управління** – це процес первісного і (в подальшому), повторного визначення стратегії у відповідь на зміни оточення, що відбулись, чи на зміни, що лише відбудуться, або навіть процес, що спричиняє ці зміни, і пов'язаний з ним процес реалізації/виконання, в якому ресурси та можливості суб'єкта розподілені таким чином, щоб вона могла реалізувати перспективні/довгострокові цілі щодо розвитку, а також була здатна забезпечити своє існування в потенційних ситуаціях переривистості. Стратегічне управління полягає у прийнятті рішень (стратегій) щодо майбутніх напрямів діяльності органів влади та у виконанні цих рішень.

Відтак процес стратегічного управління за процедурним змістом повністю співвідноситься з процесом стратегічного планування, де покроковий процес реалізації стратегії спрямований на:

- розвитку організаційної структури та її пристосування до обраної стратегії;
- збереження або запровадження нових функцій, що необхідні для належної роботи організації з метою успішної реалізації нею обраної стратегії;
- проведення моніторингу ефективності реалізації окремих етапів процесу впровадження стратегії.

Суть стратегічного планування полягає у виділенні істотного у всьому комплексі змін, бажаного і можливого становища організації, регіону чи територіальної громади в майбутньому.

Найбільше значення для успішного розвитку організації, регіону чи населеного пункту безпосередньо має **стратегічне мислення** й відповідно – **стратегічні дії** державних службовців і представників місцевого самоврядування. Стратегічне мислення формується завдяки виробленню результативних і ефективних стратегічних планів.

Особливістю стратегічного мислення, на відміну від звичайного (наукового), є його прогностичний та практичний виміри. Стратегічне мислення зорієнтоване на зміну дійсного стану речей, його метою є конструювання бажаного майбутнього для організації, регіону чи населеного пункту та визначення практичних засобів його досягнення.

Базовими положеннями, що свідчать про наявність стратегічного мислення у керівництва організації, регіону чи територіальної громади, є:

- орієнтація на громадянина як на клієнта-споживача;
- розуміння необхідності постійної готовності до змін;
- усвідомлення суті стратегічного порівняно з "поточним", оперативним;
- комплексне розуміння кінцевого результату стратегічного планування;
- розуміння "пасток" стратегічного планування;
- інструментально-технологічний аспект стратегічного мислення;

- володіння керівництвом навичками стратегічного мислення, що надає відчутних переваг організації, регіону чи територіальній громаді [2, с. 8].

Процес стратегічного планування можна застосовувати на різних щаблях, у різних підрозділах та функціональних сферах організації. Перший цикл системи складається з розроблення стратегічного плану за принципом "знизу вгору" у межах схеми, визначеної на найвищому організаційному щаблі. Стратегічний план, складений на найнижчому щаблі, переглядають та коригують на кожному наступному щаблі. У другому циклі розробляють оперативні плани для впровадження стратегічного плану. Частіше трапляється система "менеджменту стратегічних питань", що призначена для врегулювання конкретних стратегічних проблем і не має на меті інтегрувати між собою відповідні стратегії у всіх організаційних підрозділах та функціональних сферах.

ВИСНОВКИ

1. Система державного управління, що склалася в Україні, характеризується невизначеністю інституціонального розмежування між політичними та адміністративними складовими. На порядку денному стоїть завдання визначення оптимальної моделі поєднання в державному управлінні адміністративних і політичних функцій.

Пріоритетні шляхи гармонізації публічної політики та управління полягають у:

- формуванні національної ідентичності як ключового чинника, на якому базується процес визначення головних орієнтирів суспільного поступу і національних інтересів;

- створенні політико-правових механізмів, які унеможливають домінування особистих та корпоративних інтересів над загальнодержавними;

- побудові балансу адміністративних і політичних складових у системі управління та створення політико-правових засад, які б забезпечили деполітизацію та професіоналізацію державної служби.

2. Якість організації і функціонування державної влади, її дієздатність визначають рівень політичного управління розвитком суспільства, ступінь його демократичності, зміст і характер політичного процесу. Недосконалість системи державно-владних відносин спричиняє можливість появи і поглиблення кризових явищ, дестабілізацію суспільства, загострення конфліктів між соціальними і політичними суб'єктами, владними структурами, негативно впливає на розвиток політичного процесу, змінюючи його зміст у небажаному напрямі. Саме недосконалість системи державно-владних відносин в Україні є однією з головних причин тих проблем і труднощів, з якими стикається сучасне українське суспільство. Тому вдосконалення цієї системи виступає сьогодні як надзвичайно актуальне і пріоритетне завдання.

Отже, взаємозв'язок між політичною владою і управлінням виступає як необхідна передумова успішного функціонування і розвитку суспільства. Це пояснюється насамперед тим, що організація управління, визначення його змісту, мети є однією з провідних функцій політичної влади. Влада реалізується насамперед через управління, оскільки саме у сфері політико-владних відносин приймаються політичні рішення, які виступають основою прийняття управлінських рішень із наступною їх практичною реалізацією. Тому у практичному сенсі саме від динаміки та оптимізації владно-управлінської взаємодії будуть залежати й конкретні результати реформування усіх сфер суспільного життя в Україні.

3. Критерієм ефективності політико-адміністративних перетворень за таких умов є результативність і соціальний ефект управлінської діяльності як інструменту задоволення інтересів суспільства.

Одним з напрямів демократичного політико-адміністративного реформування є передача частини функцій держави громадянському суспільству виходячи з того, що суспільство, громадяни готові взяти на себе відповідальність реалізовувати ці функції. Основні завдання політико-адміністративного реформування передбачають налагодження адекватної взаємодії між політико-адміністративними структурами і суспільством, децентралізацію управлінських повноважень серед все більшої кількості суб'єктів прийняття управлінських рішень, а також автономізацію управлінських структур на основі розподілу управлінських повноважень.

Необхідно створити таку систему управління, яка б була спрямована на надання якісних послуг населенню і суспільству, а також поступову трансформацію ієрархічної системи управління в поліархічну.

4. Політико-управлінська діяльність держави полягає у забезпеченні політично доцільного, закономірного функціонування суспільства і розвитку суспільних відносин, у процесі якого відбувається управління державою за допомогою людських і фінансових ресурсів. Безпосередній зміст цієї діяльності визначається ступенем врахування політичних інтересів тих сил, що обіймають і здійснюють державну владу, та їх відповідності загальнонаціональним інтересам. Політичні партії є тим інститутом, який здійснює державну політику та управління.

5. В умовах демократизації політичного процесу в Україні актуалізується завдання організації системи державної влади на принципах демократичного врядування й наближення до інтересів та потреб громадян. Формування соціально-сучасної ціннісної системи державного управління, яка б відповідала потребам сьогодення і усталеним демократичним принципам функціонування політики, користувалася підтримкою і довірою з боку різноманітних неурядових організацій, неможливе без налагодження якісної співпраці як всередині системи державно-управлінських відносин між різними владними структурами, так і в системі їх взаємовідносин з інститутами громадянського суспільства і громадськістю в цілому.

6. Аналіз підходів у формуванні соціально-ціннісної бази (аксіологічних засад) сучасних систем державного управління показав, що формування і впровадження в практику діяльності системи державного управління сучасної України соціально-цінних засад, притаманних гуманістичній ліберально-демократичній політичній парадигмі, значною мірою сприятимуть підвищенню ефективності функціонування цієї системи в умовах політико-плюралістичного розвитку громадянського суспільства, ринкової економіки, процесів європейської та світової інтеграції країни.

Активна участь людини в політиці й державному управлінні має важливе і принципове значення для становлення демократії та громадянського суспільства в Україні.

Говорячи про особистість як суб'єкт політики, ми маємо на увазі відносно самостійного, активного учасника суспільно-політичного життя, який має свободу волі, діє розумно й усвідомлено, володіє як загальнолюдськими, так і унікальними в своєму роді рисами, зокрема цілісністю, активністю, цілеспрямованістю тощо. Основними ознаками політичної суб'єктності є: здатність і можливість прийняття політичних і державно-управлінських рішень; наявність засобів і можливостей їх реалізувати; практична участь в політичній діяльності чи державному управлінні; відповідальність за наслідки прийнятих політичних і державно-управлінських рішень.

Демократизм суспільства вимірюється ступенем залучення громадян до вирішення загальносуспільних проблем. Дієвими засобами такого залучення, як свідчить демократична практика, є форми співпраці органів державної влади з громадськістю, які покликані здійснювати громадський контроль за діяльністю органів влади і виступають реальним проявом розвиненості демократії.

Людський вимір політики й державного управління виявляється у наданні їм гуманістичного спрямування, здійсненні в інтересах людини, суспільства, народу загалом, а також стосовно людини як найвищої суспільної цінності, повазі її гідності, права на життя, вільний розвиток і створення умов для реалізації здібностей, визнанні і реальному забезпеченні всіх прав людини й громадянина, що стає критерієм оцінки ефективності суспільної системи, рівному ставленні до всіх громадян держави. Політика й політична діяльність, які здійснюються за межами принципів гуманізму, є аморальними.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. – Х. : Фоліо, 2006. – 45 с.
2. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні / Центр політико-правових реформ. - Режим доступу : www.pravo.org.ua
3. Регламент Верховної Ради України від 19 верес. 2008 р. № 547_VI. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
4. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. - М. : Юрид. лит., 1997.
5. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики / В. Д. Бакуменко. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.
6. *Бандурка А. М.* Психология управления / А. М. Бандурка, С. П. Бочарова, Е. В. Землянская. – Х. : ООО "Фортуна-пресс", 1998. – 464 с.
7. *Берданова О.* Стратегічне планування : навч. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Львів : ЗУКЦ, 2008. – 138 с.
8. *Брайсон Дж.* Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / Дж. Брайсон ; пер. з англ. А. Кам'янець. – Львів : Літопис, 2004. – 352 с.
9. *Валевський О.* Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства / О. Валевський. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 217 с.
10. *Гаєвський Б. А.* Політичне управління : навч. посіб. / Б. А. Гаєвський, В. А. Ребкало, М. В. Туленков. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 160 с.
11. *Гантінгтон С.* Протистояння цивілізацій та зміна світового порядку / С. Гантінгтон. – Львів, 2006.
12. Государственная политика и управление : учебник. – Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. – 384 с.
13. *Глазунова Н. И.* Система государственного управления / Н. И. Глазунова. – М. : ЮНИТИ, 2005. – 551 с.
14. Государственное управление и государственная служба в трансформирующемся обществе / под ред. Ю. В. Яковца. - М. : Изд-во "РАГС", 2001. - 169 с.
15. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Факт, 2003.
16. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський та ін. - К. : Знання, 2004. - 342 с.
17. Запровадження стратегічного планування в Україні : зб. док. і матеріалів / уклад. В. Тертичка. - К. : Центр дослідж. адм. реформи НАДУ, 2004. – 437 с.
18. *Загороднюк С. В.* Управлінське спілкування як засіб оптимізації професійної діяльності державних службовців / С. В. Загороднюк // Зб. наук. пр. УАДУ. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. – Ч. IV. – С. 346-352.

19. Культура державного управління: організаційний аспект : монографія / Б. А. Гаєвський, В. А. Ребкало. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 144 с.
20. Концепція взаємодії держави і громадянського суспільства ; Ін-т громадян. сусп-ва. - Режим доступу : www.csi.org.ua
21. *Козаков В. М.* Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні : монографія / В. М. Козаков. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 284 с.
22. *Логунова М. М.* Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності / М. М. Логунова. – К. : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2006. – 196 с.
23. Основы современного социального управления: теория и методология : учеб. пособие. – М. : ОАО "НПО"Экономика", 2000. – 271 с.
24. *Пірен М. І.* Основы політичної психології : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : Міленіум, 2003. – 418 с.
25. Реформа государственного управления: институционализация консультаций между институтами власти и неправительственными организациями в странах СНГ. Условия, формы, практика. – Братислава : United nations development programme, 2002. – 118 с.
26. Соціокультурні ідентичності та практики / за ред. А. Ручки. – К. : Ін-т соціол. НАН України, 2002. – 315 с.
27. *Токовенко В.* Шляхи оптимізації взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади в контексті трансформації моделі правління в Україні / В. Токовенко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї / Ін-т політ. і етнонац. дослідж. НАН України. – К., 2003.
28. *Шведа Ю.* Теорія політичних партій та партійних систем : навч. посіб. / Ю. Шведа. – Львів : Тріада плюс, 2004. – С. 193.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
I. ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ І УПРАВЛІННЯ.....	4
II. ЦІННІСНІ ВИМІРИ ТА ОСОБИСТІСНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИКИ І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	11
III. СПІВПРАЦЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ І ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ.....	20
IV. ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНІ РЕФОРМИ ТА ПОЛІТИЧНА МОДЕРНІЗАЦІЯ ЯК ФАКТОР РЕАЛІЗАЦІЇ НОВОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ПАРАДИГМИ.....	25
ВИСНОВКИ.....	33
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	36

Наукове видання

Авторський колектив :

*Ребкало Валерій Андрійович, Афонін Едуард Андрійович,
Шахов Валерій Андрійович, Бережний Ярослав Вікторович,
Валевський Олексій Леонідович, Гаврилюк Алла Михайлівна,
Голубь Валерія Володимирівна, Гонюкова Лілія Василівна,
Гурієвська Валентина Миколаївна, Козаков Володимир Миколайович,
Логунова Марія Миколаївна, Пірен Марія Іванівна,
Пшеничний Олена Володимирівна, Радченко Олександр Віталійович,
Тертичка Валерій Володимирович,
Усаченко Лариса Михайлівна*

**СИСТЕМНІ ЧИННИКИ
ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИКИ І УПРАВЛІННЯ**

Наукова розробка

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактор *М. В. Золотова*
Коректор *О. В. Должикова*
Технічний редактор *Н. Ю. Копайгора*

Підп. до друку 21.10.2010.
Формат 60 x 84/16. Ум.-друк. арк. 2,3. Обл.-вид. арк. 2,4.
Тираж 50 пр.

Видавець і виготівник : Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.