Національна академія державного управління
при Президентові України

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ

Навчально-наукове видання

За загальною редакцією
В. В. Тертички, В. А. Шахова

Київ і Львів
2012

УДК 32:351:005.591.4
Р45

Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 198/10-8 від 20 грудня 2012 р.)

Керівник авторського колективу *В. А. Ребкало.*
Авторський колектив:
В. В. Акулов-Муратов (6.5), ***Е. А. Афонін*** (3.1; 3.2; 8.1; 8.2), ***М. Ю. Бондаренко*** (5.2), ***О. Л. Валевський*** (1.2; 1.3), ***В. В. Голубь*** (5.1; 5.3), ***Л. В. Гонюкова*** (6.1; 6.3), ***В. М. Козаков*** (4.1; 4.2; 4.3), ***О. В. Рашковська*** (4.4), ***І. В. Кравчук*** (7.1), ***В. О. Купрій*** (7.3), ***М. М. Логунова*** (6.2; 6.4), ***Т. В. Новаченко*** (8.1; 8.2), ***М. І. Пірен*** (3.3; 3.4), ***В. А. Ребкало*** (1.1; висновки і рекомендації), ***Г. Л. Рябцев*** (2.2; 2.3), ***О. В. Суший*** (3.1; 3.2), ***В. А. Тарнай*** (7.1; 7.2), ***В. В. Тертичка*** (вступ; 7.1; 7.2; 7.3), ***В. І. Шарий*** (4.5), ***В. А. Шахов*** (2.1; висновки і рекомендації).

Рецензенти:
С. О. Біла, доктор наук з державного управління, професор, завідувач відділу регіонального розвитку НІСД, заслужений економіст України;
І. В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України, заслужений діяч науки і техніки України;
О. В. Шуба, доктор політичних наук, професор, завідувач відділу Апарату Верховної Ради України.

Р45 **Реформування** державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження : навч.-наук. вид. / авт. кол. : В. А. Ребкало (кер.) [та ін.] ; за заг. ред. В. В. Тертички, В. А. Шахова. – К. ; Львів : НАДУ, 2012. – 352 с.
ISBN 978-966-619-323-3.

У виданні розглянуто процес реформування державної політики України, зокрема охарактеризовано теоретико-методологічні засади цього процесу, проаналізовано його нормативно-правову базу, висвітлено його сутність і особливості. Виконано за результатами науково-дослідної роботи "Реформування державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження" (ДР № 0112U002452) в межах комплексного наукового проекту "Державне управління та місцеве самоврядування".

Для науковців, викладачів, докторантів, аспірантів, слухачів та студентів вищих навчальних закладів, а також для всіх, хто цікавиться політичною і управлінською проблематикою.

УДК 32:351:005.591.4

Видання здійснюється за фінансової підтримки Національного агентства України з питань державної служби (Державний контракт № 223 "Про надання послуг з підготовки магістрів у галузі знань "Державне управління" від 3 грудня 2012 р.)

ISBN 978-966-619-323-3

© Національна академія державного управління при Президентові України, 2012

ВСТУП

Наприкінці XX – початку XXI ст. в Україні істотно зросла стурбованість суспільства щодо якісних характеристик державного управління, змістового наповнення державної політики як процесу до результатів і наслідків прийняття управлінських рішень владою на центральному і регіональному рівнях та органами місцевого самоврядування.

Підвищення дієвості й результативності систем державного управління країн унаслідок упровадження нових управлінських технологій, які базувалися на демократичності та прозорості процедур вироблення рішень (що відбилося на показниках економічного розвитку й суспільного добробуту) можна розглядати як своєрідну відповідь Заходу (беззаперечно, переконливу й успішну) тим викликам, які висували системи адміністративно-командного управління радянського зразка в економічному змаганні двох систем у другій половині XX ст.

Актуальність теми вироблення державної політики зумовлена суперечливими тенденціями розвитку механізмів її вироблення і прийняття управлінських рішень в Україні, незадовільним кадровим забезпеченням відповідної діяльності, недостатнім поширенням навчальних і тренінгових програм фахової підготовки творців і аналітиків політики.

Становлення термінології у сфері державної політики є необхідною передумовою результативного впровадження в Україні кращої практики розвинених країн, проте в цій сфері відкритих питань на сьогодні значно більше, ніж узгоджених як на рівні теорії, так і на практиці (закріплення термінів у законодавстві, однозначне вживання у ЗМІ).

Як зазначає дослідник О.Кілієвич, практично всі, хто професійно займається питаннями державної політики, розрізняють політику-1 (державну) – ***policy*** (як курс дій) і політику-2 – ***politics*** (або політичну діяльність, політичне життя, що стосується сфери конфлікту інтересів різних груп, боротьби за владу тощо). Проте поширеною помилкою залишається вживання прикметника "політичний" як утвореного від іменника "політика-1", особливо коли йдеться про впровадження в українську практику понять англомовного походження. В англійській мові прикметник ***political*** утворюється лише від іменника ***politics***, тоді як прикметник, що утворений від іменника ***policy*** слова не змінює. Ми пропонуємо перекладати конструкції на кшалт ***policy proposal/decision*** як "пропозиція/рішення щодо політики", щоб відрізняти від термінів ***political proposal/decision*** (політична пропозиція, політичне рішення). Без подібного розмежовування й надалі виникатимуть в окремих публікаціях всеохопні "політичні науки" як однаковий переклад одночасно ***policy science*** і ***political science***[*].

Державна політика – це як курс дій (або утримання від дій/бездій), обраний органами влади для розв'язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем.

* Докладніше див. : *Кілієвич О.* Інституалізація аналізу політики в Україні / О. Кілієвич // Суспільна політика та стратегічний менеджмент. – 2008. – № 1. – С. 4-15. – Текст також розміщено на сайті : http://www.ipas.org.ua ("Бібліотека").

Аналіз державної політики розглядається як комплекс процедур, що стосуються вироблення рекомендацій (порад) органам влади щодо найкращого з-поміж можливих курсу дій – державної політики загалом та її окремих складників, а також питань оцінювання, моніторингу результатів і наслідків виконання державних рішень для покращення показників суспільного розвитку. Рекомендації щодо найкращого вибору мають базуватися на суспільних цінностях, суспільному й соціальному виборі, який зроблено в демократичному суспільстві. Важливою характеристикою аналізу політики є його *публічність* – залучення широких верств громадськості, експертів, науковців, недержавних організацій до дискусій, що передують ухваленню рішень.

Україна де-факто є першою країною на теренах СНД, де відбулося багатоаспектне становлення аналізу державної політики. У Росії та інших пострадянських країнах донині вживалися лише окремі заходи в цій сфері, переважно науково-методичного спрямування та в рамках програм технічної допомоги цим країнам. Українських фахівців залучають для впровадження різних аспектів методології аналізу державної політики в Азербайджані, у Вірменії, Грузії та Казахстані. Наразі нагальними питаннями є підбиття перших підсумків розвитку й огляд створених ресурсів у сфері вироблення й аналізу державної політики в Україні.

Отже, глобалізаційні виклики, зокрема, світова фінансово-економічна криза, вимоги громадянського суспільства, євроінтеграційні наміри влади формують попит на якісно вищий рівень обґрунтованості державної політики на засадах результативності, ефективності та справедливості в умовах прозорості процедур підготовки відповідних рішень.

Звідси випливає необхідність ґрунтовного аналізу процесу реформування державної політики в Україні, визначення його теоретико-методологічних засад, успіхів і прорахунків, шляхів і механізмів його вдосконалення.

Навчально-наукове видання підготовлене колективом авторів з власним баченням підходів до формування і реалізації державної політики, що може мати некласичне розуміння та політологічний ухил сприйняття процесу вироблення й аналізу державної політики.

Авторський колектив висловлює щиру подяку рецензентам: завідувачу відділу регіонального розвитку НІСД, заслуженому економісту України, доктору наук з державного управління, професору С.Білій; завідувачу кафедри економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України, заслуженому діячу науки і техніки України, доктору наук з державного управління, професору І.Розпутенку; завідувачу відділу Апарату Верховної Ради України, доктору політичних наук, професору О.Шубі за розуміння і оцінку зробленої праці та сподівається на подальшу співпрацю.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Проголошення у 2010 р. курсу державної політики на докорінну модернізацію актуалізувало низку проблем, пов'язаних із реалізацією реформ. Зокрема, необхідність визначення концептуальних засад політики реформ, переосмислення здобутків та прорахунків реалізації реформ протягом двадцяти років незалежності.

Упродовж 2010–2012 рр. завдяки впровадженню політики реформ було досягнуто конкретних результатів, що дало змогу стабілізувати ситуацію в суспільстві, спинити поширення деструктивних процесів і розпочати роботу над визначенням подальших кроків, спрямованих на модернізацію суспільства.

У цей період пріоритетом було завдання подолання негативних наслідків фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. Зокрема, було вжито заходів, спрямованих на забезпечення розвитку базових і перспективних галузей української економіки та перебудову нереформованої системи соціального захисту населення, яка опинилася перед загрозою втрати можливості виконувати свої функції.

Була реалізована адміністративна реформа, націлена на оптимізацію кількості органів виконавчої влади та державних службовців унаслідок перегляду управлінських функцій. Проведена адміністративна реформа допомогла суттєво підвищити відкритість й прозорість функціонування органів влади. Після цього постало питання щодо прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, що стане суттєвим кроком у напрямі створення професійної державної служби.

Сьогодні вже можна вести мову про системні кроки в напрямі створення сприятливих умов для підприємницької діяльності та подальшого розвитку системи українського судочинства. Зокрема, це виявилось у прийнятті Податкового кодексу та Кримінально-процесуального кодексу.

У центрі уваги також були питання розвитку українського податкового законодавства, спрямованого на унеможливлення нелегального обороту капіталу, а також сприяння залученню в реальний сектор економіки інвестицій. Нині реалізуються пілотні про-

екти, спрямовані на реформування системи охорони здоров'я, освіти та регіонального розвитку.

Досвід двох років модернізації приніс конкретні позитивні результати і засвідчив правильність обраного стратегічного курсу на всебічне реформування українського суспільства.

Проте, як зазначалося у Посланні Президента України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році", перетворення наразилися на перепони, які сьогодні несуть реальну загрозу гальмування процесу глибинного оновлення усіх сфер суспільного життя, призводять до знецінення здобутих результатів. "Головними з-поміж них виявилися інерція і спротив корумпованої бюрократії. Протиріччя між намірами державного політичного керівництва й інтересами бюрократичних груп, сформованих за регіональним і галузево-корпоративним принципами, набувають дедалі конфліктнішого характеру. Ці протиріччя створили сприятливий ґрунт для зміцнення ідеологічних позицій політичних партій і рухів, опозиційних до реформаторського курсу. Деструктивна діяльність цих сил знайшла втілення в численних політичних спекуляціях", – зазначається у Посланні [1, с. 8].

Отже, у контексті зазначеного актуальною проблемою є завдання дослідження причин невдач реалізації реформаторських проектів протягом двадцяти років державної незалежності й чинників, які гальмують модернізацію. Метою цієї роботи є визначення напрямів корекції державної політики реформ для забезпечення її максимальної ефективності.

1.1. Необхідність та актуальність реформування державної політики

Усвідомлення необхідності інтенсифікації економічного, соціального і політичного розвитку стало одним із головних підсумків двадцятирічного існування України. Наслідки для України світової фінансово-економічної кризи стали наочною демонстрацією загроз, що виникли через відсталість економіки і нездатність політичного класу до належного управління. Підсумки двадцятирічного існування незалежної Української держави переконливо засвідчили драматичне відставання країни не тільки від світових держав-лідерів, а й від колишніх республік СРСР. Без кардиналь-

них модернізаційних змін Україна ризикує опинитися на маргінесі світового розвитку.

Модернізація на основі системних реформ суспільства та економічного устрою – так можна визначити основне завдання розвитку держави, яке необхідно розглядати як історичний шанс для країни. Це – мегазавдання, яке складається з трьох завдань: необхідності визначення концепції і реалістичного плану модернізаційних змін, створенні економічних та соціально-політичних засад, які б забезпечили реалізацію модернізаційного плану, формування суб'єкта державної політики, який був би спроможний до впровадження інноваційних змін. Для досягнення зазначених цілей Україна має певні шанси. Ще залишилися фрагменти науково-виробничої інфраструктури, яка здатна впроваджувати новітні технології. Функціонує система освіти для підготовки кваліфікованих кадрів, здатних працювати в сучасних технологічних умовах. Існує усвідомлення необхідності докорінних змін у середовищі патріотичної еліти і представників відповідального бізнесу. Насамкінець, наочні можливості державного управління в мобілізації фінансових та матеріальних ресурсів для досягнення визначеної мети.

Необхідність модернізаційного шляху розвитку викликана низкою актуальних суспільно-економічних потреб, подальше нехтування якими остаточно відсуне Українську державу до категорії країн "третього світу".

Передусім, це прогресуюче "старіння" української економіки. Згідно з даними Державної служби статистики ступінь зношеності основних фондів в українській економіці в 2010 р. досяг 74,9%, тоді як у 2000 р. становив 43,7% [2]. Збереження тенденції збільшення зношеності основних фондів протягом останнього десятиріччя свідчить про банальне проїдання економічного потенціалу на шкоду майбутнім поколінням.

За 20 років трансформації не вдалося суттєво збільшити матеріальний рівень населення. Так, за даними Світового банку, ВВП України на душу населення у 1990 р. становив $5,960, у 2010 р. – $6,620. ВВП за паритетом купівельної спроможності в 1990 р. становив $309,03 млрд, у 2010 р. – $303,8 млрд. Таким чином, без малого два десятиріччя було втрачено, як з точки зору зростання економіки, так і зростання матеріального рівня населення [3].

Україна залишається однією з найбільш корумпованих держав у Європі. У 1998 р. Україна вперше з'явилася в Індексі сприйняття корумпованості країн (corruption perceptions index), отри-

мавши 70-те місце серед 85-ти країн із балом 2,8. У 2011 р. Україна посіла 152-ге місце серед 183-х країн світу з балом 2,3 [4]. Отже, доводиться робити висновок, що впродовж останнього десятиріччя всі заходи боротьби з корупцією не дали відчутного ефекту.

Фундаментальною потребою є необхідність технологічного розвитку і подолання консервативного характеру економіки. Так, в економіці США на 4-й технологічний уклад припадає 20% продукції; на 5-й уклад – 60%; на 6-й – 5%. В економіці Росії продукція 3-го технологічного укладу займає 30%; 4-го – 50%; 5-го укладу – 10%; 6-го технологічного укладу – 1%. Водночас в Україні на 3-й технологічний уклад припадає 60% продукції; на 4-й уклад – 38%, на 5-й – 3%, на 6-й – 0,04% [5].

В українській економіці надзвичайно слабкими темпами впроваджуються інновації. За даними статистики, у 2010 р. інноваційною діяльністю у промисловості займалися 13,8% загальної кількості обстежених промислових підприємств. Водночас інноваційна продукція, що була реалізована, становила всього 3,8% від загального обсягу промислової продукції [6, с. 183–184]. Така ситуація змушує робити висновок, що в Україні сформувалася економічна модель, яка не сприймає інновації. Головна причина цього полягає у відсутності належних стимулів до інновацій у власників підприємств. Як стверджують В.Дементьєв і В.Вишневський, "основна перешкода інноваційної діяльності – це не відсутність засобів або недолік державного управління процесом інновацій. Перешкода інноваційної діяльності – політичні й економічні інститути українського суспільства, асиметрія економічної влади й господарського устрою, що виростає на її основі" [7, с. 92]. В умовах такої економічної моделі основною конкурентною перевагою, яка забезпечує отримання прибутку і особистий доход власника, є інвестиції в отримання економічної і політичної влади, а не в інновації. Як стверджують зазначені автори, "інвестиції у владу, таким чином, – це не тільки основна позитивна умова й джерело максимізації економічного прибутку й особистих доходів, але й умова виживання у світі сваволі. Ступінь безпеки бізнесу й можливості одержання доходів визначається не технологією і якістю організації виробництва, а місцем, яке посідає даний власник у тій ієрархії економічної влади, яка побудована в нашому господарстві" [7, с. 88].

Наступною потребою у модернізаційному оновленні можна назвати погіршення стану інтелектуального потенціалу країни.

Доводиться констатувати, що уявлення про високий інтелектуальний рівень України дедалі більше перетворюється на міф. Так, кількість організацій, що виконували наукові дослідження й розробки в 1991 р., становила 1,344, у 2011 р. – 1,255. Чисельність наукових співробітників зменшилася з 313 тис. у 1990 р. до 84,9 тис. у 2011 р. Відбувається зменшення наукоємності ВВП. За даними Держстату, питома вага обсягу виконаних наукових і науково-технічних робіт у ВВП знизилася з 1,36% в 1996 р. до 0,79% в 2011 р. [8].

Подолання бідності, зменшення драматичного матеріального розшарування суспільства – наступний комплекс проблем, що зумовлює необхідність модернізації. За підрахунками Інституту демографії і соціальних досліджень НАН України, близько чверті населення України перебуває за межею бідності. Однак, якщо оцінювати реалії України за загальноєвропейськими критеріями, то бідних нараховується майже 80%. Якщо наприкінці 80-х рр. у СРСР розрив у доходах 10% найбільш багатих і 10% найбільш бідних сімей був у 2,5–3 рази, то нині цей розрив – як мінімум 15–20 разів. Незважаючи на постійну увагу влади до проблеми боротьби з бідністю, відчутних успіхів немає. Як показують результати аналізу Рахункової палати, виконання Стратегії подолання бідності та Комплексної програми забезпечення її реалізації на 2002–2009 рр. зазнало поразки. На всіх етапах дії Комплексної програми визначені в ній показники рівня бідності жодного разу не були досягнуті [9].

Необхідно вказати на комплекс проблем, який пов'язується із низькою якістю державної політики і незадовільним станом державних інститутів. Держава функціонує в умовах низької легітимності влади. Це викликано корумпованим чиновництвом, яке звикло збагачуватися за рахунок бюрократичної ренти; політичною корупцією, яка унеможливлює появу відповідальних політичних сил; впливом олігархії і великого бізнесу на державне управління з метою задоволення власних корпоративних інтересів. У державі спостерігається процес руйнування поділу влади й перетворення представницької і судової гілок влади на агентів інтересів виконавчої. Упродовж десятиріч в Україні сформувалася патримоніальна бюрократична система за ознаками особистої відданості й політичної лояльності. Для неї є характерними кругова порука, закритість, непрофесіоналізм. Отже, на порядку денному гостро стоїть питання щодо підготовки професійних державних менеджерів, які б були готові сприйняти модернізацію.

Наступним завданням модернізації необхідно назвати створення належних умов для розвитку приватної ініціативи. В Україні відсутні належні умови, які б гарантували стабільний розвиток бізнесу. Країна була і залишається аутсайдером за рівнем умов, що сприяють веденню бізнесу. Зокрема, це красномовно ілюструють результати звіту Світового банку і Міжнародної фінансової корпорації "Doing Business-2012", де аналізуються правила, що регулюють підприємницьку діяльність. Так, у всесвітньому рейтингу Україна посіла 152-ге місце із 183-х країн [10].

Для реалізації зазначених завдань програма реформ і модернізації має стати імперативом практичної повсякденної роботи. Ураховуючи масштабність цих завдань, без перебільшення можна стверджувати, що для успіху модернізаційного проекту необхідний договір між владою, бізнесом, політиками та інтелектуальним середовищем. Цей умовний договір має визначати, що успіх модернізаційного проекту розвитку України можливий на засадах легітимності, рівноправності, конкурентності й транспарентності. Договір має стати певною формою державної ідеології модернізації України.

Інноваційна економіка і технологічний прорив потребують відповідної підтримки з боку суспільства. А це можливо тільки за умов стійкої демократії, упровадження поділу влади в незалежному громадянському суспільстві. Подекуди супротивники цієї точки зору стверджують, що за рахунок напівавторитарної влади вдасться подолати спротив корупції і бюрократії на шляху до модернізації. Зокрема, вони стверджують, що авторитарне державне управління, яке побудоване на принципі особистої відданості, здатне забезпечити стабільний розвиток і технологічні новації. Однак історичний досвід показує, що однієї політичної волі явно недостатньо і в умовах авторитарного режиму модернізаційні проекти часто перетворюються на різновид корумпованих картельних змов. Без надійних інституційних і правових умов функціонування державних інститутів реформаторські проекти, потрапляючи в корумповане бюрократичне середовище, трансформуються і стають їхньою частиною. Джерело зазначеного непорозуміння полягає в тому, що прихильники "порядку" (або "сильної держави") плутають поняття керованості і авторитаризму.

Надзвичайно актуальною проблемою сьогодення є сприяння становленню суб'єкта інноваційних реформ. У розвинених країнах – це, як правило, великі корпорації, що працюють в наукоємних галузях, а також середовище інтелектуалів, у якому форму-

ються нові технології. Однак в Україні великі корпорації спеціалізуються, головним чином, на продукції з низьким рівнем обробки або на експорті сировини. Українські корпорації належать олігархії, яка малозаінтересована в технологічних інноваціях. Водночас відсутнє й впливове середовище інтелектуалів, які б були спроможні продукувати модернізаційні проекти. Гіпотетично функції суб'єкта модернізації міг би виконувати середній і малий бізнес, який працює в галузі високих технологій, проте це малоймовірно внаслідок адміністративного і фіскального тиску.

Підтримка суспільством реформаторської ідеології є критично важливим чинником. Як свідчать результати соціологічного моніторингу, протягом двадцяти років незалежності фундаментальні трансформаційні зміни відбувалися в умовах несприйняття громадською думкою. Так, у 1992 р. 31,6% респондентів негативно ставилися до передачі у власність великих підприємств. У 2010 р. їхня кількість становила вже 61,3%. Відповідно, зменшувалася кількість прихильників приватизації великих підприємств з 25,1% у 1992 р. до 12,9% в 2010 р. [11, с. 17]. Отже, формування великого олігархічного капіталу відбувалося в умовах несприйняття громадською думкою. Аналогічний негативізм супроводжував і прагнення запровадити ринок землі. Так, у 1994 р. 38,5% опитаних були готові підтримати купівлю/продаж землі, то в 2010 р. їхня кількість зменшилася до 25,8%. Відповідно, кількість супротивників збільшилася з 44,4% у 1994 р. до 57,2% у 2010 р. [11, с. 18]. Тим не менш, ініціатори впровадження ринку землі не звертали увагу на негативне ставлення населення.

Доводиться констатувати, що протягом двадцяти років у масовій свідомості суттєво не змінилося ідеологічне ставлення до суспільних альтернатив. Як показують дані соціологічного моніторингу, у 1994 р. 22,1% респондентів зазначили, що підтримують прихильників соціалізму. У 2011 р. їхня кількість не змінилася і становила 21,8%. Відповідно, у 1994 р. 12,7% зазначили, що підтримують прихильників капіталізму, у 2011 р. таких виявилося 8,7% [11, с. 20].

Як бачимо, цінності ринкового капіталізму для населення не стали більш привабливими, ніж адміністративно-командна модель соціалізму. Взагалі ліберальні цінності не стали домінуючими в масовій свідомості. Натомість соціологічний моніторинг фіксує зміцнення авторитаристських установок, незважаючи на те, що начебто протягом двадцяти років трансформації в Україні не було політичних сил, які пропагували антидемократичні цінності.

Так, у 1992 р. 52,3% респондентів вважали, що кілька сильних керівників можуть зробити для країни більше, ніж усі закони і дискусії. У 2010 р. таких було вже 63,5%. Відповідно, фіксується зменшення не згодних с цим твердженням з 30,3% у 1992 р. до 19,6% у 2010 р. [11, с. 39]. Аналогічне ставлення фіксується щодо доцільності багатопартійної системи, яка є засадничим чинником ліберального суспільства. Так, у 1994 р. 29,8% респондентів вважали, що Україні не потрібна багатопартійна система. У 2011 р. їхня кількість збільшилася до 39,5%. Відповідно, кількість прихильників багатопартійності зменшилася з 36,1% у 1994 р. до 23,7% у 2011 р. [11, с. 24].

Соціологічний моніторинг показує, що протягом двадцяти років трансформації посткомуністичного суспільства ліберальні цінності та ринкові відносини не стали більш привабливими для населення. Отже, численні потуги реформаторів не зачепили масову свідомість.

Наведені дані свідчать, що ціннісний аспект модернізаційного проекту має неабияке значення. Водночас управлінці й політики не приділяють належної уваги ціннісному аспекту. Розвиток буде стабільним там, де в громадській свідомості домінують реформаторські цінності й пасіонарний реформаторський дух. В умовах ціннісної деградації, споживчої ідеології і популізму реформаторська пасіонарність не зможе ствердитися. Позаяк успіх в модернізації – це не тільки технологічне оновлення виробництва або створення певних соціальних і державних інститутів. Насамперед – це досягнення надмети, яка стимулює суспільство до активних дій. Водночас питання: "Для чого необхідні реформи в Україні?" залишається відкритим. Для збагачення верхівки? Або для утилітарного підвищення індивідуального споживання? Для цього масштабні реформи не потрібні. Отже, перед політичною і науковою елітою донині залишається актуальним питання визначення ціннісної складової модернізаційного розвитку країни.

1.2. Стан наукових досліджень щодо напрямів і механізмів реформування державної політики

Дискусії щодо напрямів та механізмів державної політики реформ в Україні ведуться протягом усіх двадцяти років її трансформації. У науковій літературі можна визначити два умовних тренди в оцінках ефективності механізмів реформування держав-

ної політики та підсумків пройденого шляху реформ. Прихильники першого тренду вважають, що Україна зробила історичну помилку, коли почала після краху СРСР будувати нову модель за рецептами Вашингтонського консенсусу. Тому нинішні невтішні результати державної політики є наслідками помилкового копіювання капіталістичної моделі. Прихильники другого тренду вважають, що в цілому шлях на побудову капіталістичної моделі, що базується на ліберальних засадах, був правильний, але незадовільні результати пояснюються помилками, яких припустилися реформатори. Головною з цих помилок було бездумне копіювання капіталістичної моделі без врахування соціально-економічних та історичних реалій українського суспільства.

До прихильників першого тренду можна віднести соціолога М.Шульгу, який у монографії "Дрейф на узбіччя", узагальнюючи двадцятиріччя реалізації державної політики ринкових трансформацій, робить вельми песимістичні підсумки економічних та соціально-класових трансформацій [12].

Зокрема, М.Шульга вказує на несправедливий і багато в чому руйнівний характер приватизації в 90-х рр. минулого століття, яка відбувалася з вигодою для покупців і ущербом для країни. Неприйнятною для розвитку молодої держави виявилася монетаристська модель за Вашингтонським консенсусом, яку нав'язували міжнародні фінансові інститути. "Результатом цих трансформацій стало різке зубожіння основної маси населення. Завдання легітимації великої приватної власності було покладено на приватні ЗМІ, які повсюдно виникали", – пише М.Шульга [12, с. 22]. Автор також вказує на нездатність управлінської і політичної еліти ефективно відстоювати державні інтереси: "По суті, у країні не було в ці роки суб'єкта, який не тільки розумів усі складнощі ситуації в державі і суспільстві, але й був би здатний вирішувати назрівші питання" [12, с. 26]. М.Шульга дає критичну оцінку становленню інститутів буржуазної демократії, зазначаючи, що, з одного боку, формуються нові інститути для реалізації інтересів різних соціальних груп, з другого – переважна більшість громадян перебуває в стані пасивності й байдужості до будь-яких соціальних акцій. Така ситуація призводить до розквіту так званих "гонорарних" політичних практик [12, с. 116–151]. М.Шульга робить досить песимістичний підсумок: "двадцять років соціально-економічних і політичних експериментів показують, що реальна трансформація відбувалася як дрейф від суспільства другого світу до суспільства третього світу

в його класичній формі – з різкою соціальною і майновою поляризацією, бідністю переважної частини населення, технологічно відсталою промисловістю, архаїчним сільським господарством, тіньовою економікою, корупцією державного апарату, вивозом капіталу за рубіж" [12, с. 440]. Отже, двадцятирічний етап трансформації країни виявися дрейфом на узбіччя історії.

До табору песимістів в оцінках державної політики реформ можна віднести й академіка Ю.Пахомова. На його думку, успішній модернізації України заважає кілька фундаментальних чинників. Це – всеосяжна корупція, надмірний розрив матеріального розшарування між бідними і багатими, масштабний вивіз доходів крупного капіталу в офшори, незавершеність легітимізації інституту приватної власності, низький рівень культури громадської свідомості, яка зорієнтована на швидкий успіх. Останнє заважає створенню довгострокових інновацій і породжує зневіреність у майбутнє [13].

Академік Ю.Пахомов доходить дещо екстремальних висновків. Зокрема, він дотримується думки, що провальні результати реформ засвідчили те, що Україна не є самодостатньою державою. На його думку, Україна була найбільш успішною в складі СРСР, тобто тоді, коли управлялася ззовні. Нині в країні переважають деградаційні процеси, однак українську еліту такий розвиток подій цілком влаштовує. Причини невдач Ю.Пахомов вбачає в тому, що в Україні послаблені традиції державності. На його погляд, вихід полягає в інтеграції з Росією, щоб зміцнити Українську державу і не втратити суверенітет [14].

До числа "песимістів" також можна віднести колишнього міністра економіки В.Суслова. Зокрема, він стверджує, що для розуміння суті українських реформ, які відбувалися згори, необхідно враховувати те, що правлячі групи виникли із середовища колишньої радянської партійно-господарської номенклатури, директорів радянських підприємств, різного роду "тіньовиків" та кримінальних елементів, які накопичили капітал за соціалізму. "Ці люди, природно, оскільки вони вже були при владі, очолили "революцію згори", метою якої було присвоєння "нічийної" державної соціалістичної власності. Цим і пояснюється легкість так званих "ринкових" перетворень, у результаті яких відразу з'явилися приватні власники найбільших промислових підприємств", – стверджує В.Суслов. Оскільки пануючий клас через державну владу реалізує свої інтереси, тому "реформи в Україні частіше всього не

відповідають волі переважної більшості народу, і сама Україна не є соціальною державою", – підсумовує В.Суслов [26].

В.Суслов дотримується радикальної точки зору, що у перших реформаторів, які вийшли із середовища радянсько-партійної номенклатури, насправді не було планів упроваджувати модернізацію на ліберально-демократичних засадах. Декларуючи прихильність до лібералізму, колишня номенклатура створювала кланово-олігархічне суспільство, яке було притаманне світогляду цього класу. "Це означає, що Україні доведеться пережити ще одну справжню буржуазно-демократичну революцію, рушійною силою якої буде справжня буржуазія – власники бізнесу, підприємці, високооплачувані працівники", – стверджує В.Суслов [16].

Прихильники другого умовного тренду, погоджуючись з тим, що державна політика реформ протягом двадцяти років була багато в чому помилковою, тим не менш, наполягають на тому, що ці помилки не мають катастрофічного характеру й у разі їх виправлення консолідованими зусиллями можна досягти успіху.

До прихильників такого розуміння трансформації належить А.Гальчинський, який у монографії "Суперечності реформ" детально аналізує здобутки і прорахунки перших десяти років реформ в Україні [17]. Зокрема, А.Гальчинський зазначає, що найуразливішою характеристикою моделі, якої дотримувалися у перші рокі трансформації українського суспільства, було те, що вона "фактично зводилася до вкрай обмеженої в інтелектуальному плані логіки однобічного економізму, або точніше – ринкового фундаменталізму" [17, с. 27]. Водночас не бралося до уваги широкий комплекс політичних, соціальних та гуманітарних чинників, що впливали на перебіг реформ. Наступною помилкою перших реформаторських зусиль стала відсутність теоретичних і методологічних уявлень про заходи впровадження реформ. "У підсумку реформи вже на самому старті почали втрачати свою конструктивну спрямованість. Їх результатом стала швидка системна дезінтеграція та економічна розбалансованість, які не можемо подолати досі", – зазначає А.Гальчинський [17, с. 33].

У зазначеній роботі А.Гальчинський вказує на системні прорахунки перших реформаторів, які нагадують про себе і нині. Зокрема, це надзвичайно сильна майнова диференціація, наслідки тіньової приватизації та роздержавлення. Особливо небезпечним відзначається тенденція олігархізації, яка заважає розвитку демократії, правової держави і нормальних ринкових відносин [17, с. 149]. Не

заперечуючи позитивні наслідки утвердження відповідального за долю держави національного капіталу, його концентрації та централізації, А.Гальчинський зазначає, що розквіт олігархізації несе чимало загроз. Зокрема, це зрощування приватного капіталу та державної бюрократії із суто приватною метою, приватизація державної влади олігархічним капіталом [17, с. 154–156]. Висновок, який робиться на підставі аналізу досвіду реформ, наступний: "Десять років реформ – це період, достатній для того, щоб усвідомити одну з найсерйозніших наших помилок – намагання сліпо копіювати західну модель економіки … ми сліпо переписували чужі закони, які багатьма сприймалися як мало зрозумілі математичні "матриці" …" [17, с. 310].

Серед прихильників реалістичного погляду на досвід державної політики реформ можна також віднести академіка В.Гейця. Зокрема, він вважає, що незадовільний результат реформ пояснюється відходом від декларованих ліберальних засад авторів реформаторських проектів і переходу до консервативних принципів політики [18]. В.Геєць стверджує, що в громадській думці поширеним є погляд, що незадовільний результат реформ в Україні є наслідком політики лібералізації. В.Геєць зазначає: "Крім масового зубожіння, до наслідків реформ додалося формування могутньої олігархії, яка контролює владу на всіх рівнях. Тому з'являються можливості для необмеженого використання влади в інтересах олігархії" [18, с. 5]. В.Геєць доходить висновку, що в дійсності замість ліберальних реформ в Україні здійснювалася консервативна політика. Для цієї політики є характерним незадовільний темп формування середнього класу, централізація влади, зменшення соціальних зобов'язань держави, високий рівень матеріального розшарування. Інноваційна діяльність упродовж трансформації зменшувалася, натомість збільшення доходів елітних груп відбувалося переважно за рахунок перерозподілу суспільних благ. "В Україні в результаті трансформацій 90-х рр. XX ст. і перших 10 років XXI ст. відбулася перемога переважно консервативних, а не ліберальних принципів економічного і суспільного життя, при значному обмеженні ступеня його демократичності …" [18, с. 19]. Таким чином, для модернізації України цінності демократії і лібералізму мають бути засадничими, що відповідатиме європейському курсу. "Політологічна конструкція нової хвилі реформ в Україні – це поступовий відхід від консервативних засад і перехід до ліберально-демократичних засад розвитку, що відповідатиме змісту

наступних глобальних трансформацій", – робить висновок В.Геєць [18, с. 20].

Системний аналіз державної політики реформ представлено в Національній доповіді "Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015", підготовленій вченими Національної академії наук. У доповіді констатується, що реальні результати трансформації України виявилися протилежними тим планам і намірам, що декларувалися на початку державної незалежності. У результаті трансформації в Україні сформувалося "кланово-олігархічне суспільство, структури якого підпорядкували собі державу, виробництво і розподіл національного багатства, ідеологію і культуру". У доповіді стверджується, що "в Україні, на жаль, і досі не існує реальних умов виконання державою функцій представника інтересів більшості, а навпаки, є передумови для використання держави як інструмента забезпечення кланово-групових інтересів" [19, с. 3, 14]. Автори доповіді пропонують інтегральне бачення шляхів подальшого реформування державної політики, яке формулюється як ідеологія "демократичного або суспільного лібералізму", яка поєднує ліберальні засади з демократичними інтересами більшості.

Дослідження шляхів модернізації українського суспільства до сьогодні залишається актуальним завданням для науковців.

1.3. Національний досвід реформування державної політики й управління реформами

Можна визначити кілька *етапів реформування державної політики*.

Для першого етапу, який тривав з кінця 80-х до початку 90-х рр. XX ст., характерна первинна деструкція адміністративно-командної моделі. У цей період розвиваються маргінальні форми бізнесових відносин. Зокрема, так званий "комсомольський бізнес", що виник на основі горезвісних молодіжних центрів науково-технічної творчості. У цей період виникають кооперативи як форма реалізації приватної ініціативи. У політичній сфері зароджується комерціалізація компартійних структур. Тоді ж виявилися негативні процеси, які мали б насторожити реформаторів. Зокрема, "комсомольська економіка" і кооперативи, функціонуючи на базі державних підприємств, часто використовувалися для перекачування

бюджетних коштів в особисту власність директорів підприємств і комсомольських ватажків.

Наступним етапом реформ можна назвати період ліберальних змін, що відбувалися впродовж першої каденції президента Л.Д.Кучми в 1994–1999 рр. Основним трендом цього періоду було прагнення, з одного боку, спинити економічне падіння, що виникло після розпаду СРСР, з другого – трансформувати пострадянські державні інститути відповідно до ідеології так званого ринкового фундаменталізму. Базовим програмним документом цього періоду можна вважати виступ Л.Д.Кучми у Верховній Раді "Шляхом радикальних реформ" (1994 р.). Упродовж цього періоду проводилася так звана "мала приватизація", була введена національна валюта, почалися формуватися ринкові інститути, створювалися державні інституції згідно з новою Конституцією 1996 р. Цей період засвідчив фундаментальну причину невдач, яка спіткала долю наступних реформаторських зусиль, а саме – невідповідність абстрактної моделі ліберального ринкового фундаменталізму цінностям посттоталітарного суспільства.

Третій етап пов'язується, відповідно, з другою каденцією президентства Л.Д.Кучми 2000–2004 рр. Для цього періоду характерним є формування фінансово-промислових груп завдяки проведенню приватизації великих підприємств. Серед програмних документів цього періоду можна виділити Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки" (2001 р.), де були найбільш системно викладені завдання європейської інтеграції України. Однак розвиток державно-олігархічних тенденцій і внутрішньополітичних конфліктів зменшували громадську довіру до політики президента Л.Д.Кучми, що не дало змоги реалізувати визначені в цьому документі завдання. Невідповідність тенденцій зміцнення державно-олігархічних відносин інтересам суспільства призвело до політичної кризи 2004 р. Феномен Майдану, або помаранчевої революції можна вважати реакцією суспільства на прагнення олігархії монополізувати політичну сферу. У цей період відбувається перехід до парламентсько-президентської форми правління, для якої характерне зменшення повноважень інституту президента і посилення впливу парламенту і уряду.

Четвертий етап реформування – це період президентства В.А.Ющенка з 2005 по 2010 р. Утім, цей період вельми умовно

можна назвати "етапом" у модернізації України. Владою здебільшого декларувалася необхідність кардинальних реформ. Серед документів цього періоду, зокрема, можна виділити програму "Український прорив", що була презентована Ю.В.Тимошенко. Можна також вказати на прагнення знайти світоглядні та ціннісні орієнтири національної і державної ідентифікації української нації. Цим напрямом здебільшого опікувався В.А.Ющенко. Однак унаслідок непереборних особистих та інституційних конфліктів у середовищі влади і економічної кризи 2008 р. реформаторська робота фактично не проводилася.

Помаранчева революція викликала значний інтерес європейської спільноти до України. Зокрема, Україна отримала статус країни з ринковою економікою, була скасована поправка Джексона-Веніка, країна вступила до Світової організації торгівлі, однак потенціал сподівань, який виник після помаранчевої революції, не був використаний. Навпаки, у державній політиці поширювався популізм, упроваджувалося сприяння імпорту на шкоду вітчизняному товаровиробнику, зменшувалася інвестиційна привабливість країни. Унаслідок кризи Україна втратила майже 15% ВВП – це був найбільший показник серед європейських країн. Таке рекордне падіння ВВП стало своєрідним вироком колишній політичній та економічній еліті щодо її здатності управляти державою й, одночасно, сумним висновком історичного шляху, який Україні довелося пройти за роки державної незалежності. Упродовж цього періоду олігархія набуває нових ознак, а саме клановості. Формується державно-олігархічна модель, коли економічна діяльність, що має на меті одержання прибутку, нерозривно пов'язана з політичною активністю і державним управлінням.

П'ятий етап реформування пов'язується з перемогою В.Ф.Януковича і політичних сил, які його підтримували на президентських виборах у 2010 р. Програма "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" стала основним документом, в якому представлені шляхи реформування суспільства [20]. Водночас досвід реалізації цієї програми показує, що їй притаманні вади, що були характерні для всіх попередніх проектів модернізації, а саме: проголошена мета не відповідає повсякденній державній практиці, відсутня чітко артикульована і визначена ціннісна орієнтація реформ тощо.

Упродовж всіх етапів реформування державної політики було підготовлено чимало текстів різного роду програм, стратегій і концепцій.

Наведемо стислу класифікацію програм. Так, програми готувалися окремими політиками і політичними силами з метою визначення загальної ідеології державної політики реформ. Зокрема, це програми "На шляху радикальних реформ", "Україна-2010" Л.Д.Кучми і В.П.Пустовойтенка, "Український прорив" Ю.В.Тимошенко, "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" В.Ф.Януковича. Щорічні Послання Президента України до Верховної Ради України окреслювали шляхи розвитку держави та суспільства і визначали завдання для подальшого розвитку. У програмній творчості активну участь беруть недержавні аналітичні центри. Серед програм, що були підготовлені "третім сектором", можна назвати, наприклад, таку як "Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ" (2010 р.), підготовлену за сприяння Фонду "Відродження", доповіді Комісії "Блакитної стрічки" – дорадчого експертного органу, створеного при місії ПРООН для надання рекомендацій з питань економічних та соціальних реформ. Центральні органи державного управління також є активними учасниками програмно-цільової роботи. Згідно із Законом України "Про державні цільові програми" центральні та регіональні органи державного управління готують економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні, правоохоронні цільові програми. Насамкінець, необхідно вказати на документи, підготовлені науковими установами, зокрема це програма "Новий курс реформ" (2010 р.), підготовлена установами Національної академії наук, а також праці Національного інституту стратегічних досліджень з широкого кола проблем національної безпеки, внутрішньої і зовнішньої державної політики.

Отже, готувалося чимало різного роду програм, концепцій та стратегій, що визначали напрями розвитку суспільства і держави. Чому ж вони не реалізовувалися й отримані результати суперечили декларованим намірам?

По-перше, програми часто виконували рекламні функції й призначалися для зовнішнього споживача – для електорату напередодні чергової виборчої кампанії або західним кредиторам.

Це багато у чому пов'язане з тим, що не була розроблена і використана чітка, обгрунтована і зрозуміла системна методологія реформування державної політики. Взагалі треба визнати, що недостатність наукової спроможності методології дослідження та реалізації державної політики в умовах реформування українського

суспільства є суттєвою вадою сучасної теорії і практики державного управління, відсутність комплексних та новаторських політологічних, економічних, соціологічних та правничих досліджень українських реалій державної політики.

По-друге, програми часто були декларативними без належного аналізу ресурсів, необхідних для їхньої реалізації. Реформатори прагнули підкреслити свій радикалізм, намагаючися подекуди змінити геть усе. При цьому відкидалася сама ідея необхідності визначення основної проблеми чи кількох проблем, альтернатив пріоритетів і сконцентрувати на їхньому досягненні наявні ресурси. Невміння або небажання визначати проблеми, альтернативи та наслідки, пріоритети в остаточному підсумку призводило до провалу всього проекту.

Третьою причиною був конфлікт інтересів. Із усього розмаїття проголошених у програмах цілей, як правило, виконувалися ті, які відповідали інтересам конкретних політиків або бізнес-груп. Усі інші напрями реалізовувалися за залишковим принципом. Найбільше яскраво це виявилося у сфері приватизації. Наприклад, незважаючи на те, що громадськість негативно ставилася до приватизації стратегічних об'єктів, а також, не дивлячись на обвинувачення в корупційному характері захоплення державної власності, роздавання привабливих підприємств не припинялося.

Необхідно вказати на відсутність системності наступності в реалізації реформ, коли чергові переможці на парламентських і президентських виборах відмовлялися продовжувати позитивні здобутки своїх попередників. Кожній політичній силі важливо було підкреслити, що вона починає перебудову суспільства із чистого аркуша.

Нарешті, слід вказати на інституціональну неспроможність. Для успішного проведення структурних реформ необхідно було формування окремого владного інституту, який би мав необхідні повноваження в реалізації реформаторської державної політики, оцінюванні її ефективності, здобутків, наслідків і втрат, а головне – ніс би відповідальність за її реалізацію. Такі структури не створювалися, а якщо й створювалися, то були декоративними. Причина проста – для ефективного функціонування їм треба було передати реальні владні повноваження, що спричиняло конфлікт інтересів. Відсутність повноважного інституту призводила до розбіжності дій парламенту й уряду.

Вплив зазначених чинників призводив до того, що реформаторська робота втрачала свій первісний зміст. Реформаторські

програми або не виконувалися, або перетворювалися у звичайні бюрократичні плани. За даними Рахункової палати, за 20 років в Україні було затверджено й профінансовано більш ніж 500 різних державних програм розвитку. Але жодну з них не було виконано й не досягнуто запланованих цілей [21].

Відсутність елітних груп, харизма яких пов'язувалася б із модернізацією, є наступним чинником, який призвів до невдачі реформаторських планів.

Успіх масштабних реформаторських проектів можливий в тому разі, коли їх реалізує політична та економічна еліта, яка уособлює бажану модель майбутнього. Ці елітні групи пропонують суспільству не тільки суто технократичний план розвитку, а й нову привабливу цивілізаційну модель. Пасіонарність цих елітних груп забезпечує привабливість реформаторської політики. Водночас діяльність цих груп сприяє формуванню нових соціально та економічно активних прошарків, які сприяють успіху модернізації. Водночас, як зазначається в Національній доповіді "Новий курс реформ", численні концепції і програми, що готувалися реформаторами, "давали образ майбутнього і зміст перетворень, необхідних для досягнення мети, але не відповідали на питання, а чи є в суспільстві суб'єкти, що за своїм місцем у системі суспільного відтворення зацікавлені у вирішенні поставлених завдань і здатних їх вирішувати? Адже без відповіді на це питання всі програми залишаються пустими мріями" [19, с. 16].

Політичний клас, який прийшов до влади після президентських виборів 2010 р., на жаль, не мав таких якостей. У середовищі цього класу були поширені моделі поведінки та етичні установки, що аж ніяк не пов'язувалися із пасіонарністю модернізаційного проекту. Здебільшого це були цілі перерозподілу власності, отримання бюрократичної ренти від бізнесу тощо. Населенню пропонувався аскетичний образ життя і відмова від зайвих сподівань на прорив у соціальній підтримці з боку держави, натомість сама еліта жодним чином не обмежувала себе в споживанні.

Причини невдач сучасної політики реформ. Економічна криза 2008 р. переконливо засвідчила, що експортно-сировинна модель економіки із гіпертрофованими соціальними гарантіями держави і поширенням політичного популізму є вкрай обмеженою, суперечливою та нестабільною і такою, що не може забезпечити сталий економічний розвиток України. Водночас програма "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держа-

ва" не дає чіткої відповіді на питання щодо моделі суспільства, яке проектується. На словах проголошується мета створення суспільства, де провідним економічно і соціально активним прошарком буде середній клас, і де функціонуватимуть ліберально-демократичні інституції. Однак на практиці впроваджується модель латиноамериканського зразка, за якої притаманні сильне матеріальне розшарування, розквіт патримоніальної бюрократії, формування кланово-олігархічних утворень у бізнесі і управлінському істеблішменті, ідеологія патерналізму стосовно широких мас бідного населення. Створення інвестиційно-інноваційної моделі економіки здебільшого залишається декларацією. На практиці пріоритет віддається сприянню розвитку сировинних промислових і сільськогосподарських галузей.

За сукупністю рішень, прийнятих політичним класом, який прийшов до влади після президентських виборів 2010 р., будується державно-олігархічний капіталізм. Такий тип суспільства протиставиться якимось соціальним або технологічним інноваціям, його економічна структура тяжіє до розвитку сировинних галузей, у політичній сфері набувають розвиток авторитаристські тенденції. Отже, можна визначити тільки два економічно та політично активних прошарки, що вбачають свій інтерес у такій модернізації – це великий капітал та вища бюрократія. Усі інші соціальні групи не бачать у проголошених реформах свого інтересу.

Якщо вважати, що капіталізм виріс із протестантської етики, то державно-олігархічний устрій України формується з установок корумпованої бюрократії і світогляду буржуазії, що сформувалася в період первинного накопичення капіталу. Причини невдачі запропонованих реформ 2010 р. багато в чому повторюють причини, які призвели до руйнування ілюзій перших років державної незалежності, коли демонтувалися інститути радянського тоталітаризму і був проголошений курс на побудову ринкової капіталістичної економіки. Тоді, в 90-х рр., завдання впровадження ідеологічних установок ринкового фундаменталізму були пріоритетнішими над завданням розвитку демократичних інститутів. Головним вважалося створення атрибутів ринкової економіки, натомість завданням побудови громадянського суспільства, демократичної політики і засад правової держави як системоутворюючих принципів державності не приділялося належної уваги.

Сьогодні в умовах світу, що глобалізується, світу перехідних держав та модернізації суспільств особливого значення набува-

ють політика і право. Весь історичний розвиток людства в цілому і наша власна історія останніх двадцяти з більшим років зокрема дуже добре показують, що елементи демократичної політичної системи та правової системи стають первинними і зумовлюють усе інше. Можна мати ринок і не мати ніякої демократії, цьому і в історії, і в сучасності багато прикладів. Ринок успішно існує в Ірані, де керує аятола, і в Китаї, де при владі комуністи, але діють ринкові відносини, і в Україні, де перевагами ринку користуються олігархи, корумповані чиновники та кримінал.

Сам по собі ринок, як справедливо відзначає російський дослідник А.Ілларіонов, не зумовлює політичну структуру суспільства. Згадаємо історію: не так давно все Середземномор'я було найринковішим регіоном світу, причому торгували тут не тільки золотом і прянощами, а й рабами. Був невільничий ринок: але це не була адміністративно-командна система. Той факт, що ринок існував у Багдаді, Каїрі, Аммані, Алжирі, не змінював природу цих суспільств. Це було невільне суспільство, невільна економіка, невільна система. А ринок там був абсолютно вільний – більш вільний, ніж в Європі, адже на Сході не було цехів: іди торгуй чим хочеш і як хочеш, ніяких обмежень з приводу того, хто цим може займатися, а хто ні. Але цей абсолютно вільний ринок на Сході не створив вільного суспільства, систему політичних свобод, демократію, не створив правову систему захисту людини. Там всюди до сьогодні – як і у нас, в Україні, – власність була і залишається функцією від волі особи або осіб, які перебувають при владі.

Вільна політична система і вільна правова система прийшла з Європи. Вільна хартія вольностей, яка була покладена в основу англосаксонського права; права німецьких міст, з якого виросло континентальне європейське право – усі ці акти, які виникали паралельно, затвердили як основу основ особисті права і свободи людини. Чим принципово відрізнялися європейські міста від міст у будь-якій іншій частині світу – на Близькому Сході, в Індії, у Китаї, в Африці? Тим, що скрізь, крім Європи, містами управляли призначені верховним володарем намісники – призначенці вертикалі влади. А європейськими містами управляли люди обрані. Економіка спочатку була влаштована адміністративно, але самі міста були політично вільними, з демократичним політичним устроєм і з правовою системою, яка захищає насамперед особисті права і свободи людей. Тобто можна побачити, що за вільною політичною системою може бути й адміністративна система в економіці, як це

було в європейських містах. Проте, коли політична свобода і правовий порядок зберігаються, то цей адміністративний елемент рано чи пізно йде з економіки, що й відбулося в результаті буржуазних революцій [22]. Зрозуміло, що є велика принципова різниця не тільки між століттями, але й між 90-ми і 2000-ми і в економічному розвитку, і в політичному. Не можна між цими десятиріччями ставити знак тотожності. Але, якщо дійсно проаналізувати глибинні механізми політичної та економічної еволюції нашої країни, то стає абсолютно очевидно: 2000-й природний розвиток є продовженням того, що було закладено в 1991 р.

У цьому зв'язку треба вказати й на помилку, якої припустилися і в 2010 р., коли запанували ілюзії щодо здатності авторитарних форм урядування забезпечити стабільний розвиток суспільства і економіки. Міфи наведення "порядку" і "стабільності" стали замінниками копіткої роботи зі сприяння розвитку "середнього класу" і забезпечення верховенства права. Як справедливо зазначив російський економіст А.Ілларіонов, "побудова "вертикальної системи" – це бюрократична відповідь влади на надії, побажання і вимоги суспільства, це демонстрація незалежності влади від громадян. Але - це й гарантоване отримання негативної реакції з боку цілком розвиненого, самостійного і мислячого українського суспільства" [22].

Економіка і суспільство в таких умовах максимально залежать від бюрократії. Водночас гасла щодо забезпечення верховенства права, доброчесної адміністрації і захисту прав людини залишаються нереалізованими. Державно-олігархічний устрій не сприймає інновації в економічній сфері. Така модель тяжіє до розвитку сировинних галузей економіки, для яких характерні низький рівень наукоємності та дешева робоча сила. Патримоніальна бюрократія, якій олігархат делегує права управління, не вбачає в модернізації свого інтересу.

Необхідно вказати на ще одну обставину, яка не враховувалася в реформаторському проекті 2010 р., – руйнація класичної моделі капіталізму. Фінансова криза 2008 р. і наступні кризові явища у світовій економіці стали красномовною ілюстрацією того, що усталені моделі ринкової економіки і капіталістичного суспільства споживання себе вичерпали. Світ постав перед необхідністю вироблення нової моделі економічного розвитку, але українські реформатори продовжували копіювати застарілі форми так званого ринкового фундаменталізму. Наприклад, уряд за будь-яку ціну активізував подальшу приватизацію державних активів. Хоча

досвід останніх років переконливо довів, що сама по собі приватизація не здатна забезпечити ні стабільний економічний розвиток, ні економічну ефективність. Тим не менш, уряд проводив масштабний розпродаж державних активів, що фактично перетворилося на банальний перерозподіл власності. Ці ж зауваження стосуються і земельної реформи, що відбувалася під застарілими ідеологемами пошуку "ефективного інвестора", "справжнього господаря" тощо, хоча чимало експертів і політиків наполягали на недоцільності зведення земельної реформи тільки до впровадження ринку сільськогосподарської землі. Однак ці застереження були також проігноровані й влада діяла в інтересах великих землевласників у впровадженні ринку землі.

Обмежена легітимність і тотальна недовіра до органів державної влади є наступною причиною невдач політики реформ. Правлячий клас не зумів зробити модернізацію і реформаторську політику спільною справою для економічно та політично активних громадян. Якщо для масової свідомості реформи проводилися під гаслами необхідності обмеження споживання і соціальних гарантій з боку держави, то для наближених до правлячої еліти прошарків реформи стали приводом для стрімкого збагачення. Представники великого капіталу збільшували свої статки за рахунок використання бюджетних коштів, картельних змов і корупції. У таких умовах поняття "реформа" викликала роздратування в масовій свідомості. Відповідно, створювалися умови для контрреформаторських настроїв. Як ілюстрацію можна навести рівень матеріального розшарування суспільства. Так, за рейтингом журналу "Фокус" сукупні статки 200 найбагатших людей у 2011 р. становили 93 млрд дол., а обсяг ВВП України в 2010 р. – 136 млрд дол. Як можна бачити, цілком співрозмірні показники.

Криза впровадження реформ, що були розпочаті в 2010 р., зараз є очевидною для багатьох політиків і експертів. Опитування громадської думки, за даними Центру Разумкова, красномовно підтверджують те, що населення, по-перше, не бачить відчутних позитивних результатів у реформаторській діяльності влади; по-друге, не розуміє суть проголошених реформ; по-третє, вороже ставиться до реформаторських проектів. Тільки 16,8% громадян України вважають, що в Україні проводяться ефективні економічні реформи, 34,2% респондентів дотримуються думки, що ефективні реформи не проводяться, а 30,5% респондентів вказують на те, що економічні реформи проводяться, але не так, як слід [23].

Респондентам, які вважають, що економічні реформи не проводяться, або проводяться не так, як слід (таких виявилося 64,7%) було запропоновано визначитись із причинами невдач реформ. В отриманих результатах, передусім, привертає увагу досить сильний антиреформаторський тренд, який сформувався в громадській свідомості. На це вказує, зокрема, те, що 23,6% опитаних вважають, що причини невдач політики реформ полягають у схильності "реформаторів" до крадіжок, і 22,4% респондентів вважають, що впливові фінансово-промислові групи заінтересовані у збереженні існуючої ситуації, 19,4% опитаних вказали на відсутність єдності влади в проведенні реформ, 11,2% дотримуються думки, що реформи народ не підтримує. Досить тривожним показником є те, що всього 12,3% респондентів вважають, що причинами невдач реформ є відсутність чітко визначених напрямів та принципів реформування економіки. Це означає, що дуже невелика кількість громадян намагається визначити раціональні причини невдач реформ.

А.Гальчинський вважає, що основною причиною невдач реформ є відсутність системності в їх впровадженні. "Неспроможність влади сформувати конструктивну стратегію перетворень зумовлює її безперспективність. Ідеться про системність рішень, які, нарешті, дозволили б нам сформувати реальні передумови утвердження інвестиційно-інноваційної моделі економіки, здійснити її глибоку структурну перебудову, відчутно зміцнити внутрішній ринок, осучаснити ресурсні чинники розвитку і подолати на цій основі низьку конкурентоспроможність економіки", – зазначає А.Гальчинський [24].

Перебіг реформ, визначених у програмі "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" постійно перебуває в центрі уваги політиків та експертів. Очевидно, що далеко не всі визначені реформаторські завдання реалізуються належним чином. У громадській свідомості поширюється думка про саботаж реформ. Як зазначає В.Симоненко, "у суспільстві звучить (і навіть насаджується) думка, що чиновники не прагнуть реформування країни і є головним гальмом процесу. Але переведення стрілок на чиновників – це відхід від пошуку дійсних причин пробуксовки реформ … головне тут – некомпетентність ідеологів реформ, неправильна оцінка масштабів реформування, кількості й напрямів одночасно початих перетворень" [25].

У цьому зв'язку особливого значення набуває проблема конкуренції, взаємодії та взаємовідповідальності вищих органів державної влади та їх апаратів.

На одному із засідань російського уряду прем'єр Д.Медведєв закликав своїх колег "боротися із собою для кращого розвитку конкуренції в країні". На його думку, багато міністрів не зацікавлені в конкуренції тому, що відстоюють інтереси своїх галузей. Д.Медведєв визначив таку ситуацію "дисонансом" і закликав актуалізувати законодавство. Треба зазначити, що проблема конкуренції та взаємодії між вищими структурами влади в тій або іншій країні завжди цікавить і турбує громадську думку, особливо в такій важливій сфері, як вироблення політичного курсу та реалізація державної політики. Проте знаковість цієї проблеми, на жаль, не завжди знаходить інформаційне підтвердження і пояснення з боку вищих владних структур. Вона начебто існує і відома, але закрита від громадськості. Тим більше, цікаво подивитися на неї залежно від статусу та особливостей тієї чи іншої держави. Наприклад, можна звернути увагу на США, подивитися, як працює кабінет американського президента взагалі і конкретно Барака Обами.

Як зазначає російський науковець та публіцист Мелор Стуруа, приблизно чотири роки тому, коли стало вже відомо, що Обаму буде номіновано кандидатом в президенти від демократичної партії, він в інтерв'ю журналу "Таймс" заявив: "Я хотів би мати команду суперників. Я не хочу мати в моєму уряді людей, які тільки погоджуються зі мною. Я хочу мати людей, які постійно підштовхують мене за межі моєї зони комфорту". Обаму на це надихнула книга історика Дорис Кернс Гудвін про Авраама Лінкольна. Лінкольн, ставши президентом, увів до свого уряду трьох політиків, які були його суперниками на президентських виборах 1860 р. і які з різним відтінком презирства ставилися з недовірою до нього і навіть не хотіли допомогти йому зберегти єдність країни в період громадянської війни Півночі з Півднем.

Однак, ставши господарем Білого дому, Обама явно забув про приклад Лінкольна. Коли публіцист Тодд Пардем спитав одного з головних радників Обами, чи дотримується бос лінкольнівських принципів, той відповів: "Ні, боже мій, ні!". Звичайно, це не зовсім так. В адміністрації Обами є дві людини, які виборювали у нього посаду президента. Це віце-президент Джо Байден та держсекретар Хілларі Клінтон. Стиль, яким керують своїм ка-

бінетом американські президенти, відображає їх метод керівництва країною. Так, наприклад, Ніксон спеціально використовував слабкий склад уряду. Ніксон вимагав від своїх міністрів виключної лояльності. Так, коли його було переобрано в 1972 р., він поставив вимогу, щоб усі його міністри наступного ж дня подали у відставку. Кеннеді, з великим напруженням перемігши в 1960 р., призначив на посади міністра фінансів і шефа Пентагону республіканських діячів Діллона і Макнамару, щоб надати своєму кабінету двопартійний колір. Джордж Буш молодший, який був надто слабким та некомпетентним президентом, компенсував свої недоліки сильними особистостями у своєму оточенні, такими як Рамсфельд, Гейтс, Кондоліза Райс. Не кажучи вже про віце-президента Чейні, який виконував роль регента при "малолітньому королі". Підхід Обами до реформування своєї міністерської команди, якщо можна так висловитися, змішаний. У нього були і є сильні особистості в кабінеті. Це Гейтс, який забезпечував йому зв'язок з військовою верхівкою. Це Гейтнер – міністр фінансів, який пов'язує Обаму з Уолл-стріт. Це, відповідно, Хілларі Клінтон і Леон Панетта, колишній директор ЦРУ, а нині міністр оборони. Інші в кращому випадку спеціалісти без власної політичної бази і особисто віддані президенту люди. А взагалі Обама сам собі кабінет міністрів. "Він повністю закрита у собі людина. Йому інші люди не потрібні", – каже про Обаму один з його радників. Так, проводячи реформу страхування охорони здоров'я, Обама залишив на узбіччі міністра охорони здоров'я Кетлін Сібеліус. Міністр-секретар кабінету Кристофер Лю стверджує, що суть його роботи полягає у тому, щоб говорити своїм колегам: "Ви не можете нічого робити!". Як каже один інсайдер: "міністри – джерело головного болю президента". Разом з тим члени кабінету Обами не інтригують один проти одного, не підсиджують один одного, а мирно співіснують.

Американські журналісти іронізують, що сучасні президенти США не терплять фракційності у своїх кабінетах, хоча міністри залишають за собою символи свого офісу, такі як прапор і особистий водій, а іноді навіть особистий шеф-кухар. "Наради кабінету міністрів США не встановлюють політичний курс і не приймають рішення", – каже Ніколас Катценбах, який служив міністром юстиції у президента Джонсона. Він зізнається, що був пасивним, бо в іншому разі Джонсон не вважав би його "членом своєї команди".

Реальна влада все більше концентрується в апаратах глав держав. По суті, конкретні міністерські функції, особливо загальнополітичного плану, перейшли з рук міністрів до рук радників президента. Так, міністр економіки Гейтнер і держсекретар Клінтон бачаться з Обамою набагато менше, ніж економічний радник Обами Джон Сперлинг, або помічник з національної безпеки Тім Донілон. Тому вплив останніх на Обаму більший. Відповідно, більше і їх вага в політичному житті Вашингтона. Хоча формально посади "людина президента" не існує, але по-справжньому вона найбільш важлива. Посилаючись на ЗМІ США М.Стуруа підкреслює, що за рідкісним винятком американські президенти не використовують своїх міністрів як "перших радників" при вирішенні найважливіших проблем. Для цього існують "інші люди". Що ж стосується міністрів, то вони мають бути компетентними у своїй галузі і, бажано, максимально анонімними. Самі міністри, доручають, як правило, керівництво незграбним бюрократичним апаратом своїм заступникам. Залучати у кабінет "головастих лідерів" з приватного сектора вдається дуже рідко. На думку Тодда Пардема, сучасний кабінет міністрів США може бути порівняний з "демографічно збалансованим набором талісманів", з все більше не визначеними ролями. До речі, вже сама Конституція США не дуже благоволить міністрам. Вона каже лише про те, що президент може вимагати Думку (у тексті з великої літери) у письмовій формі від головної персони кожного виконавчого департаменту про кожний предмет, який відносять до Обов'язків його відповідного офісу. Як бачимо, не багато, незважаючи на кількість прописних літер [26].

Зрозуміло, що методи взаємодії та співпраці президентів України чи Росії зі своїми урядами значно відрізняються від діяльності їх американського колеги. Насамперед тим, що президенти України і Росії не є за конституціями своїх країн безпосередніми керівниками уряду, для цього є посада Прем'єр-міністра. Разом з тим є деякі речі, які у загальному форматі діяльності, наприклад, Президента України, схожі, або близькі до роботи американського президента. Це вагома роль радників у виробленні та прийнятті того чи іншого рішення Президента. Це також і жорстка позиція Президента щодо конкуренції між різними владними структурами та всередині їх апаратів. Це й оцінка Президентом якості та результатів роботи керівників того чи іншого міністерства чи відомства та ін.

Якщо, наприклад, звернути увагу на результати впровадження адміністративної реформи в Україні, то треба зазначити, що центри прийняття рішень, що стосуються ключової реформи – реформи державного управління, зокрема, уряд у цілому, Адміністрація Президента, Комітет економічних реформ, Міністерство юстиції, Міністерство регіональної політики, Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню, Комітет з розвитку громадянського суспільства, меншою мірою парламентський комітет і парламент діють багато у чому автономно, не узгоджено, часто конкуруючи між собою, що й викликає занепокоєння Президента. Зрозуміло, що проблема не стільки в самих керівниках міністерств, відомств, установ, а в самій системі, її розбалансованості, дублюванні, безвідповідальності, яку отримало від попередньої влади нинішнє керівництво держави та яку змінити чи реформувати дуже складно. Для цього потрібний певний час. І перші рішучі кроки у цьому напрямі вже зроблені: адміністративна реформа започаткувала принципово важливі рішення та дії Президента України щодо структурного реформування, підвищення професіоналізму й відповідальності українського уряду та його апарату. А з приводу конкуренції можна сказати: треба конкурувати не за місце під сонцем, не в очах президента, а за кращу відповідність дорученої керівникам справи.

Спробуємо визначити основні **макрополітичні причини складнощів програми реформ 2010 р.**

1. ***Відсутність розгалуженої соціальної бази реформ.*** Практика реалізації реформаторських проектів засвідчила, що переважна більшість населення постраждали від них, а обмежений прошарок – виграв. Населення не бачило, що держава намагається системно боротися із корупцією, всевладдям чиновництва й поширенням монополізму. Навпаки, у реформаторських діях держава, як правило, захищала інтереси олігархії і великого бізнесу. У результаті у населення почали користуватися популярністю антимодернізаційна риторика і різноманітні антиреформаторські групи тиску.

2. ***Непослідовність у реалізації реформ.*** Із заявленого переліку реформ без затримок реалізовувалися тільки ті, що відповідали інтересам крупного капіталу. Наприклад, приватизація прибуткових промислових активів, централізація управління, списання боргів тощо ін. Натомість реформам, що були націлені на покращення життя людей і підвищення споживання, не приділялося належної уваги.

3. ***Домінування зовнішнього впливу на впровадження реформ.*** Практика засвідчила, що соціально значущі реформи реалізовувалися під тиском зовнішніх суб'єктів, зокрема міжнародних фінансових інститутів. Це особливо проявилося в пенсійній реформі та прагненні позбавити державу від надання населенню соціальних гарантій. Як наслідок, формувалося сприятливе підґрунтя для критики реформ і зменшення легітимності влади.

У контексті сказаного можна послатися на В.Симоненка, який зазначає, що, коли мова йде про розробку реформ, звучать назви різних фондів, імена міжнародних експертів. "А уряд і центральні органи практично не згадуються в контексті розробників, зате переважно про них мова йде у зв'язку з тим, що не впроваджуються реформи й не виконуються директиви. Центр прийняття стратегічних рішень повинен перебувати всередині країни, а не за її межами", – зазначає В.Симоненко. Він наполягає на необхідності перегляду діяльності консультативних структур і фондів, які не виправдали очікувань, більше того, завели реформування в глухий кут, і всі його завали має розгрібати виконавча влада [25].

4. ***Відсутність пріоритетів у реалізації реформ.*** Із самого початку була заявлена масштабна програма реформування, що налічувала 18 напрямів. Хоча було очевидним, що в державі відсутня необхідна ресурсна база для реалізації великої кількості реформаторських проектів. Аргументи, що для успіху необхідно визначити кілька пріоритетних напрямів, де можна було б зосередити ресурси й досягти успіху, були проігноровані.

5. ***Відсутність соціального і політичного діалогу в реалізації реформ.*** Влада не вважала за потрібне зробити пріоритетом практику роз'яснення населенню змісту і спрямованості реформ. Інформаційний супровід політики реформ, скоріше, нагадував імітацію, а не рівноправний діалог заінтересованих учасників. До громадської думки реформатори зверталися виключно для того, щоб використовуючи маніпуляційні прийоми, продемонструвати ілюзорну підтримку урядової політики. На практиці рішення реалізовувалися за допомогою тиску і проштовхування вузькогрупових інтересів. Можна погодитись із В.Сусловим, що українські реформи переважно мали репресивний характер, коли використовуючи важелі тиску і примусу, влада намагалася досягти визначених цілей [27].

6. ***Корупція зводила нанівець усі реформаторські імпульси.*** Суспільство бачило, що якщо олігархічний капітал був заінтересований провести ті рішення, які йому були вигідні, то жодної

перешкоди не існувало. Влада не могла поставити заслон агресії інтересів великого бізнесу і корумпованого чиновного істеблішменту. Під впливом корупції відбувалася приватизація державних органів влади, їх розподіл між регіональними та сімейними кланами. Так, за результатами дослідження Міжнародної фінансової корпорації "Інвестиційний клімат в Україні", з корупцією українські підприємства частіше всього стикаються, маючи справу з нормативними процедурами, такими як отримання дозволів, проходження перевірок та технічне регулювання. За даними дослідження Міжнародної фінансової корпорації, у 2010 р. частка підприємств, що вдавалися до неофіційних способів "вирішення питань" із державними органами, зросла порівняно з 2008 р. на 11%. Середня частка доходу підприємств, що була витрачена на корупцію у 2008 р., становила 6%, у 2010 р. – 10%. Дослідження засвідчило, що кількість підприємств, яким доводиться застосовувати неофіційні способи "вирішення питань" з державними органами, зросла з 35% в 2008 р. до 46% в 2010 р. [28].

Як можна бачити, проголошення доктрини реформ і початок їх упровадження жодним чином не вплинув на корупцію в державних органах влади. Як зазначається міжнародними експертами, уряд не зміг запровадити й застосувати ефективні механізми контролю за процесом реалізації реформ і притягнення до відповідальності чиновників, що дало можливість чиновникам ігнорувати законодавство і займатися корупційними діями. Про рівень нехтування чиновниками законодавства, зокрема, свідчить те, що згідно з Індексом дотримання верховенства права за 2011 р. (дослідження проводилося в 66 країнах) Україна посіла 64-те місце за показником правозастосування в державних органах [29]. В таких умовах публічна політика була запрограмована на згортання демократичних інститутів і встановлення авторитарних форм.

7. ***Реформаторські плани 2010 р.,*** як і попередні проекти, ***складалися без системних уявлень про загальноприйняті стандарти реформ.***

Поняття стандартів реформ активно обговорюється науковцями і пов'язується з формуванням певних вимог до реформаторських проектів [30]. Зокрема, у Національній доповіді "Новий курс реформ" використовується поняття "науково-прагматичний підхід" до реалізації програм державної політики, відсутність якого, як стверджують автори, є однією з головних причин нереалізованості жодної з багатьох створених програм.

Поняття стандарту реформ указує, що реформаторські проекти мають враховувати низку економічних, соціальних та культурних чинників, що сприятимуть або заважатимуть модернізації. Це необхідно для того, щоб запропоновані реформи, по-перше, не викликали спротив і були прийнятими для населення. А, по-друге, щоб новації використовувалися в тих цілях, для яких вони і задумувалися. Наприклад, приватизація має сприяти підвищенню конкурентоспроможності й ефективності економіки, а не тільки особистому збагаченню.

Автори реформ мусять ураховувати специфіку політичної ситуації, особливості традицій населення, тенденції в масовій свідомості, рівень поширення корупції, технологічний та інтелектуальний потенціал суспільства тощо. Для успіху реформ необхідно також ураховувати наявність фінансових ресурсів і кадрового потенціалу. Проектувальники повинні вміти використовувати досвід реалізації аналогічних реформ в інших країнах. Необхідна така система управління реформами, яка включатиме в себе механізми коригування та об'єктивного оцінювання. Населенню потрібно надати можливість усвідомлювати ризики, що пов'язані із впровадженням реформ. Позаяк вітчизняні реформатори дотримуються помилкової точки зору, що їхні програми мають сприйматися громадянами ледве не як шлях до світлого майбутнього. До поняття стандарту реформ також входить завдання створення механізму, який би унеможливив отримання надприбутків або привілеїв від проведення модернізації певними бізнесовими групами або соціальними прошарками. Тобто цей механізм має забезпечувати рівність як вигід, так і втрат від проведення реформ.

Нарешті, реформаторські проекти мають бути авторськими. Конкретні вчені, аналітики, політики і урядовці мусять нести персональну, у тому числі й політичну відповідальність як за якість реформаторського проекту, так і за процес його впровадження. Позаяк деперсоналізація сприяє тому, що ці проекти мають низький рівень довіри, а їх виконання перетворюється на імітацію.

Ураховуючи зазначене, доводиться констатувати, що вітчизняні програми не відповідали повною мірою визначеним стандартам реформ. У більшості випадків під програмою пропонувався набір кількісних показників, яких бажано було досягти. Зокрема, реорганізація структури виконавчої влади ("адміністративна реформа") в 2010 р. взагалі відбувалася без попереднього оприлюднення концепції змін. Тотальна реорганізація центральних органів

влади без заздалегідь продуманого плану, відсутність чітко визначених функцій між новоутвореними міністерствами, агентствами і службами мали наслідком зниження якості управління.

У стислому вигляді причини невдач проекту модернізації зразка 2010 р. полягають у таких чинниках:

- реформаторські проекти і плани модернізації були абстрактними, не враховували різноманітності суспільства, специфіки політичної ситуації та соціально-економічної конкретики;
- інтереси великого капіталу й вищого чиновництва зберігали пріоритетне значення на шкоду інтересам суспільства;
- модернізація здійснювалася виключно за допомогою чиновно-адміністративного тиску. Поширювався силовий (мобілізаційний) стиль упровадження реформ, без урахування багатоманітних інтересів і обставин;
- реформаторські зусилля гальмувалися нераціональним використанням й марнотратністю бюджетних коштів, а також корупцією;
- у суспільстві поширювалася захисна реакція від незрозумілих реформ, у громадській думці набирали оберти контрреформаторські настрої, підвищувалася соціальна напруженість, формувалися умови для громадського спротиву;
- відсутність ефективного механізму управління і планування реформами призводили до того, що модернізаційні проекти для населення уявлялися в образі стихії і самодурства чиновництва;
- анонімність реформаторських проектів, невизначений механізм відповідальності за впровадження реформ;
- надзвичайно високий рівень залежності реформаторських проектів від політичного керівництва, коли вони фактично уособлюються із конкретними персонами політичних лідерів. У результаті рівень довіри до політиків безпосередньо впливав на ставлення до політики реформ;
- вузька соціальна база підтримки політики реформ, яка обмежувалася вищим чиновництвом і представниками великого бізнесу. Всі інші соціальні прошарки не були задіяні в реформаторських проектах і виявилися відчуженими від модернізації. Це сприяло формуванню викривлених ідеоло-

гічних уявлень щодо "противників" реформ, до яких по факту можна віднести ледве не все суспільство.

Необхідно вказати також й на низку ментальних проблем, що виявилися непереборними для політичного класу, який у 2010 р. проголосив програму модернізації. Ці проблеми пов'язуються з тим, що відбулася підміна понять, коли запит на ефективне управління після періоду конфліктів у "помаранчевій" владі був помилково сприйнятий ледве не як дозвіл громадської думки на встановлення авторитарних засад і суперцентралізованого управління. Фактично засіб було переплутано з метою. У результаті сформовані засади авторитаризму в політичній сфері і суперцентралізоване управління не мали наслідком формування політичної стабільності та ефективного управління. Не сприяло це й зміцненню легітимності влади, зменшенню корупції і становленню засад стійкого економічного розвитку. Міфічні "порядок" і "стабільність" жодним чином не стосувалися приборкання хижацької поведінки великого капіталу і злочинності.

Аналізуючи процеси, що відбувалися після президентських виборів 2010 р., більш доречно поки що говорити не про реформи і модернізацію у сенсі набуття нових якостей, а про трансформаційні процеси, що сприяли зміцненню державно-олігархічного устрою на авторитарній політичній основі.

Розділ 2

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Характеризуючи державну політику як дії органів державної влади, спрямованої на розв'язання проблем, що виникають у суспільстві з метою реалізації інтересів громадян, суспільства і держави, слід зазначити, що її призначення і завдання полягають насамперед у тому, щоб знайти, визначити і відповідним чином сформулювати таку мету, яка була б здатна об'єднати суспільство, знайти засоби і розробити механізми її досягнення [1, с. 17]. Йдеться про те, що державна політика – це не випадкова, безсистемна поведінка учасників процесу політики, а цілеспрямована дія – або бездія – що розробляється для досягнення поставленої мети, яка має бути реалістичною і чітко сформульованою.

Аналіз змісту поняття "державна політика" має починатися з усвідомлення цілеспрямовуючого характеру політики, без чого в державно упорядкованому суспільстві неможлива її інтегруюча роль, об'єктивно спрямована на забезпечення загальнонаціональних цілей, насамперед цілості соціуму, взаємодії окремих свідомо діючих, на підставі різних інтересів, людей. У суспільстві, як правило, ніщо не робиться без свідомого наміру, без бажаної мети, хоча і постійно спостерігаються немотивовані вчинки, основою яких можуть бути різноманітні почуття, наприклад, пристрасть. Це стосується як індивідуальних, так і колективних (кооперацій-них) дій, які завжди потребують своєї упорядкованості, врегульованості. Саме вибір мети і засобів її досягнення виконує в політиці певну регулюючу функцію.

2.1. Аналіз вітчизняного законодавства щодо регулювання та реформування державної політики

Сучасна державна політика, незалежно від складності керованих суспільних відносин, має грунтуватися на заздалегідь усвідомлених і визначених цілях суспільної життєдіяльності й передбачати реальні способи їх досягнення. У суспільній реальності

вона виявляється через колективно організовані (передусім на засадах субординації і рольової спеціалізації) взаємовідносини, зокрема, у формі підтвердженої владою та юридичними повноваженнями діяльності органів державної влади, а також функціонування політичних партій, громадських організацій, різноманітних об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства, спрямованих на ухвалення тих або інших рішень щодо розв'язання можливих суспільно-політичних конфліктів.

Зазначені взаємовідносини детерміновані як об'єктивною потребою забезпечення публічних інтересів, вищого загального блага соціуму, насамперед збереження його цілості, так і суб'єктивними цілями оволодіння, організації та реалізації державної влади, зумовленими наявністю в суспільстві різноманітних приватних інтересів окремих осіб, соціальних груп, прошарків, класів, часом таких, що суперечать публічним інтересам. У процесі вироблення засад державної політики (внутрішньої і зовнішньої) суспільні потреби та інтереси через компроміс їх визначення перетворюються у певні суб'єктивні стимули і мотиви сторін політичних відносин, що дістають своє закріплення в конкретних юридичних актах як загального, так і галузевого характерів. Ці акти становлять систему чинного, відносно стабільного права будь-якого цивілізованого суспільства і спрямовані на забезпечення потреби в постійному упорядкуванні суспільних відносин відповідно до конкретно-історичних умов і обставин, установлення однаковості процедурних процесів правового регулювання щоденних стосунків людей. Тим самим юридично забезпечена державна політика незалежно від того, що вона об'єктивно важко піддається раціоналізації, оскільки охоплює поряд з детермінованими чинниками й різноманітні явища самоорганізації соціальної взаємодії, стає певним раціональним засобом, завдяки якому об'єктивний багатовимірний процес суспільного життя, що має природний нестабільний характер, перетворюється у відносно керований процес.

За допомогою юридичних актів державна політика фіксує, на певний час, державну волю як в окремих сферах життєдіяльності суспільства, так і в ньому цілому. Тим самим державна воля спрямовується на збереження цілісності суспільства через забезпечення узгодженості дій головних соціальних суб'єктів або вирішення того чи іншого соціального конфлікту.

Не менш важливою в цьому зв'язку є й розробка механізмів реалізації поставлених завдань і втілення мети у практику. Оскільки

ж основу створення таких механізмів складає відповідна нормативно-правова база, державну політику можна визначити ще і як напрям дій, а також регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів щодо розв'язання певної проблеми, що здійснюються органами влади й управління чи їх представниками [2, с. 95–106]. Державна політика має закріплюватися державно-правовими актами, бути свідомою і зрозумілою суспільству. Рівною мірою це стосується і процесу реформування самої державної політики – адже зрозуміло, що й політика як діяльність не може залишатися якоюсь постійною величиною. Сама діяльність – це рух, а рух не може не передбачати постійної зміни форм, напрямів, темпів, якщо змінюються умови, у яких він здійснюється, якщо змінюється його спрямованість унаслідок досягнення визначеної мети або змінюється сама мета руху через виникнення якихось нових проблем, нових перешкод, яких заздалегідь не можна було передбачити тощо.

Необхідно зауважити, що всі суспільні проблеми, врешті-решт, мають інституційний характер, оскільки в державній політиці важливе юридичне оформлення суспільних проблем, і що прогрес на шляху до реалізації державної політики можливий за інституційного контролю над владою. Як зауважує В.Тертичка, "державна політика засновується на законі, тобто вона має бути легітимною" [3, с. 83]. Саме тому розробка і впровадження державної політики потребує створення відповідних державно-правових умов, які полягають у створенні узгодженого правового простору країни, певною мірою ідентичного, структурованого, який дає змогу максимально використовувати технології політичної, економічної, соціальної та іншої діяльності зі своїми особливостями та спеціалізаціями. Утім у сучасному суспільстві фіскальні, регулятивні чи контрольні дії громадською думкою можуть сприйматися як легітимні, тобто визнаватися суспільством як дійсно необхідні, але цього ще недостатньо для дієвості державної політики. Не менш важливою є якість законів та інших нормативно-правових актів, на основі яких здійснюється політико-управлінський процес, а також дисципліна і рівень виконання тих норм і положень, які в них містяться, під час впровадження обраної політики.

Дієвість державної політики чималою мірою пов'язана ще і з тим, що вона ґрунтується – у всякому разі має ґрунтуватися – на монополії держави на законний примус чи насильство, що допомагає державним органам використовувати і впроваджувати певну шкалу інструментів для досягнення цілей політики. Тут слід

мати на увазі, що державна політика являє собою оптимальний синтез об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і переважну більшість суб'єктивних тверджень людей про свої інтереси в ньому. Звісно, вона дистанціюється від політики конкретних політичних сил, навіть тих, що у той чи інший момент є більшістю в представницьких органах влади. По-перше, необхідно, щоб її певною мірою поділяла і меншість, інакше будуть нездоланні труднощі в процесі її реалізації. По-друге, така політика має бути досить стійкою, стабільною, працювати на історичну перспективу. По-третє, вона повинна мати об'єднуючу основу, яка спрямована на позитивний розвиток суспільства. Тому будь-які нормативно-правові акти, спрямовані на формування і впровадження державної політики у будь-якій сфері суспільних відносин, мають ураховувати ці вимоги, відповідати ним і сприяти їх реалізації. При цьому найбільш повне їх узагальнення міститься – у всякому разі має міститися – у такому основоположному юридичному акті, як конституція, де інтегровано суспільні інтереси і визначено основні правила їх реалізації. Фактично вони характеризують основні ознаки держави, визначають суспільний устрій, являють собою цілі державної політики. Саме держава є визначальним суб'єктом державної політики. Тільки вона може вживати заходів, підпорядкованих стратегічним національним інтересам, мета яких – цілеспрямоване формування громадянського суспільства з розвиненою економічною системою, підтримка розвитку його складових та нівелювання структурних диспропорцій, що неодмінно виникають у процесах формування та розвитку. Тим самим держава ототожнюється із суспільством, оскільки власне існування держави зумовлене стабільністю та гармонійним розвитком суспільства.

Процес формування і реалізації державної політики поділяється на дві фази: прийняття рішень та їх впровадження. При цьому прийняття рішення починається з формулювання пропозицій політики, визначення альтернатив розв'язання тієї чи іншої проблеми і завершується офіційним ухваленням певного рішення: закону або іншого нормативного акта (указу, адміністративної директиви, постанови тощо), затверджених відповідно до правил і повноважень відповідного владного органу.

У цьому зв'язку доцільно виділити такий важливий документ, як концепція політики, яка є первинним, початковим документом у системі вироблення стратегії і постановці завдань розвитку суспільства і держави. В узагальненому вигляді концепція

містить визначення масштабів, темпів, пропорцій та основних напрямів соціально-економічного і політичного розвитку держави, окремих її структурно-функціональних підсистем, а також загальне обґрунтування системи заходів, спрямованих на підвищення дієвості всієї системи державного управління, методів подолання галузевих і територіальних диспропорцій та невідповідностей, зростання добробуту і підвищення рівня життя населення. На підставі концепції розробляються спеціалізовані, галузеві й територіальні програми – цільові комплексні документи, у яких концептуальні положення набувають докладного і конкретного обґрунтування, а також узгодження проблемних питань [4, с. 387]. Можна сказати, що концепція є таким документом політики, який створює політико-теоретичну основу для розробки відповідних нормативно-правових актів. Прикладом подібного роду документів можуть слугувати, скажімо, Концепція державної регіональної політики України, Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, Концепція державної інформаційної політики, Концепція державної міграційної політики тощо, на основі яких розроблялися проекти відповідних законодавчих актів та прийнятих законів і указів Президента України.

Очевидно, що поняття державної політики є настільки широким і об'ємним, що вона своєю дією охоплює всі сфери життєдіяльності суспільства і держави, рівно як і життєдіяльність окремих громадян. Тому практично кожний закон, який унормовує чи то діяльність держави в цілому, чи то окремих сфер її життєдіяльності так чи інакше визначає сутність державної політики з розв'язання тієї чи іншої проблеми. Йдеться лише про обсяг сфери дії того чи іншого закону, указу, постанови тощо. У даному разі доцільно говорити про певну ієрархізацію, скажімо, законодавчих актів, а саме:

1) закони, які визначають державну політику щодо розвитку суспільства і держави в цілому, – наприклад, Закон України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики";

2) закони, які стосуються державної політики з розв'язання проблем окремих сфер життєдіяльності суспільства (державна економічна політика, державна молодіжна політика, державна демографічна політика тощо);

3) закони, які унормовують взаємовідносини між центром і регіонами, визначають компетентність і повноваження останніх, державну політику з розвитку місцевого самоврядування.

У практиці сучасного державного управління в Україні, на думку вітчизняних науковців, використовуються такі нормативно-правові акти:

- конституція України;
- конституційні закони;
- загальні закони для правового регулювання певної галузі суспільних відносин;
- ратифіковані міжнародні договори;
- нормативно-правові акти вищих органів державної влади (укази Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України);
- нормативно-правові акти відомчого характеру (міністерств, інших центральних органів виконавчої влади);
- розпоряджання керівників місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських голів;
- інші нормативно-правові акти (статути, положення, регламенти, інструкції, правила тощо) [3, с. 506–507].

Упровадження політики відбувається шляхом застосування конкретного інструментарію, визначеного законодавчо. Як свідчить аналіз процесу політики в Україні, до недавнього часу фактично не існувало чіткого механізму впровадження державної політики. Часто дії центральних і регіональних органів влади були детерміновані або поточними проблемами, що сприяли поширенню практики так званого "ручного управління", або були продиктовані інтересами лобістських груп.

Специфічною рисою сфери політики є відносна сталість і загальнозрозумілість проблем і цілей на противагу нечіткій визначеності знарядь і механізмів упровадження. В українському законодавстві унормування процесу впровадження політики вперше відбулося з ухваленням постанови "Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України" у червні 2000 р. Документ містив частину V "Порядок розроблення концептуальних засад реалізації урядової політики", де щодо втілення політики зазначалося необхідним вказати вичерпний перелік заходів щодо впровадження рекомендованого рішення (список нормативно-правових актів, які потрібно прийняти; адміністративні заходи; питання кадрового забезпечення тощо).

У наступному нормативно-правовому документі "Методика підготовки доповідної записки Кабінетові Міністрів України (з питань формування та реалізації державної політики у відповідній

сфері)" упровадження політики теж не визначено детально, а лише передбачено як втілення рекомендованого рішення (обраного серед усіх наявних альтернатив на основі проведених консультацій та заключного погодження), що "повинно бути сформульовано достатньо конкретно, з тим, щоб було зрозуміло, яку політику слід впроваджувати і яким чином" [5]. В Указі Президента України "Про систему центральних органів виконавчої влади" на міністерства покладається "забезпечення реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності" [6]. При цьому порядок формування цієї політики залишався поза увагою офіційних документів, незважаючи на виняткову важливість її спрямування, що підкреслюють усі зарубіжні підручники з аналізу політики. У постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України" суттєвих доповнень та уточнень з приводу впровадження політики знов не міститься [7]. Не прийнято також певного нормативно-правового документа, який би містив перелік інструментів і механізмів реалізації політики. Державна політика в будь-якій сфері суспільного життя є основою для прийняття та впровадження відповідних механізмів. На думку О.Валевського, найважливішим фактором успіху в упровадженні політичної програми є якість не тільки розробки її концепції, а й чітко продуманий механізм упровадження, який складається з комплексу заходів: організаційно-управлінських, нормативно-правових, фінансово-економічних, соціально-психологічних [8].

Зрозуміло, що фундаментальні нормативні засади державної політики України містяться в Конституції України, яка, згідно із ст. 8, "має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй" [9, с. 6]. У Конституції зафіксовані основні принципи організації держави і суспільного життя в Україні, визначаються права, свободи і обов'язки громадян, принципи організації державної влади, компетентність і повноваження гілок влади, принципи організації правосуддя – тобто все те, що створює необхідну юридичну основу створення відповідної законодавчої бази для здійснення державної політики, спрямованої на практичну реалізацію конституційних норм. Зокрема, Конституцією України визначаються широкі повноваження Верховної Ради України, реалізація яких здійснюється шляхом прийняття законів і постанов (ст. 85); владні повноваження Президента України, які реалізуються у вигляді ухвалення ним відповідних нормативно-правових актів,

указів та розпоряджень. Згідно з Конституцією України нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України як центрального органу виконавчої влади є постанови і розпорядження з питань, віднесених до компетенції уряду, які згідно із ст. 117 є обов'язковими для виконання. Реалізація зазначених повноважень і створює необхідну нормативно-правову базу державної політики за всіма напрямами і в усіх сферах суспільної життєдіяльності.

Серед найбільш важливих законів, які визначають сутність державної політики в її загальнодержавному вимірі, слід передусім виокремити Закон України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", що був прийнятий у червні 2010 р. [10]. Цей Закон є комплексним законом, який визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України. "Засади внутрішньої і зовнішньої політики, – підкреслюється в цьому Законі, – визначають принципи і пріоритети державної політики у відповідних сферах" (ст. 1).

У Законі наголошується, що засади внутрішньої і зовнішньої політики базуються на безумовному додержанні Конституції України, забезпеченні в Україні прав і свобод людини і громадянина та гарантуванні прав і свобод, проголошених Конституцією України, на загальновизнаних принципах і нормах міжнародного права, забезпеченні соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України, зміцненні демократичних засад суспільного і державного життя, забезпеченні верховенства права, економічної і політичної незалежності держави, захисту її національних інтересів, утвердження України як повноправного і авторитетного члена світового співтовариства. Законом визначаються принципи внутрішньої і зовнішньої політики України. До принципів внутрішньої політики належать такі як:

- пріоритетність захисту національних інтересів;
- верховенство права, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, повага до гідності кожної особи;
- рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, захист конкуренції у сфері економічної діяльності;
- здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову;

- відкритість та прозорість процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості;
- забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;
- свобода, соціальна справедливість і творча самореалізація, участь громадян в управлінні державними і суспільними справами;
- соціальне партнерство та громадянська солідарність.

Що ж стосується зовнішньої політики, то Законом (с. 2) декларуються такі принципи її проведення:

- суверенна рівність держав;
- утримання від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої іноземної держави;
- повага до територіальної цілісності іноземних держав та непорушності державних кордонів;
- вирішення міжнародних спорів мирними засобами;
- повага до прав людини та її основоположних свобод;
- невтручання у внутрішні справи держав;
- взаємовигідне співробітництво між державами;
- сумлінне виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань;
- пріоритет загальновизнаних норм і принципів міжнародного права перед нормами і принципами національного права;
- застосування Збройних Сил України лише у випадках актів збройної агресії проти України, будь-яких інших збройних зазіхань на її територіальну цілісність і недоторканність державних кордонів, боротьби з міжнародним тероризмом та піратством або в інших випадках, передбачених міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- застосування міжнародних санкцій, контрзаходів та заходів дипломатичного захисту відповідно до міжнародного права у випадках міжнародних протиправних діянь, які завдають шкоди Україні, її громадянам і юридичним особам;
- своєчасність та адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам Україні, її громадянам і юридичним особам [10].

Слід додати, що у цьому Законі підтверджується позаблоковий статус України. Так, у ст. 11, у якій декларуються засади

зовнішньої політики, проголошується "дотримання Україною політики позаблоковості, що означає неучасть України у військово-політичних союзах" [10]. У Законі визначаються повноваження органів влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики в рамках їхньої компетенції, а також у ст. 12 підкреслюється, що "визначені цим Законом засади внутрішньої і зовнішньої політики мають враховуватися під час розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів" [10].

Домінуючу роль у вирішенні завдань державного і суспільного розвитку завжди відіграє економіка, яка створює для цього необхідні матеріальні передумови. Тому на особливу увагу заслуговує аналіз нормативно-правової бази державної економічної політики. Оскільки в державній політиці відбиваються докорінні інтереси суспільства, вона справедливо вважається концентрованим вираженням економіки. Але оскільки державна політика має певну відносну самостійність, вона активно впливає на економічну сферу суспільства. Першоосновою регулювання всіх інтересів є окремий напрям державної політики – державна економічна політика, яка реалізується в кожний конкретний період часу. Державна економічна політика являє собою компроміс між численними та різноманітними інтересами з метою досягнення максимального "блага" в межах існуючого суспільного устрою.

Стисло зміст сучасної економічної політики можна визначити як реформування матеріального і духовного виробництва та соціальних умов життя на основі науково-технічного прогресу (нових технологій), проведення структурних реформ і взаємовигідного розподілу праці з іншими країнами. Навіть за умови базисного характеру економіки її рівень і розвиток визначаються економічними джерелами і чинниками, політичними, соціальними, правовими регуляторами свідомості та поведінки людини. Їх урахування дасть змогу державі впливати на чинники суспільних процесів, регулювати їх, тим самим впливати на суспільство та політичну систему. Тому зрозуміло, що в Законі України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" економічна сфера державної політики не могла залишитися поза увагою і їй присвячена ст. 7 цього Закону, у якій задекларовані засади внутрішньої політики в економічній сфері, що дає можливість створювати на їх основі відповідну нормативно-правову базу. У цьому контексті слід зауважити, що метою державної економічної політики є досягнення

максимально можливого добробуту суспільства шляхом всебічного розвитку соціально-економічної системи та забезпечення соціальної і політичної стабільності. Справжня державна політика неодмінно виходить на людину, зачіпає її та сприяє задоволенню її потреб. Вона може бути здійсненою лише тоді, коли стане добровільним здобутком усіх громадян.

Зазначене зумовлює важливість процесу формування, законодавчого закріплення та реалізації державної політики, у тому числі й економічної. Невід'ємною складовою є також контроль за виконанням державної політики. Визначення засад державної політики, затвердження програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля належить до сфери діяльності Верховної Ради України (ст. 85 Конституції України). Верховна Рада України також розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (ст. 85, п. 11 Конституції України). Тим самим прерогатива розроблення державної економічної політики належить законодавчій владі. При цьому ефективність її діяльності полягає як у здатності визначати стратегічні і тактичні цілі, розробляти напрями та завдання економічної політики, так і в прийнятті відповідної законодавчої бази. Адекватність і своєчасність законодавчої діяльності забезпечуються не тільки професійним аналізом соціально-економічного стану держави, а й здатністю вироблення і дотримання об'єктивно зумовленого суспільного інтересу, урахування економічних передумов і можливих наслідків упровадження законодавчих актів. Реалізація останніх належить до функцій виконавчої влади.

Отже, взаємодія і взаємосприяння законодавчої і виконавчої гілок влади є критично актуальними для формування та впровадження державної економічної політики, особливо в умовах трансформаційного періоду, який характеризується нестабільністю економічного та соціального стану суспільства. Існуюча система державного регулювання економіки в умовах ринку склалася внаслідок тривалої еволюції і являє собою сукупність методів, засобів, форм регулювання та управлінських структур, що їх реалізують.

Державна економічна політика відтворює сутність державного регулювання економіки. Вона містить механізми цілепокладання, що перетворюють внутрішні та зовнішні інтереси і потреби на цілі та підцілі політики, механізми оперативного управління різними видами діяльності з реалізації цілей та контролю за результатами запровадження політики.

Підсумовуючи, можна сказати, що цільові настанови в економічній діяльності держави спрямовуються на запровадження принципів результативності, ефективності, рівності між суб'єктами господарювання і стабільності економічного та соціального розвитку суспільства. Реалізація цих принципів передбачає створення умов для виробництва зростаючої кількості товарів і послуг на технологічній основі, що постійно удосконалюється; мінімізацію витрат в умовах використання обмежених матеріальних і виробничих ресурсів; зміцнення позицій держави на світовому ринку; створення робочих місць для тих, хто бажає та може працювати. Це передбачає і економічну свободу для всіх видів господарської діяльності. Державна економічна політика, відбиваючи вплив держави на економічний та соціальний стан, включає: розробку та запровадження правових засад функціонування економічної системи в ринкових, соціально орієнтованих умовах (питання власності, податків, прожиткового мінімуму тощо), тобто держава визначає "правила гри" юридичних і фізичних осіб на ринку. Так, законодавство, що базується на принципі "все дозволено, що не заборонено", надає таким чином підприємцям широке поле діяльності. Те, що не заборонено, вирішується шляхом запровадження процесуальних норм розв'язання проблеми.

Державна економічна політика певним чином визначає й інші складові державної політики. Вони конкретизуються й ресурсно забезпечуються бюджетною резолюцією, що приймається Верховною Радою. Саме цими етапами затверджується визначення та забезпечення реалізації пріоритетних напрямів, тобто реалізуються функції політичної влади щодо розробки політики.

Незаперечним є той факт, що переважна більшість економічних та соціальних реформ проводиться силами державних службовців. На сьогодні чисельність корпусу державних службовців становить більш ніж 250 тис. осіб, з них 26% осіб перебувають на керівних посадах, 74% – на посадах спеціалістів. Проте головною проблемою для державної служби залишається стабільність цього численного корпусу, а його інтегрованим показником поки що, на жаль, виступає плинність кадрів, яка становить 15%. Проблема стабільності апарату, наступності та збереження інституційної пам'яті є чи не найбільш актуальною для державного управління. Плинність кадрів вкрай негативно впливає на якість надання адміністративних послуг.

Інша проблема – навчання та підвищення кваліфікації. Статистика свідчить, що у період з 2004–2010 рр. частка державних

службовців, які підвищили кваліфікацію, коливалась на рівні 15,1%. Водночас важливість завдань і функцій, що виконують державні службовці, вимагає постійного системного професійного удосконалення, а також нових підходів до навчальних програм і системи підвищення кваліфікації загалом.

Важливим чинником розв'язання проблем кадрової політики у сфері державної служби є нова редакція Закону України "Про державну службу" [11]. У положеннях цього Закону визначено інноваційні підходи. Так, у Законі застосовано компетентнісний підхід до оцінювання здатності державних службовців виконувати посадові обов'язки, визначені у посадовій інструкції. На законодавчому рівні закріплено нові поняття (терміни): профіль професійної компетентності посади державної служби (комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків) та рівень професійної компетентності особи (характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками). Профіль професійної компетентності розширює критерії, установлені до посади кваліфікаційними вимогами, беручи до уваги не лише освітній та освітньо-кваліфікаційний рівень і стаж, а й досвід роботи, володіння спеціальними знаннями, уміннями і навичками, необхідними для ефективного виконання посадових обов'язків.

Зазначені характеристики є інструментом для використання у різних сферах управління людськими ресурсами, включаючи набір та просування по службі та планування людських ресурсів, професійне навчання та підвищення кваліфікації, планування кар'єри та її розвиток, оцінку результатів діяльності. Насамперед профілі компетентності стануть основою професійного розвитку державних службовців: від визначення особистих потреб у навчанні до вдосконалення навчальних програм і підходів до підвищення кваліфікації системи загалом.

Застосування компетентнісного підходу сприятиме досягненню однієї з ключових цілей управління людськими ресурсами – узгодження інтересів організації та індивіда шляхом фокусування уваги на аспектах розвитку та "винагороди за знання". Система винагороди за компетенції орієнтує співробітників на набуття нових навичок, опанування професій, здобуття знань, що забезпечує постійне підвищення якості людських ресурсів організації. Закон

установлює новий підхід до навчання державних службовців, а саме підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, що проводиться у відповідних вищих навчальних закладах шляхом підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації за професійними програмами, за програмами спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування або в інших формах у порядку, що визначає Нацдержслужба України. Національну академію державного управління при Президентові України визначено головним вищим навчальним закладом у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у галузі знань "Державне управління". Організацію підвищення рівня професійної компетентності забезпечує керівник державної служби в державному органі у межах витрат. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться у разі потреби, але не рідше одного разу на три роки (у попередньому Законі – раз на 5 років). Закон передбачає підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, які вперше призначені на посаду державної служби, здійснюється в перший рік з дня їх призначення. Законом передбачається розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби, що створить необхідність підготовки спеціалістів за профілями компетентності для отримання спеціальних знань, умінь, навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків. Нацдержслужба України як єдиний центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби, у питаннях нормативного та організаційного забезпечення впровадження нового закону протягом 2012 р. планує:

– переглянути весь масив документів технічного забезпечення впровадження Закону;

– організувати навчання кадрів;

– актуалізувати систему підготовки та перепідготовки державних службовців;

– вжити заходів щодо популяризації державної служби;

– продовжити підвищення кваліфікації з питань нового антикорупційного законодавства.

З набуттям чинності Закону державні службовці мають іншим чином організувати свою роботу, відтак Нацдержслужба України забезпечить:

– проведення навчальних програм (основна частина специфічних навчань буде проведена восени поточного року);

– обов'язкове підвищення кваліфікації з питань нового законодавства працівників кадрових служб державних органів розроблення закладами післядипломної освіти спеціалізованих тематичних семінарів;

– запровадження тренінгів для керівників кадрових служб, спрямованих на оволодіння навичками сучасних технологій менеджменту персоналу.

Проведення реформи державної служби сприятиме створенню в Україні професійної, політично нейтральної та ефективної державної служби, упровадженню системних змін та модернізації моделі державного управління в цілому.

Головне завдання Національного агентства України з питань державної служби у цьому процесі полягає, насамперед, в організації процесу кардинальної модернізації стратегії професійного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, запровадження нових ефективних форм навчання, розробки відповідних методичних рекомендацій.

Дуже важливим кроком у напрямі вдосконалення державної служби й кадрової політики взагалі є розробка Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, яка була затверджена Указом Президента України 1 лютого 2012 р. № 45/2012/12.

Ця Стратегія визначає мету, основні цілі, першочергові завдання, на реалізацію яких має бути спрямована державна кадрова політика, і доручає Кабінету Міністрів України щороку подавати на затвердження Президентові України план заходів, спрямованих на реалізацію положень зазначеної стратегії.

Метою державної кадрової політики є забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою.

Реалізація державної кадрової політики має бути спрямована на досягнення:

– у соціальному аспекті – високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці;

– в економічному аспекті – забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, зростання конкурентоспроможності держави, підвищення рівня добробуту населення;

– в інституційному аспекті – удосконалення нормативно-правової бази з метою запровадження новітніх підходів у кадровому менеджменті;

– в організаційному аспекті – розбудови системи управління трудовими ресурсами на засадах соціального діалогу та партнерства держави і суб'єктів підприємницької діяльності.

Основними цілями реалізації державної кадрової політики є:

– розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів;

– відновлення технології добору кадрів для зайняття управлінських посад із числа працівників, що мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності;

– формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління;

– посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності, з метою уникнення можливих проявів корупції, запобігання виникненню конфлікту інтересів, удосконалення процедури дисциплінарного провадження;

– упровадження сучасних технологій управління персоналом для успішного вирішення виробничих і управлінських завдань у державному секторі економіки;

– відновлення профорієнтаційної роботи серед молоді;

– державна підтримка цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу;

– підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ.

Реалізація зазначеної Стратегії сприятиме формуванню в Україні нової управлінської еліти, еліти дійсно демократичного гатунку.

Ще одним дуже важливим документом, спрямованим на активізацію процесу реформування державної політики, є, безперечно, затверджена Указом Президента України (№ 212/2012 від 24 березня 2012 р.) Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [13].

Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні (далі – Стратегія) спрямована на

реалізацію принципів, пріоритетів, завдань державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства. Стратегія визначає концептуальні, взаємодоповнювальні напрями діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства. Стратегія спрямована на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави.

У Стратегії зазначається, що державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства виходить, зокрема, з необхідності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, гарантії яких закріплені у фундаментальних міжнародних документах, насамперед Загальній декларації прав людини, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та відповідних протоколах до неї, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, інших міжнародних документах у цій сфері.

Стратегія виходить із розуміння громадянського суспільства та його інституцій як такого стану суспільства, у якому вільно реалізуються основоположні права і свободи людини і громадянина через різноманітні форми публічної громадської активності та самоорганізації. Держава і громадянське суспільство в рамках демократичного устрою заінтересовані в діалозі та партнерстві, підвищенні ефективності взаємодії. Без розвиненого громадянського суспільства, зокрема без створення належних умов для забезпечення свободи думки і слова, вільного вираження поглядів і переконань, свободи об'єднань, свободи зборів, участі громадян в управлінні державними справами та місцевому самоврядуванні, держава не створить можливостей для забезпечення функціонування різних моделей демократії участі, що у поєднанні з безпосередньою та представницькою демократією є умовою успішної модернізації, європейської інтеграції та сталого розвитку.

Україною за роки незалежності зроблені певні кроки до розвитку та зміцнення громадянського суспільства. Регулювання окремих складових політики сприяння розвитку громадянського суспільства забезпечено, зокрема, законами України "Про об'єднання громадян", "Про соціальний діалог в Україні", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про інформацію", "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності", "Про молодіжні та дитячі громадські організації", "Про організації роботодавців", "Про органи самоорганізації населення", "Про професійних творчих працівників та творчі спілки", "Про благодійництво та благодійні організації", "Про волонтерську діяльність", "Про свободу совісті та релігійні організації", "Про соціальні послуги", "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".

Процес законодавчого забезпечення у цій сфері останніми роками також має позитивну тенденцію. Так, у 2010–2011 рр. прийнято закони України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", "Про доступ до публічної інформації", "Про безоплатну правову допомогу", "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року", внесено зміни до Закону України "Про інформацію". Цими актами визначено, зокрема, засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, формування інститутів громадянського суспільства, порядок забезпечення права кожного на доступ до інформації суб'єктів владних повноважень, державні гарантії щодо надання безоплатної правової допомоги. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р схвалено Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. На реалізацію її положень органами виконавчої влади видано низку відповідних нормативно-правових актів. Реалізовуючи державну політику у сфері розвитку демократії участі, Кабінет Міністрів України 3 листопада 2010 р. видав постанову № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", якою затвердив Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні свідчить про наявність комплексу проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави, а саме:

- зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та забюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади та

органів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу із суспільством;

- недосконаліть чинного законодавства створює штучні бар'єри для утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства;
- механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізовуються;
- податкове навантаження не стимулює діяльність і розвиток інститутів громадянського суспільства та їх підтримку вітчизняними благодійними організаціями;
- більшість інститутів громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки та вітчизняної благодійної підтримки;
- потенціал інститутів громадянського суспільства щодо надання соціальних послуг населенню не використовується.

Діяльність інститутів громадянського суспільства характеризується недостатнім рівнем їх інституційної, фінансової та кадрової спроможності. Як підсумок, вітчизняними та міжнародними неурядовими організаціями фіксується низький рівень суспільно значущої добровільної активності громадян. Позитивні приклади налагодження ефективної співпраці між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства є поодинокими, а не системною практикою. Рівень взаємної довіри між владою, підприємницькими колами та інститутами громадянського суспільства є низьким, що проявляється у відчуженості замість солідарної відповідальності за стан суспільного розвитку. Низький рівень усвідомлення громадянами механізмів демократії участі та самоорганізації в процесі розв'язання суспільних проблем зумовлений відсутністю усталеної демократичної практики. Перешкодами розвитку є також несформована громадянська культура, низький рівень усвідомлення суспільством таких базових понять, як "громадянське суспільство", "демократія", "верховенство права", розуміння принципу поділу влади, узгодження інтересів, толерантності та пошуку консенсусу, багатоконфесійності і поваги до прав меншин. Досить високим є й рівень суспільної підтримки патерналістського характеру держави.

Процеси розвитку громадянського суспільства на шляху утвердження демократії також потребують повноцінного законодавчого забезпечення з обов'язковим урахуванням міжнародних стандартів у цій сфері, зокрема Рекомендацій Ради Європи щодо

правового статусу неурядових організацій в Європі, та кращих європейських практик. Із цією метою ініціюється комплексний підхід до реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства шляхом затвердження Стратегії.

Метою державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав і свобод людини і громадянина, подальше становлення громадянського суспільства на засадах безпосередньої, представницької демократії, широкого впровадження форм демократії участі, самореалізації та самоорганізації громадян.

Стратегічними пріоритетами державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є:

- сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;
- зростання соціального капіталу для підвищення рівня взаємодовіри та взаємодії у суспільстві;
- створення сприятливих умов для утворення та функціонування інститутів громадянського суспільства;
- забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю з найважливіших питань життя суспільства і держави;
- запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію;
- сприяння благодійній, волонтерській діяльності, іншим формам громадської активності та громадянської культури.

Розбудова громадянського суспільства в Україні, як зазначається в Стратегії, має орієнтуватися на європейські стандарти забезпечення та захисту прав і свобод людини, зокрема впровадження практики належного врядування, доброчесності, відкритості, прозорості та підзвітності інститутів влади, створення умов для різноманіття суспільних інтересів, у тому числі економічних, екологічних, соціальних, культурних, релігійних, територіальних

тощо, і форм їх вираження (громадські ініціативи, суспільні рухи, асоціації, об'єднання).

Отже, можна констатувати, що на сьогодні в Україні створена достатньо міцна нормативно-правова база процесу формування і впровадження державної політики, яка надає широкі можливості для її подальшого реформування відповідно до нових потреб і вимог. Тим більше, що прийняті нормативні акти, незважаючи на їх безперечну корисність для подальшого розвитку суспільних відносин в Україні, в напрямі демократизації далеко не завжди є досконалими і до того ж доволі важко впроваджуються в життя.

2.2. Переваги та недоліки нормативно-правових механізмів інституалізації і процесу реформування державної політики

У будь-якій демократичній країні впровадження чи змінення державної політики потребує обов'язкового закріплення у формі законів чи інших рішень, затверджених парламентською більшістю або безпосередньо громадянами. Завдяки нормативно-правовій базі, отриманій у такий спосіб, політику можна спрямувати до всіх громадян, а не до окремих особистостей чи соціальних груп. Проте ця база не є сталою. У кризові періоди (наприклад під час політичних протистоянь, коли довіра до сил, що перебувають при владі, зменшується) творці політики можуть втратити підтримку більшості. При цьому причини, що призводять до цього, часто є непередбачуваними. Зокрема, політика може втратити прийнятність для більшості, якщо:

– результати її впровадження поставлено під сумнів через непередбачуваність наслідків;

– її наслідки суперечать поставленим цілям (втрата єдності політики);

– її впровадження має очевидні недоліки, що широко обговорюються, зокрема у засобах масової інформації;

– у сфері її втручання змінилися цінності чи поведінка людей;

– політика стає занадто політизованою, її змін постійно вимагає парламентська більшість.

З метою запобігання втраті ресурсу більшості творці політики мають здійснювати її постійне оцінювання й моніторинг;

публічно пояснювати її, розкриваючи хибність тверджень опонентів; залучати символічні цінності, які сприймаються більшістю, або такі, що здатні зібрати нову більшість. Окреслення й повторення останніх сприяє стабілізації відносин, стимулюючи політичну підтримку політики, що впроваджується.

Активне реформування державної політики, спрямоване на забезпечення підтримки більшості громадян, було започатковано після виборів Президента України в 2009 р. Найпомітнішими стали зміни в структурі органів виконавчої влади, а також їхній фактичний поділ за трьома основними функціями:

– правовстановлюючими (здійснюють міністерства, що покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя (секторах державного управління), займатися нормативно-правовим регулюванням, координуванням і контролем діяльності підвідомчих їм служб і агентств);

– правозастосовними (служби, що здійснюють контроль і нагляд);

– наданням державних послуг та управління державним майном (агенції).

У цілому реформування передбачає:

– реальне, швидке і неухильне підвищення ефективності державного управління на всіх рівнях;

– створення незалежного й професійного державного управління та державної служби, штат якої комплектується на основі кваліфікації і ділових якостей співробітників;

– підвищення якості обслуговування та створення системи державного управління, орієнтованої на споживача послуг;

– удосконалення взаємодії між урядовцями та приватним сектором (усунення адміністративних бар'єрів).

Необхідність реформування зумовлена тим, що існуюча в Україні система державного управління є внутрішньосуперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, унаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Характерний для радянських часів метод реформування апарату управління шляхом його скорочення сьогодні не можна розглядати як ефективний. Слід застосовувати системний підхід, що дає змогу визначити оптимальні для потреб України кількість та структуру органів державної влади, і вимагає:

– вивчення взаємопов'язаних об'єктивних закономірностей, що визначають характер і засади планування;

– визначення мети розвитку досліджуваної системи з позицій системи вищого рівня, частиною якої вона є;

– розкриття характеру взаємозв'язків і призначення кожної підсистеми;

– дослідження особливостей процесу політики й зворотних зв'язків;

– визначення характеру й ступеня впливу на систему умов її функціонування (середовища політики);

– вивчення процесів прийняття рішень у кожному елементі системи з урахуванням його взаємодії з іншими та його місця в системі в цілому.

Таке визначення зумовлює обов'язковість вивчення й практичного застосування під час розроблення та впровадження державної політики восьми аспектів системного підходу [14; 15]:

1) елементного, що полягає у виявленні елементів-складових системи. У всіх соціальних системах можна виявити речові компоненти (засоби виробництва і предмети споживання), процеси (економічні, соціальні, політичні, духовні тощо) та ідеї, науково усвідомлені інтереси людей та їхніх спільнот;

2) структурного, що з'ясовує внутрішні зв'язки і залежності між елементами системи і дає можливість отримати уявлення про її внутрішню будову;

3) функціонального, що виявляє функції, для виконання яких створені та існують відповідні системи;

4) цільового, що науково визначає цілі системи та їхні взаємозв'язки;

5) ресурсного, що полягає у виявленні ресурсів, потрібних для функціонування системи, для розв'язання нею тієї чи іншої проблеми;

6) інтеграційного, що визначає сукупність якісних властивостей системи, які забезпечують її цілісність і особливість;

7) комунікативного, що виявляє зовнішні зв'язки системи з іншими, тобто її зв'язків із зовнішнім середовищем;

8) історичного, що з'ясовує умови виникнення системи, пройдені нею етапи, сучасний стан, а також можливі перспективи розвитку.

Коли йдеться про системний підхід, можна говорити про певний спосіб організації дій, що охоплює будь-який вид діяльності, виявляючи закономірності й взаємозв'язки для їх ефективного використання. При цьому системний підхід є не стільки способом

вирішення завдань, скільки методом постановки завдань. Як кажуть: "Правильно поставлене запитання є половиною відповіді". Це якісно більш високий, ніж просто предметний, метод пізнання.

Зазвичай виділяють п'ять принципів системного підходу:

1) цілісність, що дає змогу розглядати систему одночасно і як ціле, і як підсистему вищих рівнів;

2) ієрархічність побудови, тобто наявність множини (принаймні двох) елементів, розташованих на основі підпорядкування елементів нижчого рівня елементам вищого рівня;

3) структуризація, що дає можливість аналізувати елементи системи та їхні взаємозв'язки в межах конкретної організаційної структури. Як правило, процес функціонування системи зумовлений не стільки властивостями її окремих елементів, скільки властивостями самої структури;

4) множинність, що дає змогу використовувати множину кібернетичних, економічних і математичних моделей для опису окремих елементів і системи в цілому;

5) системність – властивість будь-якого об'єкта мати всі ознаки системи.

Специфічні риси соціальних систем, обумовлені наявністю в них людини, зазвичай не дають змоги звести операції в них до детермінованих чи ймовірнісних. Такими рисами є [16, с. 152]:

1. Велика різноманітність поведінки через наявність у керованій системі цілеспрямованих індивідуумів як її елементів (підсистем), а в системі управління – осіб, які приймають рішення на основі суб'єктивних моделей.

2. Алгоритм управління часто будує сама система управління, переслідуючи крім цілей, поставлених системою вищого рівня, власні, що не завжди збігаються із зовнішніми.

3. Іноді проблемну ситуацію оцінюють не на основі фактів, а в рамках тієї моделі, що використовують у процесі управління об'єктом особи, які приймають рішення.

4. Коли приймаються рішення, велику роль відіграють логічні міркування осіб, які їх ухвалюють. Такі міркування неможливо формалізувати класичними методами математики.

5. Вибираючи керівні впливи, особи, які ухвалюють рішення, можуть оперувати нечіткими поняттями, відносинами й висловлюваннями.

6. У великому класі завдань управління соціальними системами відсутні об'єктивні критерії оцінювання поточного й досяг-

нення цільового стану об'єкта управління, а також статистичні дані, достатні для побудови відповідних імовірнісних розподілів для кожного прийнятого рішення щодо політики.

Таким чином, незвідність операцій у соціальних системах до детермінованих чи ймовірнісних не дає змоги використовувати для їхнього оцінювання детерміністські та ймовірнісні критерії.

Як уже зазначалося, щоб забезпечити ефективність державної політики, слід знати об'єктивні *закономірності*, що відображають найбільш суттєві, необхідні, сталі та повторювані зв'язки між елементами системи та учасниками процесів її функціонування й розвитку, що допомагають розкрити їхню природу та внутрішній зміст. Ці закономірності зумовлюють процеси, що відбуваються в об'єкті та безпосередньо впливають і проявляються в ньому.

На жаль, у літературі майже відсутні формулювання таких закономірностей. До них доцільно віднести ті, що стосуються функціонування будь-якої системи, а саме закономірності цілеутворення; цілісності; необхідного різноманіття; еквіфінальності; ієрархічності; комунікативності; історичності; стабільності організацій; ефективності управлінських рішень і дій тощо [17, с. 70]. В.Козбаненко додає ще кілька: гармонізації інтересів суб'єкта й об'єкта управління; відповідності засобів та методів впливу особливостям об'єкта; постійного зростання потреб і цілей; слабкої ланки (унеможливлення розриву складного ланцюга зв'язків); виживання, тобто необхідності забезпечення зовнішньої адаптації та внутрішньої інтеграції [18].

Хоча наведені вище закономірності є відомими й зрозумілими, їхнє неврахування під час розроблення та впровадження державної політики є сьогодні проблемою номер один.

Відомо шість основних стратегій реформування державної політики [19]:

1. Ефективність – збільшення кількості послуг, що надаються урядами, за незмінних чи навіть менших державних доходів.

2. Маркетизація – запровадження стимулів "ринкового типу", щоб викорінити притаманні бюрократії недоліки, з інтенсивною приватизацією державних підприємств або залучення недержавних партнерів, здатних надавати необхідні послуги. В обох випадках йшлося про зміну рушіїв державної політики шляхом заміни традиційних командно-контрольних механізмів ринковими.

3. Орієнтація на надання послуг – створення чи заохочення альтернативних систем надання послуг, орієнтованих на спожи-

вача (щоб надати громадянам можливість вибору послуг, як ринок надає можливість вибору товарів), замість розроблення програм надання послуг бюрократичними структурами на основі програм, розроблених чиновниками. Для реалізації подібних цілей використовувалися також спеціальні програми підготовки менеджерів, орієнтовані на споживача.

4. Децентралізація – зсув центру реалізації державних програм на нижчі рівні управління.

5. Виокремлення політичної складової – відокремлення функцій закупівлі послуг (політична функція) та їх безпосереднього надання.

6. Відповідальність за результати – заміна систем звітності на основі норм і правил, що розробляють нагорі й передають вниз, системами, де ефективність роботи адміністрації оцінюється результатами для безпосереднього споживача державних послуг.

При цьому **вибір стратегії визначатиметься залежно від чотирьох передумов:**

1. ***Політичний чинник.*** Перед урядами колишніх соціалістичних країн стояли завдання трансформувати основи управління, створити більш демократичні соціальні інститути, сформувати громадянське суспільство, змінити свої відносини з громадянами, модернізувати економіки. Водночас розвинені країни мали подолати ослаблення довіри до державних інституцій з боку громадян, які не були згодні на зменшення кількості та якості надаваних послуг, але, разом із цим, вимагали зменшення управлінського апарату.

2. ***Соціальний чинник.*** Усі країни мали розв'язувати проблеми, що виникли під час переходу від індустріального до інформаційного суспільства. У східноєвропейських країнах відбувалися фундаментальні зміни соціальної структури суспільства, у багатьох розвинених – уповільнилося зростання рівня життя. Усі ці обставини підштовхували уряди до реформування системи державного управління.

3. ***Економічний чинник.*** Уряди багатьох країн почали реформи, щоб забезпечити економічне зростання й під тиском корпорацій, конкурентоспроможність яких на світових ринках послаблювалася внаслідок надмірного державного регулювання.

4. ***Інституційний чинник.*** Велику роль у житті світового співтовариства починають відігравати міжнародні організації (ООН, МВФ, СОТ), зростає вплив неурядових структур. Багато урядів передали частину своїх повноважень на нижчий рівень управління. Таким чином, виникає нова конструкція: політична й

виконавча влада все більше концентрується на наднаціональному й локальному рівнях.

Порівняння відомих стратегій зі змінами, які відбуваються в Україні, дає змогу зробити висновок, що реформування державної політики в нашій країні здійснюється із застосуванням інституціональних, ринкових (маркетингових, організаційних) і командно-контрольних (кадрових) **механізмів.**

Інституціональний механізм передбачає створення стійких інститутів громадської участі в підготовці й прийнятті державно-політичних рішень, їхньому коригуванні та вдосконаленні процедур їхньої реалізації органами виконавчої влади, а також формуванні прийнятих і підтримуваних суспільством механізмів зворотного зв'язку. Розвиток таких інститутів дає змогу частково замістити внутрішній контроль стійкими формами взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства, допомагає становленню процедур поза- й досудового оскарження. Застосування інституціональних інструментів сприяє сприйняттю державних чиновників як "найманих менеджерів", посиленню впливу організованих груп громадянського суспільства на будь-які рішення законодавчої та виконавчої гілок влади.

Застосування інституціонального механізму є традиційним для країн з розвиненою системою державного управління. З точки зору результативності реформування державної політики, підхід, заснований на громадському контролі, є найкращим у довгостроковій перспективі, попри відносно високі затрати на його впровадження.

В Україні нормативно запроваджено низку елементів такого підходу, зокрема:

– прийнято рішення про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами (постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2004 р. № 150);

– розроблено порядок і механізми участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики (Указ Президента України від 15 вересня 2005 р. № 1276/2005; постанови Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378, від 8 липня 2009 р. № 712, від 6 січня 2010 р. № 10);

– розроблено порядок проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади (постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976);

– розроблено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні (Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012).

Попри це у нашій країні:

– зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та забюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу із суспільством;

– недосконаліть чинного законодавства створює штучні бар'єри для утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства;

– механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізовуються;

– податкове навантаження не стимулює діяльність і розвиток інститутів громадянського суспільства та їх підтримку вітчизняними благодійними організаціями;

– більшість інститутів громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки та вітчизняної благодійної підтримки;

– не використовується потенціал інститутів громадянського суспільства щодо надання соціальних послуг населенню;

– діяльність інститутів громадянського суспільства характеризується недостатнім рівнем їх інституційної, фінансової та кадрової спроможності.

В результаті вітчизняними та міжнародними неурядовими організаціями фіксується низький рівень суспільно значущої добровільної активності громадян.

Позитивні приклади налагодження ефективної співпраці між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства є поодинокими, а не системною практикою. Рівень взаємної довіри між владою, підприємницькими колами та інститутами громадянського суспільства є низьким, що проявляється у відчуженості замість солідарної відповідальності за стан суспільного розвитку.

З огляду на це Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні передбачає такі напрями забезпечення організаційних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації політики на всіх рівнях і здійсненні громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування:

– запровадження проведення систематичних консультацій з громадськістю в процесі прийняття рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, завчасного оприлюднення проектів відповідних актів на офіційних веб-сайтах цих органів, використання інших механізмів взаємодії;

– сприяння роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, удосконалення механізмів їх взаємодії з консультативно-дорадчими органами, зокрема шляхом розроблення пропозицій щодо внесення змін до Типового регламенту діяльності місцевої державної адміністрації та до чинних регламентів органів виконавчої влади;

– створення умов для проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських антикорупційних експертиз проектів нормативно-правових актів та забезпечення врахування їх рекомендацій;

– здійснення методичної підтримки та підвищення організаційної спроможності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації процедур залучення громадськості до формування і реалізації державної, регіональної політики;

– розвиток механізмів електронного урядування та електронної демократії;

– розвиток механізмів соціального партнерства між владою, бізнесом та інститутами громадянського суспільства;

– сприяння залученню інститутів громадянського суспільства до соціального діалогу з питань, які не можуть бути вирішені в рамках трипартизму, удосконалення механізмів демократії участі у сфері трудових відносин;

– удосконалення порядку участі інститутів громадянського суспільства у прийнятті рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, у діяльності громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів; здійснення органами виконавчої влади моніторингу громадської думки з питань їх діяльності;

– урегулювання питання щодо обов'язковості прийняття органами місцевого самоврядування статутів територіальних громад, у яких передбачаються правові механізми здійснення права членів територіальних громад на реалізацію форм місцевої демократії (загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення тощо);

– удосконалення умов для забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, публічності всіх етапів підготовки і прийняття ними рішень, оприлюднення проектів рішень, доступу до інформації про діяльність та рішення зазначених органів.

Широке застосування інституціональних інструментів в Україні буде свідчити про досягнення громадянським суспільством певного рівня розвитку, сприятиме підвищенню якості прийнятих державно-політичних рішень, більшій задоволеності громадян та їх організацій результатами державної політики. На відміну від формування громадянського суспільства як системи усталених поглядів широкого кола громадян, створення механізмів громадського впливу у вигляді формальних інститутів є простішим завданням, що вимагає від державних інституцій не стільки підтримки абстрактних громадянських ініціатив, скільки відсутності опіки створюваних у суспільстві дорадчих, наглядових органів, інших форм залучення громадян до участі у формуванні та реалізації державно-політичних рішень. Уведення до складу урядових комісій, робочих та експертно-аналітичних груп представників громадських організацій, бізнесових об'єднань, галузевих асоціацій уже дає змогу враховувати реальні інтереси недержавних суспільних груп.

Ринковий (організаційний) ***механізм*** складається, насамперед, з управлінських технологій, що раціоналізують діяльність органів виконавчої влади і пов'язані насамперед із використанням у практиці державного управління запозичених із "модного асортименту" сучасного менеджменту технологій бізнесу, таких як управління кадрами, бізнес-процесами, планування, упровадження аутсорсингу, результативних контрактів (для підвідомчих установ та організацій) тощо. При цьому формалізація процедур і внутрішній контроль їх виконання суттєво зменшують затрати взаємодії агентів з державою, не аналізуючи саму необхідність такої взаємодії.

Ринковий механізм широко використовували під час реформування країни з розвиненим державним управлінням, поки ними не було досягнуто межі ефективності, що відповідала швидкому зростанню затрат на внутрішнє контролювання. Тому цей механізм було витіснено інституційним.

В Україні застосування ринкового механізму цілком можливе, проте його впровадження відбувається дуже повільно. Відповідні технології використовують лише деякі органи виконав-

чої влади, тоді як надання "складних" державних послуг вимагає міжвідомчої взаємодії.

Командно-контрольний (кадровий) ***механізм*** є традиційним для командно-адміністративної системи державного управління і полягає в підтриманні її стабільності шляхом призначення керівників, орієнтованих на роботу з політичною силою, яка перемогла на виборах. Фактично реформування політики із застосуванням одних лише кадрових механізмів означає перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади, включаючи створення нових без зміни суті їхньої діяльності в рамках наявних функцій (повноважень).

Відповідно до такого підходу процедури організації діяльності державних інституцій змінюються за ініціативою керівника, а технології оптимізації майже не використовуються. Усі проблеми управління намагаються розв'язати шляхом нових кадрових призначень і перерозподілу повноважень між органами влади, розмір яких визначається апаратною вагою їхнього керівника чи оцінкою політичним керівництвом ступеня важливості тієї чи іншої суспільної проблеми. При цьому в цілому обсяг повноважень держави не змінюється, але відбувається інерційне, не обмежуване суспільством розширення повноважень окремих її інституцій. Наприклад, традиційні спроби спинити зростання бюджетних затрат призводять до створення нових форм фінансування (національні проекти, державні цільові програми тощо), які, за своєю суттю, стають додатковим джерелом надходжень до органів влади.

Завдяки активній підтримці корпоративної бюрократії, орієнтованої на ротацію як у державному апараті й державному секторі економіки, так і в рамках топ-менеджменту приватних структур, що тісно взаємодіють із державою, в Україні протягом тривалого часу застосовувався лише кадровий механізм реформування за майже повного ігнорування двох інших – інституційного та організаційного. Хоча протягом двадцяти років система органів влади суттєво змінилася, набір державних функцій в основному зберігся.

Домінування на практиці реформування державної політики кадрового механізму стало причиною:

– регулярної ротації кадрів (на державному рівні і в ланці "держава – державний бізнес");

– зростання кількості державних службовців вищої ланки за одночасного скорочення підрозділів, що займаються аналізом державної політики;

– незначних змін у процедурах підготовки та прийняття державно-політичних рішень;

– низької якості виконання державних функцій і надання державних послуг.

Унаслідок обмеженого застосування в Україні інституціональних та організаційних механізмів бюджетні кошти витрачаються недостатньо ефективно. Істотні затрати не можуть забезпечити результати, адекватні витраченим коштам, через відсутність системи державної політики, заснованої на оцінці її результатів і наслідків, а також управлінських новацій організаційного характеру, що дають змогу вирішувати проблеми в комплексі.

Показово, що країни, які є прикладами найкращої практики державного управління, спочатку використовували організаційні механізми, а потім майже повністю переорієнтувалися на розвиток інституціонального напряму. Поточний етап реформування державної політики в Україні, умовним початком якого можна вважати Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади", націлено на застосування переважно організаційного механізму, що, безумовно, є кроком вперед. На жаль, на практиці, як і раніше, часто використовуються "кадрові" рішення.

Відзначимо, що вибір організаційного, а не інституціонального механізму реформування був кращим, оскільки забезпечував максимальну прорахованість затрат і зрозумілі й досить швидко отримувані результати. Дійсно, ефект від застосування інституціонального підходу в короткостроковій перспективі є неочевидним, до того ж на етапі проектування реформи не можна було визначити навіть приблизний рівень розвитку громадянського суспільства, на яке спиратимуться створювані інститути. Застосування прозоріших з фінансової точки зору організаційних технологій дасть змогу частково пояснити суспільству зростання бюджетних витрат на функціонування державного апарату.

Утім, з огляду на результати соціологічних опитувань 2011–2012 рр., реформаторські зусилля ще не забезпечили зміцнення суспільної довіри до державних інституцій. Громадяни набагато більше критикують державних службовців за корумпованість, хабарництво, корисливість інтересів, ніж за невміння розв'язувати насущні проблеми, низьку компетентність та інші професійні промахи.

Водночас, імовірно, що зростання довіри ще відбудеться. Потрібен тривалий час, щоб зусилля реформаторів знайшли

відображення у зростанні довіри до держави та уряду з боку громадян.

Проте уже сьогодні можна сформулювати кілька попередніх висновків:

– процес реформування державної політики – справа не тільки органів виконавчої влади; цей процес вимагає широкого залучення громадян, насамперед на етапі визначення мети, цілей і завдань реформ, а також тісного партнерства між державними і недержавними секторами. Навряд чи можна розраховувати на успіх там, де зусилля з реформування державного управління не узгоджуються з цінностями і нормами суспільства;

– потрібні значні зусилля з узгодження й синхронізації процесів реформування як державної політики, так і суспільства в цілому. У країнах із перехідною економікою (і Україна – не виключення) і сталий розвиток, і реформи державного управління залежать від надійного функціонування правової та фінансової системи, а також системи соціального забезпечення;

– результатом реформування має стати сильне і значуще за своїм характером державне управління. При цьому для підвищення його ефективності недостатньо лише зменшення затрат та/чи скорочення кількості державних службовців. Більше того, слід чітко визначити той рівень скорочення, нижче якого не можна опускатися з економічних, соціальних і політичних причин;

– реформування не повинно мати радикальний характер, а має полягати в послідовних і систематичних кроках з метою покращання функціонування державних інституцій.

2.3. Шляхи вдосконалення нормативно-правового та інституціонального забезпечення реформування державної політики

Нинішня неефективність державної політики зумовлена глибокою прірвою, що виникла між не реформованою з радянських часів системою виконавчої влади й демократичною політичною системою, яку забезпечують вільні вибори, відкрита конкуренція легітимних груп інтересів та незалежні засоби масової інформації. Попри нескінченні кадрові та структурі зміни, старий урядовий механізм не в змозі ні приймати ефективні державно-політичні рішення, ні їх реалізовувати. Урядові структури, процедури, про-

фесійне ставлення й компетентність державних службовців не відповідають потребам сьогодення.

При цьому існує велика небезпека "виродження політики як форми регулювання соціальних відносин і виходу на перший план деструктивізму" [20, с. 5]. Цей ризик суттєво загострюють:

– неефективний розподіл функцій влади й відсутність незалежності її гілок;

– взаємопов'язаність капіталу та влади, що перетворює капітал на владу, а владу – на капітал;

– перманентне захоплення владного центру регіональними елітами, які в кожному конкретному випадку не схильні співпрацювати з іншими регіональними елітами, навіть з київською;

– перехід до виборчої системи, що надала лідерам партій можливості диктату щодо партійної маси;

– аморальність депутатського корпусу (як наслідок – уведення "імперативного мандата");

– відсторонення інтелектуальної еліти від влади й засобів масової інформації.

З огляду на це забезпечення ефективності державної політики є питанням надзвичайної ваги, від якого залежить саме існування України як демократичної держави. На існуючій соціально-економічній основі та з урахуванням швидких змін, що відбуваються у світі, неможливо не лише забезпечити сталий розвиток країни й підвищення добробуту громадян, а й утримувати досягнутий рівень. Але будь-яким реформам має передувати перебудова механізмів діяльності влади, створення нової якості державного управління.

Протягом двадцяти років незалежності в Україні сформовано більшість державних інституцій, підпорядкованих політичній владі, що забезпечують виконання закону та здійснюють інші управлінські функції. Зокрема функціонують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Але державне адміністрування залишається:

– неефективним, громіздким, незбалансованим;

– схильним до корупційних дій;

– закритим від суспільства та відірваним від його потреб.

Життєво необхідні зміни в управлінському апараті не відбуваються. Спостерігається відхід від сформованих у 1995–2001 рр. вимог до рівня професійної підготовки державних службовців. Життєво необхідні зміни в апараті управління не відбуваються.

Через відсутність прозорості й демократичного контролю у призначеннях простежуються ознаки "кумівства" й "перетягування кадрів" (ротація керівників публічного й приватного секторів). Скорочення чисельності державних службовців, проведене в 2009–2010 рр., не збільшило віддачу від діяльності апарату державного управління, оскільки не супроводжувалося визначенням реальної необхідності й напрямів змінення функцій і компетенції, форм і методів управління. Більше того, у діяльності багатьох центральних органів державної влади, особливо після оновлення апарату на початку 2010 р., рівень некомпетентності знизився, спостерігається неналежне ставлення державних службовців до своїх обов'язків, їхня неспроможність до аналізу, хоча останній має допомагати керівникові органу влади формувати активну політику й вирішувати стратегічні завдання з реалізації урядових пріоритетів.

Досі найбільшу увагу аналітиків політики (насамперед тих, хто працює в центральних органах виконавчої влади) зосереджено на відображенні поточних змін ситуації. На жаль, коло фахівців, які володіють методологією аналізу політики і здатні застосовувати її, є не таким широким, як хотілося б.

У цілому, можна виділити такі **проблеми інформаційно-аналітичного забезпечення державної політики** [18, с. 306–310; 8, с. 37]:

а) ***суб'єктивні:***

– дублювання аналітичних функцій з іншими підрозділами органів державної влади (аналітичною діяльністю в різних органах влади займаються прес-служби, служби помічників, інформаційні підрозділи, відділи документального забезпечення й технічного оброблення документів, канцелярії, бібліотеки, громадські центри тощо);

– сприйняття аналітичної роботи не як пріоритетної ("це – продукування відірваних від життя порад, тоді як потрібно робити справу"); як наслідок – недостатня матеріально-технічна забезпеченість відповідних підрозділів;

– перекручені уявлення творців політики про функції інформаційно-аналітичних підрозділів, ототожнення їх з прес-службами, службами помічників тощо; як наслідок – нецільове використання ресурсів, спрямованих на інформаційно-аналітичну роботу;

б) ***об'єктивні:***

– відсутність загальноприйнятої методології функціонування інформаційно-аналітичних підрозділів (точніше – єдиного фор-

мату опису інформаційно-аналітичних служб та єдиної методики інформаційно-аналітичного забезпечення); як наслідок – проектування політики, аналіз її результатів і наслідків на основі інтуїтивних уявлень і припущень, шляхом аналогій, на основі зарубіжного досвіду;

– відсутність нормативного положення про організаційну структуру інформаційно-аналітичних підрозділів; як наслідок – її створення за аналогією ("чому б і нам таке не зробити") або виходячи з наявності кадрового потенціалу (формування підрозділу під конкретну особу);

– значний розрив у забезпеченні ресурсами центральних і місцевих органів влади, центральних органів влади та їх підрозділів у регіонах.

Зазначені проблеми зумовлюють незадовільний рівень інформаційно-аналітичного забезпечення творців політики. Аналітичні продукти, підготовлені за умов нераціональної організаційної структури, до того ж інтуїтивно, не в змозі адекватно відобразити стан справ у певній сфері, що належить до компетенції творця політики [8, с. 38]. При цьому залучення науковців як найбільш підготовлених до аналітичної діяльності й найменш заінтересованих у лобіюванні будь-яких рішень щодо політики обмежено тим, що "академічний" підхід є непридатним для вирішення більшості завдань формування політики. До того ж складається враження, що залучення інститутів Національної академії наук України чи відомих науковців використовується для створення образу фундаментального обґрунтування програмного документа чи нормативного акта, а формулювання "створено науковцями" є гарантією такого обґрунтування. Натомість під час моделювання соціально-економічного розвитку обґрунтування нібито забезпечується наведенням переліку організацій і країн, де обраний підхід було реалізовано. При цьому коректність та адекватність використання моделі навіть не розглядається. Характерним є й формально-декларативний характер публікацій виконавців, що зазвичай складаються з низки постулатів "про важливість досліджень і необхідність їх впровадження в Україні". Імітація наукового підходу в такий спосіб дискредитує будь-які рекомендації й підтримує подальше поширення наукової мімікрії.

Основними причинами, що зумовили низьку якість інформаційно-аналітичного забезпечення державної політики, є неконкурентні добір і просування державних службовців; слабка система

підвищення їхньої кваліфікації; велика плинність кадрів; незахищеність державних службовців від суб'єктивних впливів; низький розмір оплати праці та непрозора схема її нарахування.

В Україні відсутнє розмежування між державною політикою та адмініструванням, що призводить до:

– політизації адміністрування. "Чужий" державний службовець у будь-який момент може бути звільнений без будь-яких обґрунтувань. Призначення й просування "своїх" службовців відбувається на основі особистих зв'язків та симпатій, а не через наявність необхідних умінь і навичок. Нерідко під час передвиборчих та інших політичних кампаній державні службовці вищих рівнів виконують політичні функції;

– деполітизації державної політики. Державну політику зводять до боротьби за владу і проголошують "справою професіоналів" за відсутності суспільної дискусії про вибір цілей, визначення завдань і вибір інструментів політики.

Попри все вищу вартість утримання державних інституцій і великі повноваження державних службовців щодо впливу на різні сфери соціально-економічного життя, органи виконавчої влади, насамперед Кабінет Міністрів України, не виконує свої основні функції. І сьогодні можна констатувати, що:

– унаслідок неефективного розмежування політичних і адміністративних функцій уряд та інші центральні органи виконавчої влади щоденно займаються не стільки створенням державної політики, скільки вирішенням численних адміністративних і господарських питань (управління персоналом, майном, фінансами). Через це члени Кабінету Міністрів не мають достатньо часу для розв'язання суспільних проблем порядку денного, щоб досягати цілей, заявлених у партійних програмах;

– через відсутність чіткого розмежування політичних і адміністративних функцій між посадами в центральних органах виконавчої влади: політики справляють вплив на призначення державних службовців, що негативно впливає на якість державної служби; політики переобтяжені питаннями організації роботи державних інституцій і через це не можуть приділяти достатньо часу виробленню політики; державні службовці часто відстоюють політичні позиції уряду у відносинах парламентом;

– унаслідок неналежного нормативно-правового врегулювання повноважень, сфери відповідальності, організації та діяльності Кабінету Міністрів України, міністерств, служб та агентств,

їх відносин з іншими органами державної влади, уряд несе відповідальність за неефективні (зокрема фінансово необґрунтовані чи неузгоджені з його програмою дій) державно-політичні рішення, прийняті Президентом та/чи Верховною Радою України, на які він не має впливу. Низка повноважень Кабінету Міністрів не закріплена законодавчо, а сформувалася історично, на базі успадкованих із радянських часів, тоді як інші дублюють повноваження Президента та/чи Верховної Ради України. Частина центральних органів виконавчої влади, зокрема Фонд державного майна України, фактично не підпорядковані уряду, унаслідок чого він позбавлений можливості реалізувати державну політику у сфері повноважень таких інституцій. Водночас Кабінет Міністрів має практичну можливість втручатися в діяльність незалежних регуляторних органів, зокрема Національної комісії з регулювання електроенергетики, що є неприпустимим;

– через відсутність розмежування функцій вироблення та впровадження державної політики, інституції, що мають її лише впроваджувати, займаються її творенням. Наприклад, проект нового Податкового кодексу було розроблено не Міністерством фінансів, а Державною податковою адміністрацією України. Разом з тим міністерства замість вироблення політики займаються зовнішнім адмініструванням: видачею ліцензій, дозволів тощо. Зокрема, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України здійснює ліцензування господарської діяльності, пов'язаної з виробництвом, зберіганням і реалізацією біогазу і біопалива. Результатом цього є як неякісне адміністрування, так і неефективна державна політика;

– через відсутність чіткої системи планування роботи органів виконавчої влади та уряду, діючі програмні документи та плани, зокрема державні й місцеві бюджети, програма діяльності Кабінету Міністрів України, державні цільові програми, плани законопроектної роботи, плани роботи уряду й центральних органів виконавчої влади тощо, не узгоджуються між собою. Це не дає змоги політичним силам, які вибороли владу на виборах, реалізовувати обраний курс дій, а громадянам, представникам бізнесу та інвесторами – розуміти політику уряду й перспективи розвитку країни.

Існуючі процедури прийняття урядових рішень не забезпечують їх належну якість. Кабінет Міністрів не застосовує в повному обсязі всі процедури вироблення державної політики (з'ясу-

вання потреби в урядових діях щодо тих чи інших суспільних проблем, визначення, на чому слід зосередити увагу тих, хто має займатися розв'язанням проблеми, висунення альтернативних варіантів розв'язання проблеми, установлення критеріїв та оцінювання варіантів, добір однієї із пропозицій, створення політичної підтримки для неї та упровадження її прийняттям повноважного рішення, систематичне оцінювання політики для вивчення її впливу, внесення пропозиції щодо змін та виправлень тощо), а більшість державних службовців не здатні їх виконувати. Існуючі підходи передбачають лише підготовку та юридичне оформлення проекту державно-політичного рішення, переважно нормативно-правового акта, що вважається останнім етапом впровадження державної політики. Унаслідок ігнорування етапів визначення проблеми, оцінювання альтернативних варіантів її вирішення, проведення необхідних консультацій, оцінювання державної політики тощо можна зробити певні висновки, а саме:

– пропоновані державно-політичні рішення не є оптимальними і не узгоджуються з іншими. Зростає кількість "фрагментарних" законів, неузгоджених між собою та/чи спрямованих на "латання дірок". Як наслідок, законодавство стає хаотичним і суперечливим. Існуюча практика надання протокольних та інших "доручень" від Президента – Кабінету Міністрів, від віце-прем'єр-міністрів – міністрам, керівникам служб та агентств, під час виконання яких не дотримаються процедури розроблення політики, унеможливлює планомірну роботу уряду і центральних органів виконавчої влади;

– існуюча система контролю передбачає лише перевірку виконавської дисципліни й законності витрачання коштів і не дає можливості оцінити ефективність та результативність державної політики, удосконалювати й коригувати курс дій уряду;

– хибне припущення, що будь-які суспільні проблеми мають розв'язуватися ухваленням відповідного законодавства, породжує нереалістичне очікування, що варто ухвалити відповідний закон і проблема розв'яжеться. Насправді згодом очевидною стає відсутність очікуваних результатів, яку списують на те, що "у нас закони не діють", або "працюють лише ті закони, які комусь вигідні";

– у виробленні державної політики беруть участь не всі зацікавлені сторони і не ті, кого зачіпає проблема і хто може впливати на її розв'язання/поглиблення. Громадськість має можливість

взяти участь в обговоренні державної політики (зазвичай, формальну) лише після підготовки державно-політичного рішення, оформленого у вигляді проекту нормативно-правового акта;

– громадськості не зрозумілий спосіб внесення питань до порядку денного і те, яким чином оцінюють і вибирають варіанти їх вирішення. Уряд майже ніколи не пояснює, яку проблему він хоче розв'язати, які варіанти розглядалися, і чому обрано саме це рішення. Через це діалог з громадськістю, зазвичай, є беззмістовним, і зводиться до висловлення невдоволення владою під час обговорення будь-яких питань та її звинувачень у закритості та корумпованості. Відсутність чітких і зрозумілих процедур прийняття рішень і надання послуг створює можливості для вільного їх трактування чиновниками, для зловживань та корупції. Відсутність реальної можливості оскарження громадянами таких дій робить неможливим спинити або вплинути на дії, що мають ознаки корупційних.

У разі збереження такого стану справ аналітики політики будуть не в змозі надавати професійні рекомендації (поради) її творцям, що не дасть можливості політичним партіям, які перемогли на виборах, реалізовувати обраний курс дій із розв'язання суспільних проблем, а громадяни й представники бізнесу – отримувати якісні публічні послуги. З огляду на це необхідним є вирішення таких завдань:

– формування ефективної та результативної системи органів виконавчої влади та спроможного місцевого самоврядування;

– організація професійної, політично нейтральної та відкритої державної служби;

– орієнтування роботи державних інституцій на обслуговування потреб та задоволення інтересів громадян;

– гарантування підконтрольності урядових структур політичній владі та підзвітності суспільству.

У країнах із міцними традиціями суспільного врядування аналізом політики як професійною діяльністю займаються в органах влади, навчальних закладах і наукових установах, приватному секторі. Схожа ситуація складається і в Україні, де з 1997 р. відбулося досить широке впровадження процедур аналізу політики, насамперед, у практику діяльності органів влади. У докладній праці [21] О.Кілієвичем виділено чотири сфери такої діяльності, які потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-

економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів, механізму і засобів розв'язання проблеми, проведення реформ, зобов'язані підготувати пропозиції щодо реалізації державної політики у формі доповідної записки за встановленим шаблоном.

Визначення відповідних показників і перевірка успішності виконання потребує достатньо глибоких знань аналізу політики в частині розуміння зв'язків між проблемами, цілями та обраними інструментами політики, між ресурсами (затратами), продуктами і результатами політики.

Слід зазначити також унормування питань залучення громадськості до вироблення політики, урахування інтересів суспільних груп, проведення консультацій із громадськістю перед ухваленням державно-політичних рішень і під час моніторингу та оцінювання політики.

Проте якість виконання унормованих процедур аналізу політики є незадовільною. Зокрема, аналіз ефективності обмежується переважно описовим окресленням очікуваних вигід і витрат без кількісних розрахунків, при цьому ризики виникнення значних втрат для окремих груп населення і бізнесу та необхідність значних (тобто затратних) адміністративних та антикорупційних зусиль влади не беруться до уваги. Особливо це стосується практики непродуманого регулювання цін, податків, ставок ввізного мита. Наслідком цього є значні втрати в суспільному добробуті, формування в суспільстві негативного ставлення до влади, втрата до неї довіри.

О.Кілієвич називає дві основні причини цього явища: відсутність достатньої фахової підготовки виконавців; невимогливість замовників аналізу політики, які задовольняються поверховим аналізом, а інколи й замовляють підготовку рекомендацій (порад), що приховують ризики й загрози ухвалення кон'юнктурних або просунутих зацікавленими групами державно-політичних рішень.

Першу проблему можна розв'язати шляхом унормування вимог до фахової підготовки виконавців аналізу політики. Другу – шляхом розвитку інститутів громадянського суспільства, що забезпечуватимуть відповідний тиск на творців державної політики. Законодавчі можливості для такого тиску вже створено. На підвищення обґрунтованості й прозорості вироблення політики буде також позитивно впливати посилення політичної конкуренції й зовнішнього тиску на владу.

Зміст програм підвищення кваліфікації має будуватися на глибокому вивченні потреб у фаховому вдосконаленні різних ка-

тегорій керівних працівників. Важливо запровадити підвищення кваліфікації новопризначених керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій, а також до відповідного кадрового резерву. Доцільно було б також поновити тренінгові програми з підвищення професійної спроможності державних службовців, з питань аналізу політики в центральних органах виконавчої влади. Це дасть змогу державним службовцям не лише краще виконувати свої посадові обов'язки, а й готувати об'єктивні та неупереджені пропозиції щодо політики, приймати виважені рішення для забезпечення передбачуваності, обґрунтованості та узгодженості політики, а також її відповідності суспільним потребам.

При цьому слід наголосити на проблемах у цій сфері, на які вказує О.Кілієвич [21, с. 8–9]. Попри те, що в Україні досить багато людей чули про аналіз політики й володіють його процедурами на рівні "здорового глузду", у країні майже відсутні фахівці, здатні проводити навчання і здійснювати основні аналітичні процедури на професійному рівні; особливо це стосується аналізу вигід і витрат. Адже коли йдеться про багатомільярдні національні проекти й державні цільові програми, недостатньо аналізу на рівні текстової таблички. Тому Україні потрібна повноцінна магістерська програма з державної політики (на зразок магістерських програм в університетах Заходу) з акцентами на аналіз політики (для підготовки як творців (замовників аналізу), так і аналітиків політики). Формуванню професійного середовища сприяло б також створення відповідного потужного навчального центру й підготовка магістрів з акцентом на аналіз політики в рамках програм із політології, економіки, соціології, права й системного аналізу.

Ще однією проблемою є відсутність повноцінного ринку послуг із підвищення кваліфікації, коли державні інституції (та їх архаїчні кадрові служби) не мають ні стимулів, ні можливостей замовляти навчання, зокрема, з аналізу політики. З цієї причини численні тренінги, проведені в рамках міжнародних програм, є одноразовими акціями, які завершуються разом із виділеними грошима. Розроблені тренінги поки що не "продаються" клієнтам, а спеціально підготовлені тренери без постійної практики швидко втрачають кваліфікацію. Проте розв'язання цієї проблеми є можливим лише в рамках загального реформування державного управління, зокрема системи підготовки державних службовців.

Розділ 3

РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГЛОБАЛІЗОВАНОМУ СВІТІ

3.1. Глобальні трансформації та місце України в сучасній світовій системі координат

Глобалізація як світове історичне явище і феномен, а також як об'єктивна закономірність сучасного розвитку людства привертає все більшу увагу мислителів, господарників, журналістів і простих людей. З'явившись уперше в 1961 р. в Оксфордському словнику англійської мови науковий термін "глобальний" вже до середини 80-х рр. XX ст. став розхожим у мовах 55-ти народів світу, на яких вже тоді виходило близько 1600 видань, так чи інакше пов'язаних із глобальною проблематикою [1, с. 111]. Сьогодні, зазначає П.Штомпка, можна говорити про глобальну структуру політичних, економічних і культурних відносин, що поширюються за будь-які традиційні кордони й пов'язують окремі суспільства в єдину систему [2, с. 120].

Відтепер соціальний світ все більше стає єдиним і взаємозалежним, водночас залишаючись розколотим, ієрархічним, конфліктним та нерівним. Мова йде про одночасний прояв двох, як здається, взаємовиключних світових тенденцій, що розглядаються під назвою "парадокс глобалізації". З одного боку, відчутно зростає взаємозалежність країн світу і звідси – відносна "стандартизація" національних культур, що об'єктивно відображає сутність глобальних трансформацій. З другого – зростають культурні диференціації та дезінтеграції, які пов'язані з такими явищами, як етнічне та релігійне відродження, активний прояв і поширення процесів регіоналізації та локалізації [3]. Зазначені метаморфози і суперечності знайшли своє відображення у понятті "глокалізація", яке ввів у науковий обіг шотландський соціолог Р.Робертсон [4]. Щільна насиченість надзвичайно суперечливих процесів глобального світу, по суті, стає викликом державності, державній спроможності, потенціалу держави, а також демократії та демократизації.

Отже, *глобалізація залишається неоднозначним явищем і відкритим питанням про те, що таке глобалізація як процес*, який веде до створення однорідної (універсальної) світоцілісності. Або ж це імператив, що виявляє альтернативні можливості (варіанти) втілення різних ідентичностей і проявів різних аспектів людської природи? Є породженням новітніх зрушень у виробництві, інформатиці, культурі та має свої історичні прецеденти [5, с. 52–56].

Розуміння процесу глобалізації як посилення взаємозалежності світу, його концептуалізація в розумінні причин, структури, наслідків і логіки людського розвитку стала предметом широких дискусій, які розгорнулися наприкінці XX ст. При цьому сутність глобалізації визначається широким діапазоном інтерпретацій – від розуміння її як "інтенсифікації світових соціальних відносин, які поєднують найбільш віддалені міста та події" (Е.Гідденс), як "дедалі збільшуване усвідомлення світу як єдиного й неподільного" (Р.Робертсон), як "зростання й ущільнення мережі світових соціальних взаємин" (О.Гьофе) до уявлення про неї як про "процес, що розмиває географічні обмеження соціокультурних установок" (М.Уотерс), як "процес уніфікації соціальних і економічних, фінансових і технічних, художніх та наукових явищ по всьому світові" (І.Кондаков). Розгорнуте визначення глобалізації надала М.Арчер, яка охарактеризувала цей феномен як багатогранний процес, який призводить до зростаючої світової взаємозалежності структури, культури і суб'єкта та супроводжується стиранням традиційних кордонів. Глобалізація, підкреслює М.Арчер, є частина світового соціально- і культурно-історичного процесу [6, с. 211].

Незаперечною хіба що є констатація того, що глобалізація переважно сприймається як квінтесенція сучасного етапу розвитку всього світу [7, с. 43], який вирізняється прискореним формуванням взаємозалежності й взаємодії країн і народів унаслідок інтенсифікації економічних, політичних, культурних та інших зв'язків між ними [8]. Варто підкреслити, що сьогодні всі соціально-історичні процеси надзвичайно прискорилися внаслідок новітніх досягнень НТР, а феномен глобалізації, як один з головних сучасних світових процесів, обумовив провідні тенденції трансформаційних змін в усіх сферах життєдіяльності сучасного суспільства і людства в цілому – економіці, політиці, культурі, управлінні тощо.

Щодо витоків та історичної хронології глобалізації також має місце неоднозначність поглядів. А втім серед визначальних

періодів історії глобалізації, на нашу думку, небезпідставно можна виокремити:

- добу римської античності, особливо з проголошенням Римської імперії (I–V ст. н. е.), з переважанням в ній принципу суб'єктивно-прагматичного над загальним (*витоки*);
- добу Просвітництва (друга половина XVII–XVIII ст.) з її ідеєю цінності людини, утвердженням самосвідомості й самооцінки особи та, зрештою, концепцією освіченого абсолютизму (*становлення*);
- добу Постмодерної сучасності (друга половина XX – початок XXI ст.), яку починає доба "великої депресії" в країнах євроатлантичного ареалу, підхоплюють трансформаційні процеси в країнах колишнього СРСР, Китаю, Індії, Північної Африки та Близького Сходу (*розвиток*). Добу, відзначену бурхливим науково-технічним прогресом, становленням сучасних інформаційно-комунікативних технологій та інформаційно-інноваційної економіки, що невідворотно змінило людське сприйняття простору й часу.

Вищезазначені періоди історії глобалізації як соціального феномену і однієї з фундаментальних тенденцій у розвитку людства ніби листковий пиріг межуються з життєдайними періодами, що живлять еволюцію інтернаціоналізації як комплементарної (до глобалізації) світової тенденції. Це стосується епох, що передують вищевизначеним періодам історичного розвитку глобалізаційних процесів: грецької античності (головним чином VIII–I ст. до н. е.), Відродження (XIV–XVI ст.) і Модерну (XVIII – перша половина XX ст.).

Природно, що в контексті еволюції феномену глобалізації в науці ствердилися два протилежних погляди.

Згідно з першим глобалізація розглядається як складний соціально-історичний феномен, що робить свій внесок у різні епохи, у тому числі й ті, що в них вона не є домінантною. Так, глобалізація доби передмодерну ототожнюється з політичними й військовими імперіями, світовими релігіями, міграційними рухами кочових народів до оброблених земель аграрних суспільств. У добу раннього модерну глобалізація виявляє себе з європейською колоніальною експансією, яка проводилася під знаком цивілізаторства. Глобалізація за доби модерну пов'язана з індустріалізацією, поширенням ідей лібералізму, націоналізму та марксизму, формуванням всесвітньої системи націй-держав, пов'язаних з різними режимами регулювання та управління. В епоху постмодерну сучасний

образ глобалізації створюється новими інформаційними та комунікативними технологіями та транснаціональними корпораціями. У кожний період загальної глобальної історії людства відбувалися власні специфічні процеси, які були важливими кроками до сучасності, однак лише наприкінці XX ст. процес глобалізації вийшов на якісно новий етап свого становлення.

Згідно з другим поглядом глобалізація є винятково рисою сучасності, коли навіть місцеві соціальні явища формуються під впливом наднаціональних процесів. У подібних концептах процес глобалізації уявляється вміщеним у структуру світ-системи (І.Валерстайн). Нинішній етап глобалізації інтерпретується як безпрецедентне, унікальне явище, пов'язане винятково з розвитком новітніх інформаційних технологій і формуванням на їх основі "new economy" (Д.Белл, А.Тоффлер, Дж.Сорос, Ю.Хабермас).

Перспективні пізнавальні можливості наукової рефлексії глобальних трансформацій надає вітчизняна теорія "універсального епохального циклу" (Е.Афонін, А.Мартинов), яка виділяє три рівні соціального: індивідуальний, суспільний та цивілізаційний. Кожен з цих рівнів має свої особливості адаптації до імперативів процесу глобалізації, різну структуру та тривалість циклів соціального розвитку. Особистісний рівень соціального циклу розгортається швидше за інші та реалізується зі зміною поколінь. Суспільний (або національно-державний) рівень соціального циклу є тривалішим за особистісний, але менш протяжним, ніж цивілізаційний цикл. Цивілізаційний цикл соціального розвитку є найбільш тривалим. Його ритм спричиняється життєдіяльністю людства й системою міжнародних відносин, основними суб'єктами якої є національно-державні утворення та їх угруповання, що входять до соціокультурного ареалу певної локальної цивілізації [1]. Будучи за своєю природою міждисциплінарним зазначений підхід включає архетиповий, психосоціальний, соціокультурний, інституціональний, цивілізаційний та інші соціальні підходи. Широкий методологічний арсенал цих підходів, власне, й надав розробникам вітчизняного синтетичного підходу можливості сформувати власну інструментальну базу – евристичну модель "універсального епохального циклу", що дає змогу провести ретроспективний фактографічний соціально-історичний аналіз. Своєрідну верифікацію такого аналізу забезпечують дві авторські психодіагностичні методики:

1) психодіагностична (проективна, кількісна) методика "кольорових переваг" (Е.Афонін), що дає змогу вимірювати код на-

ціональної культури та контролювати його можливу флуктуаційну динаміку під час радикальних соціально-історичних змін; визначати границі вікових когорт в умовах досягнення суспільною системою свого нормативного стану;

2) психодіагностична (якісна) методика "БАД" (Л.Бурлачук, Е.Афонін, О.Донченко), що дає змогу вимірювати якісні параметри соціальної системи і на їх основі оцінювати можливості соціально-інституціональних змін.

Таким чином, у рамках вітчизняного міждисциплінарного підходу з'явилася можливість отримати чіткі критерії ідентифікації психосоціальної культури соціальних суб'єктів, характер та спрямованість соціальних процесів, їх ключові тенденції та цінності, а також відповідність певним епохам розвитку окремих суспільних систем, локальних цивілізацій та глобальної цивілізації в цілому. Зокрема, новітній час історії, за визначенням науковців, – це доба становлення та розвитку постмодерних суспільств. Для країн євроатлантичного ареалу та Японії новітній час – це відрізок їх історії від кінця XIX до початку XXI ст.; для України і основної частини пострадянських і постсоціалістичних країн цей період історії в цілому починається від 80-х рр. XX ст. Однак на тлі панівної сьогодні тенденції руху країн світу до Постмодерну можуть бути винятки, як це, наприклад, засвідчують процеси в пострадянській Білорусі. Отримані у перебігу авторського моніторингу загальносистемних (соцієтальних) змін дані переконливо свідчать, що Білорусь (на відміну від Росії та України) переживає процеси класичного революційного модерну, що робить їх, кажучи словами О.Шпенглера, співзвучними добі революційних подій початку XX ст. у Росії.

Як би внутрішньо не перебудовувалася сьогодні світова система людства вона завжди глобально залишається цілісною. І якщо на різних етапах світової історії міра усвідомлення цього факту суттєво різниться, то на порозі третього тисячоріччя, схоже, світова спільнота нарешті спромоглась охопити єдиним поглядом всю світову панораму. Водночас сучасний етап глобалізації по-різному оцінюється науковими експертами. Так, економісти підкреслюють "уніфікуючий" вплив глобалізації, тоді як культурологи навпаки вказують на зростання соціокультурних відмінностей та їх розмаїття. Політологи ж виділяють "інтегруючі" та водночас "фрагментуючі" моменти цього процесу.

Визначальними чинниками процесу глобалізації та глобальних трансформацій віднині стають: демократизація і модерніза-

ція, розвиток наукових технологій та інформаційно-комунікативних зв'язків. При цьому каталізатором процесів демократизації виступає "західна" цивілізація (країни євроатлантичного ареалу), змушуючи решту "незахідних" країн світу пристосовуватися до домінуючої західної моделі суспільного розвитку. Із завершенням індустріальної (модерної) доби світової історії відкривається нова (постмодерна) епоха постіндустріальної цивілізації, що ґрунтується на інформаційних технологіях та відповідних часові культурних формах. Завдяки економічним, технологічним і військовим потужностям, які забезпечували колись вплив капіталістичних країн на колоніальний світ, а тепер є взірцем масової культури, що активно поширюються засобами комунікації у світі, західна культура перетворюється на символ нинішньої глобальної цивілізації.

Світова експертна думка все голосніше пов'язує глобалізацію з новою хвилею процесу модернізації, основу якого складають "капіталізм" і "демократія", а відтак й історія глобалізації ототожнюється нею з процесом вестернізації або американізації. Інакше кажучи, глобалізація постає в очах експертів і поширюється у свідомості широкої світової громадськості як наслідок експансії капіталістичної (ринкової) економіки, розвитку науково-технічної сфери та процесів демократизації, інтенсифікації взаємодії різних світових культур, а також завдяки активній модернізації "периферії".

Від кінця 1960-х рр. цей процес активно виявляє себе через інтенції до єднання світового фінансово-економічного простору, розвиток інформаційного суспільства та становлення глобальної масової культури. Бурхливий розвиток засобів масової комунікації (особливо супутникового телебачення та Інтернету) кардинально вплинув на стан відкритості національно-державних утворень, територіальних автономій та міждержавних кордонів. Глобальна комунікація визначила нові стандарти виробництва культурних артефактів, поширення предметів масового споживання та взірців масової культури. Помітно активізувалася діяльність міжнародних урядових, неурядових та транснаціональних організацій. З боку науковців, політиків і державних діячів артикулюється мультикультуралізм (багатокультурність) як принцип і механізм суспільної інтеграції. Однак за зовнішнім прагненням до універсалізації світу приховуються більш складні й неоднозначні процеси гомогенізації й одночасно зростання його багатоманітності.

Потужне транскордонне пересування товарів, послуг, капіталів і робочої сили, розвиток транснаціональних корпорацій та

банків, прагнення до формування єдиного ринкового господарства суттєво похитнули модерні ідеї національної державності. На міжнародній арені транснаціональні корпорації, завдяки контролю над великим капіталом та володінню реальною владою, стають впливовими гравцями, зменшуючи повноваження і роль у міжнародних відносинах національних урядів. У міру того, як традиційні національні держави поступаються владою міжнаціональним об'єднанням, уніфікацію та одномірність національної політики змінює поліфонія. Відповідно й такі примордіальні риси національно-державного утворення, як мова, культура, традиції стають "заручниками" інтенсифікації та глобалізації міграційних потоків. Урешті-решт вони виявляються нездатними виконувати роль універсальних регуляторів суспільної інтеграції. Натомість особливого значення набуває етнокультурне різноманіття та ідентичності.

Мультикультуралістський політичний проект, що вперше почав реалізуватися в емігрантських країнах Нового світу, нині є одним із базових елементів національної політики багатьох країн. Передусім він став важливою складовою різноманітних соціальних практик країн євроатлантичного ареалу, де він виступає як вагомий компонент політичних рішень та дій (у вигляді самостійного політичного проекту), журналістський дискурс та діяльність мас-медіа, новації у світі літератури та мистецтва, системи виховання та освіти, мови повсякденного спілкування тощо [9, с. 12]. Для західних країн цей проект по суті виступив альтернативою поширеної концепції "плавильного тигля" (melting pot), що в умовах сучасних глобальних викликів, за словами американського політика П.Бьюкенена, вже більше схожий на "салатник". Власне сучасна масова міграція представників інших рас, релігій та культур, яку часом називають новим великим переселенням народів, похитнула відносну гомогенність західноєвропейських країн, загрожуючи, за словами П.Бьюкенена, змінити не лише етнічний склад населення, а й в цілому історично сформований облік Заходу з його характером та устоями [10].

Сучасна багатонаціональна держава – це здебільшого абстрактна, символічна спільність, що об'єднує усіх громадян, незалежно від їх етнічної та культурної належності*. Являючи собою, за визначенням Б.Андерсона, "уявну" спільноту, вона міцно

* Адже за історичної доби модерну потужні національні держави піддавали утиску окремі етнічні культури, аби зміцнити єдність нації, спільну культуру й ідеологію.

скріплена закарбованим у свідомості громадян образом цієї спільності – національною ідентичністю та загальнозначущими цінностями демократії, рівності прав та свобод, панування закону, соціальної солідарності тощо [11]. Якщо США історично розв'язували проблему цілісності держави та суспільства шляхом культурної/етнічної асиміляції емігрантських груп, за рахунок соціально-економічних важелів, то сучасні західноєвропейські країни – шляхом інтеграції без асиміляції, проголошуючи культурний плюралізм як такий, що збагачує країни іммігрції. Відкритість щодо співіснування різних форм культурного життя знайшло своє відображення у визнанні колективних прав і свобод – групових інтересів, ідентичностей, мов і культурного членства, які бачаться чинниками міжкультурної толерантності, гармонійної взаємодії етнокультурних груп та їх інтеграції в багатонаціональну спільність.

Реальне повсякдення вносить свої корективи у мультикультурний проект, певною мірою підтвердивши побоювання щодо загроз мультикультуралізму. У сучасному глобальному світі центральною проблемою стає розвиток державності в етнічно розділених країнах. Зокрема, у них можна простежити деякі несприятливі тенденції, що їх змушені долати уряди західноєвропейських країн. Одна з таких тенденцій має політико-правовий підтекст і пов'язана з розбіжностями між номінальним і реальним станом стверджуваної рівності колективних прав і свобод – групових інтересів, ідентичностей, мов й культурного членства, де ключовим з боку етнокультурних спільнот стає нарікання на недостатню урівноваженість прав меншин відносно корінного населення та суспільства в цілому. Інша тенденція пов'язана з небажанням етнокультурних спільнот асимілюватися до нової культури, тобто вивчати мову, засвоювати цінності, переймати певний спосіб життя та його устої тощо. Через це викликає незадоволення вже з боку корінного населення та національного уряду. За цих мотивацій етнокультурні меншини наголошують на потенційній загрозі розмивання їх ідентичності та розчинення у корінному населенні. Для корінного ж населення ця проблема має національне значення, адже розмивання національної ідентичності підточує культурні та політичні традиції державності.

Проблема консолідації суспільства набуває сьогодні нового звучання у зв'язку з територіальними соціокультурними особливостями регіональних спільнот. Артикуляція соціокультурних розбіжностей та сформованих на їх основі ідентичностей стає дже-

релом різноманітних спекуляцій – репродукування політико-ідеологічних типів ідентичностей, поділу на "своїх" і "чужих", "хороших" і "поганих" і навіть маніпулювання цими розбіжностями як підґрунтям розколу. Ситуацію ускладнює також становлення нової природи – соцієтальної ідентичності [12]. Усе це під час перехідних суспільно-трансформаційних процесів спричинює зростання міжетнічної, міжконфесійної напруженості та поширення екстремістських ідей. Саме у привабливості ідеї повернення до витоків, які часто ведуть до фанатизму та архаїзації, нині проявляється зворотний результат уніфікації та стандартизації.

Уряди західноєвропейських держав сьогодні вирішують чи не найважливіше питання національної безпеки – збереження єдності та цілісності держави і суспільства. Адже, з одного боку, зумовлені етнокультурними розбіжностями конфлікти посилюють процеси національно-громадянської дезінтеграції, а з другого – прагнення національних меншин до реалізації свого невід'ємного права на самовизначення (від широкої національно-культурної автономії до утворення власної незалежної держави) загрожує руйнуванням територіальної цілісності держав. Очевидно, що відособлене існування культур стримує природний процес їх зближення, демонструючи не надто суттєві культурні відмінності там, де набагато корисніше підкреслити схожість та єдність. Тому, погоджуючись з думкою С.Бенхабіб, у політичному розумінні право на культурне самовираження має ґрунтуватися насамперед на всезагальному визнанні громадянських прав, і його не варто розглядати як альтернативу їм [13, с. 31].

Поширення масової, у тому числі незаконної, міграції, зростання міжетнічної та міжконфесійної напруженості, що нині загрожують національній єдності, змусили уряди держав переосмислювати сутність таких явищ, як самовизначення, національна держава, мультикультуралізм, а у політичній риториці з питань національної безпеки все частіше стало з'являтися поняття "культурний код" як домінанта національно-державної цілісності та ідентитету. Наприкінці 2010 – початку 2011 рр. лідерами трьох країн – Німеччини, Великобританії та Франції було оголошено про кризу реалізації проекту мультикультуралізму. На думку політичних діячів, політика мультикультуралізму з її гуманістичною спрямованістю на розвиток та збереження культурних відмінностей (різноманіття мов, традицій, етносів та культур) як усередині країн, так і у світі в цілому спричинила розмивання національної іден-

тичності та виявилася неспроможною розв'язати проблеми інтеграції та асиміляції.

Отже, на межі XX–XXI ст. в суспільній свідомості і частково в політичній практиці країн так званої "глобальної півночі" явно позначилося послаблення, ерозія цінностей нової (постмодерної) культури – індивідуальної свободи, творчого самовираження, раціонального свідомості і, переважно, правових форм суспільного регулювання – і, навпаки, зміцнення цінностей традиціоналістської культури – колективного неформального права, групової ідентичності і міфологічної свідомості [3]. Власна неоднорідність західної цивілізації стала на заваді як проекту універсалізації світу за типом плавильного тигля, так і реалізації проекту мультикультуралізму. Як результат, стратегія вестернізації виявилася неспроможною відповісти на виклики глобальних трансформацій, змушуючи уряди країн переосмислювати сутність модернізації та державної спроможності, що визначатимуть місце країни в сучасній світовій системі координат. Більш того, поширювані західною цивілізацією інституції та цінності, включені в інший соціокультурний контекст, виявили здатність змінювати свою змістову сутність. Тому, наприклад, світовий проект США суттєво відрізняється від глобальних планів міжнародного ісламізму або китайської моделі "Піднебесної", а російське усвідомлення "світового порядку" може категорично не збігатися із загальноєвропейськими чи, скажімо, японськими характеристиками "всесвітності" в політиці, економіці, культурі (рівно як і з американськими, корейськими чи ісламськими уявленнями про глобальне ціле та перспективи його розвитку) [14].

Уявлення щодо світу, який змінюється, не можуть залишатися незмінними. Їх трансформація пов'язана з переосмисленням наслідків та результатів глобалізації.

У розгортанні політичної глобалізації та демократизації важливу роль відіграло руйнування соціалістичної системи (Радянського Союзу, Югославії, Чехословаччини) та ліквідація режимів соціалістичної орієнтації у країнах третього світу. Після розпаду СРСР (1991) були подолані ідеологічні перешкоди на шляху відродження глобального капіталізму, відповідно процес глобалізації набув якісно нового напряму. Так, американський політолог Ф.Фукуяма у праці "Кінець історії" зробив висновок про остаточну перемогу ліберальної ідеології [15]. Здавалося, суто формально, у глобальному масштабі лібералізм більше не має рівного собі конкурента, принаймні у Східній Європі.

Від часу розпаду СРСР та параду суверенітетів нові незалежні держави відкриваються для радикальних змін на задекларованому ними і непростому шляху переходу від тоталітаризму до демократії. Новостворювані демократичні системи нерівномірно й нелінійно долають цей шлях. Прогресивне зростання нових елементів системи часом змінюється на зворотні (інверсійні) тенденції, що набувають тимчасово сили під тиском глибоко вкорінених у життєдіяльності наших народів соціокультурних та політичних традицій минулого.

На це явище ще у 1990-ті рр. звернув увагу С.Хантінгтон, досліджуючи три хвилі глобальної демократизації, які привели до зростання на планеті кількості країн з демократичною формою правління. За С.Хантінгтоном, на кожному з таких історичних проміжків зворотна хвиля вимивала із зони демократії значну частину новоутворених демократичних країн, повертаючи їх до традиційної зони (авторитаризму). Спостерігаючи процес глобального поширення демократії науковець прозорливо передбачив проблеми, що надаватимуть певного забарвлення процесам демократизації в нових демократичних системах. Перша з них – *проблема транзиту* (від тоталітаризму до демократії), яку складає непростий шлях реформування інституцій і процедур, зміни політико-управлінської еліти та апарату державної служби, розширення та оновлення ідей і принципів демократичної політичної культури. Друга проблема – *проблема контекстуальності*, яку живить незмінна специфіка національних культур. Адже вкорінені у природі самого суспільства, його економіці, культурі та історії властивості, незалежно від форми правління, є унікальними для кожної країни. Проте С.Хантінгтон не схильний надто перебільшувати вплив цієї проблеми на успіх чи невдачу у справі демократичної консолідації. Зрештою, третя проблема – це *проблема системності*, яку породжує функціонування та розвиток складної демократичної системи. Усі ці проблеми пов'язані з незрілістю демократичної системи, відсутністю зворотних зв'язків, неспроможністю приймати рішення, схильністю до демагогії, пануванням своєкорисливих економічних інтересів тощо [16, с. 226–228].

У науково-експертному товаристві мабуть ніколи не буде консенсусу щодо концепту демократії, тим не менш не підлягають сумніву взаємозалежності, що виникають між цінностями демократії – виборчим процесом і плюралізмом, громадянськими свободами і функціонуванням уряду, політичною участю і по-

літичною культурою. Усі вони є невід'ємною умовою демократії у добу глобальних трансформацій й визначають цільові установки демократичних реформ, стають засадними вимогами здійснення інституційних та соціокультурних перетворень суспільства та держави, а отже, є індикаторами успішності їх здійснення.

Глобальний процес демократизації та пов'язане з ним прагнення багатьох сучасних диктатур забезпечити собі внутрішню та зовнішню легітимність призвели до виникнення чисельних гібридних режимів – демократичних назовні, але авторитарних за своєю суттю. Демократичні аспекти цих режимів стають джерелом отримання економічної, політичної, гуманітарної допомоги з боку Заходу у проведенні реформ, підтримки зовнішньополітичного іміджу та репутації держави. "Гібридність" режиму вирізняє наполеглива церемоніальність процедур: вибори в країні відбуваються, але під контролем влади, преса вільна, але у певних рамках, політична культура слаборозвинена, а громадянські свободи реалізуються частково.

Феномен "гібридних режимів", по суті, виразно демонструє інституціональний та соціокультурний аспекти реформування державної політики. Перше проявляє себе у неспроможності суспільних структур та інституцій узаконити те, що має слугувати потребам та інтересам більшості населення, рівно як і виконати узаконене. Друге – полягає у деградації мистецтва та здатності громадян співвідносити суспільні питання та особистісні проблеми, бачити зв'язок між ними, що призводить до аполітичності та байдужості до всіх суспільних питань. За таких умов, вважає З.Бауман, на тлі фрагментації суспільства, ерозії публічної сфери та вимивання рядів "зацікавлених громадян", демократія вихолощується, перетворюється у "демократію без народу та тез громадян" або вироджується в олігархію чи в охлократію [17, с. 230–231].

Політичні та соціально-економічні інституціональні спадковості, що залишилися після краху комуністичної системи, виявляються вельми родючим ґрунтом, на якому сьогодні зростає нове покоління гібридних режимів, що розташувалися між полюсами демократій та автократій. Найбільшу волю долати залишки радянського минулого виявили країни Балтії (Латвія, Литва, Естонія), які несуть в собі європейську історичну протестантську традицію, що допомогла їм здійснити внутрішні реформи та інтегруватися в європейський демократичний простір. Країни азійського регіону (Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменістан, Узбе-

кистан), маючи вкорінену історично авторитарну традицію, досить швидко її відновили та продовжили свій розвиток як автократії. Росія завзято реалізує на пострадянському просторі свої історичні імперські амбіції, що час від часу набувають різних формопроявів: військового (Чечня, Грузія) чи політико-економічного тиску (Білорусь, Україна), маніпулювання масовою свідомістю тощо.

Україна на шляху національного державотворення також зазнає суттєвих ускладнень. *По-перше* (на відміну від інших держав-республік колишнього СРСР), вона хоч і несе в собі історичну спадщину прагнення до національного суверенітету, але ця інтенція поєднується з відсутністю досвіду державотворення, якого тільки тепер країна набуває. *По-друге*, специфічне географічне положення України (на перетині "великого шовкового шляху" і "шляху із варяг у греки") змушує її врівноважувати свої зовнішньополітичні відносини згідно з принципом "багатовекторності". Це повною мірою стосується її відносин із Європейським Союзом та Росією. *По-третє*, специфічність (порівняно з багатьма пострадянськими країнами) національного культурного коду ("золотий переріз", або співвідношення частин цілого як 1:2) суттєво радикалізує не тільки українські демократичні тенденції, а й зворотні "відпливи" від демократії. Так, цілковито світовою демократичною подією було визнано помаранчеву революцію в Україні (2004). Проте вже за рік Україна (в контексті зворотних тенденцій) стала стрімко втрачати свої демократичні надбання, перетворюючись, за даними міжнародного рейтингу демократії "Economist Intelligence Unit", спочатку із взірця на "неповноцінну демократію" (2010), а сьогодні вже на "гібридний режим" (2011). Суттєвого погіршення від'ємна динаміка показників якості демократії в Україні зазнала протягом останніх років: 52-ге місце (2006), 53-тє (2008), 67-ме (2010), 79-те (2011) [18].

Наведений приклад "соціальних флуктуацій" в Україні переконливо демонструє нелінійний характер переходу країн від тоталітаризму до демократії, розкриває причину тривалості й складну природу транзиту, у перебігу якого постають сучасні демократичні суспільні інститути; відроджуються засади складної ринкової економіки; набувають належного міжнародного статусу та належної зовнішньополітичної стратегії міжнародні відносини в Європі та Азії [19, с. 80].

Відповідно постає ключове питання: чи адекватною і достатньою є відповідь національної політико-управлінської еліти,

аби здійснити успішний вихід України із системної кризи та забезпечити її сталий розвиток у нових цивілізаційно-історичних умовах глобалізації?

Як буде показано далі, кардинальний виклик, якого зазнає людство з переходом до нової соціальної реальності, потребує відповідей, здатних подолати столітню інерцію свідомості, що склалася протягом більш ніж трьох століть доби Модерну. Тому не дивно, що навіть політики у своїх уявленнях змістово плутаються, підмінюючи нові, лише народжувані тенденції старими, відживаючими свій історичний час уявленнями.

3.2. Інституціональний та психосоціальний аспекти реформування державної політики

Політична модернізація. Осмислення результатів політичних, економічних та культурних змін, що зазнали за останні двадцять років країни колишнього СРСР, просунуло науково-експертне співтовариство до перегляду прогнозів щодо перспектив демократизації посткомуністичних політичних режимів. Зокрема, помилковим визнано прогноз щодо швидкого переходу до демократії внаслідок копіткої роботи посткомуністичних еліт над конституціями [15]. Конституційна колізія України є прикладом невтішної делегітимації самої суті конституційного ладу та конституційного управління країною. Натомість підтвердилося припущення, що основною перешкодою модернізації виступають не стільки культурні, скільки бюрократичні бар'єри, які підтримує існуюча в країні система управління [20]. У контексті конституційних перипетій нагальними є проблеми зловживання політичними та економічними свободами з боку національних політичних еліт та фінансово-промислових груп. Суть цих проблем полягала у потраплянні України до ланцюга "зачарованого (еклезіастового) кола", що спричинив спочатку так звану конституційну кризу (1995–1996), а нині – соціально-економічну кризу (2006–2012). Виходом з першої кризи стало застосування в Конституції України принципу поділу влади. Щодо виходу з другої кризи процес її осмислення триває. Хоча практичну відповідь на подібний виклик демократії часів великої депресії (1929–1933) продемонстрував новий курс Президента США Ф.Рузвельта. Його суть полягала у диференційному підході

до суб'єктів господарювання, який було реалізовано через податкову систему і частково через керовану інфляцію.

Доволі суперечним виявилось також питання щодо примату міжнародних (зовнішніх) або внутрішніх чинників у перехідних суспільствах.

У дослідженні "Конкурентний авторитаризм: "гібридні режими" після Холодної війни" (2010) С.Левицький і Л.Вей проаналізували вплив міжнародної спільноти на внутрішньополітичний баланс сил у перехідному суспільстві. Поняттям конкурентного авторитаризму автори визначили режими, у яких формально демократичні інституції позначені, але по суті їх важко віднести до демократичних, оскільки ігрове поле значно викривлено на користь головуючих акторів [21, p. 4]. Подібні "гібридні режими" розглядаються ними не лише як тимчасове явище перехідного періоду, а як стала політична система, здатна існувати тривалий час.

Вивчаючи траєкторії розвитку сучасних перехідних режимів, С.Левицький і Л.Вей спираються на уявлення про зовнішні та внутрішні чинники. Зокрема, вони визначають вплив на ситуацію трьох незалежних чинників: зовнішньополітичних зв'язків "гібридних режимів" із Заходом, важелі впливу (економічні і політичні) Заходу та організаційний потенціал режиму. Рівень кореляції між цими чинниками, власне, й відбиває певну траєкторію режиму. Так, у регіонах з широкими зв'язками із Заходом (наприклад у Центральній Європі та Південній Америці) масштаби міжнародної політичної та економічної підтримки суттєво сприяли демократичним перетворенням, що дало змогу суттєво обмежити владу правлячих еліт, навіть у складних соціальних умовах. Натомість там, де зв'язки із Заходом були менш широкими (наприклад у пострадянських країнах), результат політичного розвитку переважно визначався організаційним потенціалом режиму. Інакше кажучи, навіть за сприяння Заходу результат суспільно-політичних трансформацій залежить від політичної волі політико-управлінської еліти та позиції громадян. Отже, роблять висновок дослідники, зовнішні чинники здатні змінювати внутрішні стимули та поділ влади в частині способів дії, що стають вирішальними з точки зору наслідків для режиму, проте їх міра залежить від внутрішньої ситуації. Наводячи як приклад "гібридного режиму" Україну Л.Вей зазначає, що спостережуване останнім часом у ній "падіння демократії" – це не вияв потреби населення в автори-

тарній владі, а скоріше полегшення для конкуруючих політичних угруповань можливості порушувати демократичні норми.

Цінність здійсненого вищезазначеними авторами дослідження полягає в тому, що вони переконливо довели наступне положення: *геополітика здатна управляти національною політичною еволюцією, проте лише державна спроможність, що підкріплена політичною волею, якістю людського потенціалу та цінностями, визначатиме перспективи розвитку країни, успішність здійснюваних нею реформ, її імідж на зовнішньополітичній арені та місце в сучасному глобальному світі.*

Складна доля української демократизації відбиває широке коло процесів, у тому числі й об'єднаних поняттям "модернізація", що предстає для України як програма нездійснених у ній реформ. Проте в XXI ст. це поняття наповнюється новим змістом і стає невід'ємною складовою саморозвитку національної держави і суспільства. Щоправда наявність взаємозв'язків між феноменами "модернізація" і "демократизація" сучасними експертами піддається глибоким сумнівам. Сучасне трактування поняття "модернізація" має вузьке та широке розуміння. *У вузькому – прагматичному – сенсі* модернізація характеризується як процес перетворення суспільства у напрямі підвищення його конкурентоспроможності у світовому господарстві за рахунок нових джерел розвитку, пов'язаних з інноваційною економікою та новими технологіями. При чому ця стратегія однаковою мірою властива як демократичним, так і недемократичним країнам. *У широкому розумінні* головуючими трендами модернізації визначають зміни системи інституцій, їх спеціалізації та поєднання із системами саморегуляції – представницької демократії, вільної ринкової економіки, незалежної судової системи, автономної науки, незалежної від влади культури та інших інституцій, що забезпечують вільний обмін ідеями, містять механізми проведення відповідальної політики та управління, стверджують права і свободи людини [22, с. 18, 25].

Незавершена фрагментована демократизація українського суспільства і держави породжена амбівалентністю людської самосвідомості та двоїстості інституційної системи суспільства. При цьому "інституційна гіперповноцінність" українського суспільства, що детально описана вітчизняними соціологами Є.Головахою та Н.Паніною, виросла зі згоди людей жити в такому інституційному просторі, де діють старі і нові інституції, які забезпечують своїм

суперечливим співіснуванням наявність усіх необхідних для соціальної інтеграції та стабільності атрибутів інституційності [23, с. 15]. "Психосоціальна інфляція" і структурна розмитість важливих сфер колективної психіки, спричинила патопсихологічний стан, у якому, зокрема Україна, за даними моніторингу загальносистемних змін (Л.Бурлачук, Е.Афонін, О.Донченко), перебуває з 2006 р. [24]. Глибинні процеси суспільно-трансформаційних змін та особливості психосоціальної культури нашої країни багато в чому зумовили характер і динаміку змін у всіх сферах суспільних відносин.

Глобалізаційний тренд, що приходить на зміну інтернаціоналізації та набирає сили в контексті світових суспільно-трансформаційних процесів, суттєво змінює традиційні уявлення щодо природи, чинників та механізмів суспільного розвитку. Нині відбуваються радикальні зміни майже в усіх сферах людської життєдіяльності – національній і міжнародній, політичній й економічній, соціальній і духовній. При цьому сплетіння і взаємозв'язок усіх цих складових у нових умовах надзвичайно ущільнені. Але головне: *у нових соціальних умовах кардинально змінюється системоутворюючий чинник життя суспільства, який переводить акценти людської уваги з контексту зовнішнього – соціально-матеріального на контекст психосоціальний*.

Таким чином, у нових суспільних умовах психосоціальний чинник (у тому числі архетипи колективного несвідомого) стає системоутворюючим початком для розв'язання суспільних проблем та державного реформування.

Об'єктивний стан сучасних трансформаційних процесів відбувається на тлі загальноісторичних змін, які символізує вихід сучасних суспільних систем за межи доби модерну. Зростаючи з природи модерного суспільства й модерної цивілізації, ставши, так би мовити, їх комплементарними частками, постмодерні суспільства й людство в цілому внутрішньо долають характерні їм природні властивості. Адже всі ці зміни органічно пов'язані зі змінами, що їх несе в собі безпосередньо людина, її психосоціальна культура. В умовах суспільно-трансформаційного процесу, що спрямовує зміни від тоталітаризму до демократії, притаманний модерному минулому психосоціальний тип емоційно-чутливої людини замінюється на психосоціальний тип людини раціональної, яка, власне, й утворює сучасність в її постмодерному суспільному чи цивілізаційному сьогоденні. Унаслідок такого своєрідного "соціального трансферу" змінюється засадне ціннісне підґрун-

тя суспільно-цивілізаційної системи: *на лідируючі позиції виходить окрема особистість та пов'язані з нею ліберальні цінності*. Відтак, на зміну *соціальній ідентичності*, властивій самосвідомості людини модерного суспільства, з її матеріалістичною картиною світу та тотожністю із соціальними групами та класами, приходить нова багатомірна психосоціальна реальність – *соцієтальна ідентичність*. Обидва вищезазначені модуси ідентичності формуються єдиним кодом соціальної культури, але у формуванні нової – соцієтальної ідентичності визначальну роль відіграють нематеріальні культурні цінності. І це створює нові – психосоціальні проблеми, зокрема кризи національної ідентичності.

У сучасному постмодерному світі матриця психічних цеглинок стає основою не лише психічної реальності, а й того, що нею породжується, – соціального символічного світу та його соціально-матеріального втілення [24, с. 30]. Перефразовуючи постмодерністів (З.Бауман, Ж.Бодрійяр) можна сказати, що сучасний цивілізаційний світ розвивається у напрямі ствердження світу симулякрів та симуляцій, які "підмінюють" реальний світ ілюзією реальності, розмивають значення соціально-матеріальних історичних процесів, сприяють втраті соціальної та історичної пам'яті, знищують уявлення щодо нормативності та девіації тощо. "Розчинення" соціального (культурного, етнічного) породжує відчуття загальної самотності людини та постає серйозною перешкодою для інтеграційних процесів у суспільстві. Власне, загроза патопсихологічного стану самопочуття громадян (нації) – психоневроз відкладеної дії (за Б.Зейгарник), – на сьогодні майже не враховується як чинник інтеграційних чи дезінтеграційних процесів.

Політико-управлінська еліта нині стоїть перед непростим та відповідальним вибором шляху подальшого розвитку Української держави та суспільства, спрямування якого на засади демократії визначатиме розв'язання таких першочергових завдань, як: переорієнтація стратегії модернізації, зміна інституційного дизайну та подолання стереотипного психокомплексу державної служби.

Психосоціальний потенціал модернізації. Людська ідентичність є ключовим елементом суб'єктивної реальності, перебуває в діалектичній єдності із суспільством та його інституціями. Формуючись у певних суспільно-історичних умовах, людська ідентичність підтримується, змінюється і навіть реформується разом з радикальними змінами суспільних відносин. Відповідно характер соціальних (у тому числі соціально-політичних) процесів

щільно пов'язаний зі станом людської ідентичності та її природою. Тому можна сказати, що суспільство має історію, у контексті якої виникають специфічні ідентичності, і ці історії створюються людьми, наділеними специфічними ідентичностями. Водночас людська ідентичність відповідальна за становлення соціальних інтересів, інтегральний (національний) характер яких визначається психосоціальною культурою країни, у тому числі її так званим "психосоціальним часом".

Відомий німецький лікар та етик А.Швейцер, переймаючись проблемами кризи європейської культури, бачив її причини в прогресії лише однієї – матеріальної сфери, тоді як у двох інших – духовній та етичній – спостерігалася явна регресія. Мабуть тому, будучи автором доктрини "благоговіння перед життям", А.Швейцер виступав проти того, щоб ставити людину в центр всесвіту. "Ми, – писав він, – маємо спинити погляд на відкритих вікнах психіатричної лікарні, щоб нагадувати собі жахливий факт: розумове та духовне також підлягає руйнуванню" [25]. Авторські дослідження процесів ідентифікації як базового підґрунтя самосвідомості особистості та сталого розвитку суспільства переконливо підтверджують думку А.Швейцера про нелінійний характер психічних процесів і, як висновок, підштовхують нас серйозно замислитись про вплив цього чинника на досягнення жаданого для всіх нас стану сталого суспільного розвитку [26].

Здійснюваний авторами монографічного розділу "Моніторинг соцієтальних змін українського суспільства, 2002–2011" засвідчує, що основні "досягнення української самості" відбулися напередодні й під час помаранчевої революції (2004). Однак ці здобутки виявилися нестійкими й через нереалізовані очікування людей у постпомаранчеву добу суттєво були втрачені. Тенденції до їх втрати позначилися в 2006 р. і поширилися на 4 з 6-ти контрольованих моніторингом аспектів щойно утвореної нової української самості. Зокрема, у контексті зворотних (інверсійних) процесів відтворилися такі психосоціальні засади, як:

– психічна орієнтованість світосприйняття людей на зовнішній – соціально-матеріальний світ *(екстраверсія)*. Саме цим можна пояснити "полівіння" в соціально-політичних орієнтаціях суспільства, прагнення ним "сильної руки" тощо;

– психічне налаштування людей на застосування зовнішніх (державно-політичних) форм соціального контролю *(екстернальність);*

– емоційно-чуттєвий бік психічної активності людей *(емоційність),* який дещо загострив проблему соціальної справедливості в суспільстві;

– абстрактно-логічний бік світосприйняття *(інтуїтивність),* що посилило потребу людей у міфотворчості, у тому числі державної міфотворчості.

Разом з тим незмінно високими залишилися такі психосоціальні властивості, як *раціональність,* що відіграє важливу роль у розвитку демократії як процедури*, і *інтенціональність* (чоловіча гендерна стать), яка стає ключовою психосоціальною передумовою для здійснення інституційних реформ.

Зрозуміло, що політико-управлінська еліта в нових умовах державотворення має набути психологічної компетентності у сфері нових психосоціальних якостей людини та в цілому усвідомлювати роль і місце психологічного чинника як засадного не лише для реалізації, але й для створення державної політики та планування суспільно-політичних реформ. Конкретна людина-громадянин не за формою, а по суті має стати в центрі сучасної політики Української держави – як *головна цінність і найбільше багатство країни*. Максимально повне розкриття та використання її потенціалу, досягнення кожною людиною сили, досконалості та щастя має стати основною метою діяльності органів державної влади.

Соціальна трансформація та модернізація вимагають соціокультурної переорієнтації політиків і державних службовців на розвиток суспільства, готового до продукування та сприйняття інновацій. Тож *цільовою стратегією модернізації має стати психосоціокультурна переорієнтація на*:

– ствердження гуманістичних стандартів і цінностей в суспільстві;

– розвиток освітнього потенціалу і потреб особистісного розвитку людини упродовж життя;

– стимулювання психологічних орієнтацій молодого покоління на інноваційну активність людини, гендерну рівність, установки особистісної відповідальності та самоконтролю.

Важливу роль у процесах політичної модернізації має відігравати *духовна консолідація суспільства.* Майбутнє України

* За визначенням американського політолога А. Пшеворського, "*демократія є визначеністю процедур за невизначеності результату*" (див.: *Афонін Е. А.* Чи хочуть українці демократії? / Е. А. Афонін, О. В. Радченко // Дзеркало тижня. – 2009. – № 19. – С. 15. – Режим доступу : http://www.dt.ua/3000/3050/66277/) .

можливе лише за умов запропонованої ще академіком Андрієм Сахаровим конвергенції – злиття українців двох цивілізацій у справді єдиний народ, єдину українську політичну націю. Серцевиною механізму такої конвергенції мають стати:

– виокремлення та надання всебічної державної підтримки спільним для Сходу і Заходу України культурних, духовних цінностей як базових для народного єднання;

– визначення розбіжних цінностей та їх подальша "консенсусна трансформація" у нові, прийнятні для обох частин України ціннісні ідейні утворення.

У контексті політичної модернізації потребує цільової переорієнтації весь комплекс інституційного дизайну. Зокрема, рішуче "ні!" належить сказати застарілим інституційним практикам, адже "*накопичена доволі значна маса змін*, – зазначає російський політик Л.Гудков, – *часто-густо натикається на базові структури, передусім на політичну систему країни*" [27, с. 25].

Разом з тим діяльність політико-управлінських структур зумовлює характер залежності держави від суспільства й тим самим визначає певний коридор соціальних можливостей для висування та реалізації стратегічних рішень. У більш вузькому (управлінському) розумінні державні інституції постають, насамперед, як структури політичного режиму, що спираються не на загальносоціальні зв'язки (або систему представництва громадянських інтересів), а на конкретні внутрішньоелітарні коаліції та альянси. Останні, власне, й контролюють статусні, кадрові, організаційні, фінансові та інші ресурси в державі та суспільстві. По суті в державі завжди утворюється, умовно кажучи, "командний пул", тобто головна структура, яка володіє фактичною перевагою у створенні управлінського порядку і контролює ці ієрархічні та мережеві зв'язки в системі управління державою. Роль громадськості у такому випадку проявляється трояким чином: через 1) групи організованих інтересів, 2) дискурсивні практики, а також через 3) форми прямого тиску на структури влади та управління (у вигляді страйків, пікетів, референдумів тощо) [24, с. 166–167].

Отже, проголошеним новим стратегіям розвитку країни протистоїть двоїстість інституційного дизайну, який характеризує низька сприйнятливість до сучасних викликів, а також стале тяжіння до скорочення потенціалу громадянського суспільства, перекладання управлінських видатків на населення. За таких умов суспільство, навіть прагнучи до стратегічних цілей, на практиці по-

трапляє в фазу розриву у своєму розвитку, коли його політичний та експертний потенціал витісняється за межі розробки рішень.

Тож серед найголовніших суспільних цінностей духовного відродження України можна назвати повне очищення від корупції, створення таких "правил гри" у вигляді сталої законодавчої бази, що сприяє детінізації та швидкому розвитку виробництва. Серед таких цінностей – підкріплене дієвими механізмами право простої людини на захист від адміністративного свавілля та маніпулювання. Адже як зауважив американський президент Рональд Рейган: "Людина не може бути вільною, якщо надмірно вільний уряд".

Практичними наслідками розуміння вищенаведеного може стати:

1. *Інституційна переорієнтація*. Розгортання інституцій державної влади та управління в напрямі нових стратегій, змістом яких ставатимуть якісно нові для суспільства завдання та зміна характеру взаємозв'язку держави і суспільства. Реалізація нових стратегій потребує:

- зміни орієнтирів функціонування та розвитку інституцій державного управління, їх наближення до сучасних викликів та нових стратегічних пріоритетів розвитку суспільства;
- становлення логіки діяльності інституцій влади та управління, спрямованої на посилення їх соціальних залежностей;
- трансформації позицій внутрішньоелітарних альянсів і коаліцій.

2. *Гармонізація політики та управління*. Публічна сфера та комунікативні практики, що діють на засадах соціального партнерства та дискурсивної етики, мають стати платформою повсякденних контактів громадян з владою. Адже саме "низові" відносини влади і громадськості часто виявляються вкрай впливовими, якщо не вирішальними в процесі глибоких перетворень. Тут міститься вся сфера життєдіяльності суспільства, яка так чи інакше регулюється державою. Розвиток взаємодії держави і суспільства потребує:

- становлення розгалужених "горизонтальних" соціальних інституцій (громадянського суспільства) та "проникаючих" державних інституцій для забезпечення прозорої системи надання державних послуг;
- дієвості механізмів загальної координації, їх національної спрямованості та соціальної повноти (громадського та державного контролю);

- інституціоналізації поведінки та взаємодії громадянина і держави як структури об'єктивованої дії, а не індивідуального чиновницького свавілля.

3. *Контроль, відповідальність, соціальний діалог.* Еволюція демократичних процедур в Україні – це, насамперед, перехід від панування корумпованих професійних політиків і політтехнологів до відкритої політики, у становленні якої активну участь беруть не лише політичні партії і некомерційні громадські об'єднання, а й – безпосередньо основна частина самосвідомого населення (через механізми прямого і зворотного зв'язку з владою). При цьому консолідація суспільства та спрямування його розвитку в бік реальних демократичних перетворень вимагає першочергової та прискіпливої уваги влади до:

- створення умов для здійснення дієвого державного контролю за виконанням чинних та новоприйнятих законів України;
- розвитку механізмів громадської участі та громадського контролю;
- дотримання службової дисципліни та самовідповідальності громадян;
- створення відкритого інформаційного простору ЗМІ та рівних умов для соціального діалогу.

4. *Подолання "відомчого сепаратизму".* Оновлення інституцій державної влади і управління полягає не тільки в подоланні властивого командно-адміністративній (авторитарній) вертикалі самовладної дії згори вниз. Істотна проблема реформування інституцій державної влади і управління полягає в тому, що небезпечні для бюрократії (державного апарату) політичні ініціативи згори згасають буквально на наступних поверхах управлінської ієрархії.

Своєрідним поборником демократії і чинником долання "відомчого сепаратизму" стає принцип транспарентності влади, що його втілюють такі змісти: підзвітність; відкритість; прозорість.

Психосоціальна культура державного управління. Стереотипний психокомплекс сучасної політико-управлінської еліти віддаляє її від практичного здійснення нею суспільних реформ та розв'язання нагальних проблем політичної модернізації. У контексті творення державної політики значна частина керівних кадрів усе ще віддає перевагу глобальним, універсальним, інваріантним, абстрактним способам мислення та дії. Завдяки цьому загалом до

останнього часу подовжувався "міфологічний" стан свідомості керівних кадрів, нарощувалась "реформаторська заборгованість" країни в цілому, зростала вірогідність різноманітних загострень та кризових аномалій. Натомість зміни психосоціальної культури дедалі гостріше вступають у суперечність із застарілими засобами регуляції соціальної поведінки. Особливого значення ця обставина набула в контексті реформ державної служби, приведення цього інституту у відповідність з нещодавно прийнятим Законом України "Про державну службу" та його адаптації до стандартів Європи.

При цьому оцінювання управлінських кадрів бачиться чи не найслабкішою ланкою державної кадрової служби. І ця проблема, очевидно, що загострюватиметься з припливом у державну службу молодого покоління – основних носіїв нової психології людини, яка посилює свій вплив на пострадянському просторі. Нове покоління рішуче відкидає методи командно-адміністративного управління, виявляє психологічну налаштованість на функціональну й інноваційну активність, прихильність до стандартів і установок братися лише за реальні справи, демонструє гендерну рівність і самоконтроль.

Тож оцінювання компетентностей державних службовців у нових суспільних умовах має здійснюватись на ґрунті визнання унікальності, особистісної неповторності державного службовця та одночасно його професійно-групової належності, розуміння особливостей професійної неоднорідності апарату державної служби та відповідності загальним закономірностям особистісного розвитку державного службовця.

Комплекс засобів, який і сьогодні практикується для оцінювання ефективності діяльності органів державної влади та їх посадових осіб (анкетування працівників відповідних органів, аналіз даних електронних ЗМІ і матеріалів державної статистичної звітності, а також порядок проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них службових обов'язків) в нових умовах не вирішує завдань оцінювання компетентності кадрів державної служби. Останнє потребує використання методик особистісного оцінювання та застосування з цією метою процедур психодіагностичного тестування.

Фахівці Національної академії державного управління при Президентові України, зокрема Е.Афонін та його колеги, мають

оригінальний, заснований на процедурі "логічного квадрату" (П.Лазарсфельда) досвід створення психодіагностичних методик оцінювання професійного рівня керівних кадрів, їх готовності до ефективного виконання певних управлінських функцій. У Національній академії державного управління при Президентові України з 1996 р. реалізується також блок тестових методик, спрямованих на визначення особистісної готовності вступника до успішного виконання функціональних обов'язків управлінця.

За нинішніх умов украй актуальною бачиться ініціація щодо створення сучасного моніторингового інструменту для управління системою державної служби України, який включав би такі предметні визначення, як:

- ставлення державних службовців до змін у різних сегментах суспільного життя та до державно-політичних реформ зокрема;
- соціальні та соціально-психологічні чинники становлення поглядів та переконань державних службовців;
- цінності, освітній потенціал і потреби особистісного розвитку державних службовців.

Застосування підходу, що пропонується, протистоїть колишнім практикам управління "номенклатурними" кадрами державної служби. Замість цього він вводить в обіг типові посади державних службовців з відповідними інваріантними функціями, психологічними властивостями, управлінськими стилями тощо, які, власне, й забезпечуватимуть виконання загально встановлених посадових обов'язків. Цей підхід, який поєднаний з переводом системи державного управління на функціональні засади та реалізацією інших елементів сучасного державного управління, найкращим чином стимулює особистісну відповідальність, розвиток управлінського таланту, а також професійний розвиток особистості державного службовця.

Запропоновані Національною академією інструментальні розробки – психодіагностичний комплекс оцінювання рівня компетентності державних службовців, місцевих і центральних органів влади, а також щорічний моніторинг Інституту державної служби України – спроможні, на думку фахівців Національної академії, визначити долю інституційних змін в органах державної влади і місцевого самоврядування України.

3.3. Можливості використання різних моделей та варіантів для практики реформування в глобалізаційний період

В умовах глобалізованого світу, що все більше вирізняється, змінюється та стає багатобічним, багаторівневим, проблеми ознайомлення та вибору різних моделей та варіантів для демократичних реформ є актуальним.

Ми є свідками того, що процеси глобалізації встановлюють рубіж між минулою та майбутньою епохами, примушують все людство сприймати те, що до цього виглядало недосяжним.

Слід наголосити, що глобалізація сьогодні у наукових колах розглядається не тільки як одна з головних світових тенденцій новітнього часу, а і як відповідна історична епоха, що стрімко вплинула на звичайний процес розвитку суспільств.

У контексті глобалізації стає необхідним активний пошук та обґрунтування можливостей використання різних моделей та варіантів реформування державної політики в Україні. В умовах глобалізації на сучасну українську політику покладається завдання віднайдення відповідних тенденцій, що забезпечили б входження держави до світової спільноти, а також віднайдення шляхів управління глобалізаційними процесами стосовно українського суспільства, щоб не допустити негативних наслідків, пов'язаних із невідповідністю національних культур і можливостей, а також не потрапити в залежність від розвинених країн, посівши гідно своє місце у світовому просторі.

Слід зазначити й те, що перехід України до незалежної демократичної держави став етапом еволюційного поступу суспільства до якісно та аксіологічно нових політико-правових норм, принципів, що постійно поглиблюються та зумовлюють об'єктивну необхідність подальшої міждержавної інтеграції, а також актуалізує політику необхідності розробки ефективних механізмів її конституційно-правового забезпечення саме нових економічних моделей розвитку.

Тому вітчизняна політична і правова думка породжує науковий дискурс про роль та місце національної державної політики в сучасному світі та суспільстві, які могли б узгоджуватися з реаліями глобалізації.

З проголошенням незалежності Українська держава фактично стала повноправним членом міжнародного співтовариства.

Водночас виникає проблема визначення вітчизняної методології використання Україною міжнародних моделей та права їх інтегрувати в українське суспільство.

З метою забезпечення діяльності на міжнародній арені та забезпечення єдності держави і народу й забезпечення принципу єдності зовнішньої політики, виходячи із Конституції України, саме Президент України в цьому процесі має відігравати головну роль.

У даному контексті дуже важливо для України ознайомитися зі світовим досвідом формування моделей і систем державного регулювання економічної політики як базової основи соціальних змін.

Суспільно-політичний розвиток у глобалізаційний період пропонує широке розмаїття підходів до формування, зокрема, економічної політики.

Упродовж багатьох десятиріч відпрацьовувалися і вдосконалювалися економічні моделі окремими державами з урахуванням національних особливостей.

Довготривале апробування цих процесів дає можливість визначити основні напрями економічної політики держави, що дає змогу об'єднати найбільш схожі механізми економічної політики в системи та моделі політики державного регулювання.

Основні базові економічні системи можуть співіснувати в державі або в окремих регіонах у досить складній сукупності та в різних співвідношеннях. Можна виділити три види економічних систем регулювання економічної політики:

- тоталітарні системи;
- ліберальні системи;
- соціальні системи зі змішаною економікою.

Західний спосіб життя базується на специфічних відносинах держави й економіки. Свобода власності й свобода праці – основні вихідні складові західної моделі життя.

За умов непрозорості інформації щодо порядку здійснення приватизаційних процесів і відсутності суворого державного та суспільного контролю у цій сфері первинне нагромадження капіталу в Україні відбулося винятково на користь купки олігархів, яка тісно пов'язана з владними структурами. Це обмежило доступ широких верств населення до процесів приватизації і породило стрімке майнове розшарування. Крім того, в Україні значного поширення набув ганебний процес незаконного привласнення чужого бізнесу – рейдерство. Про його масштаби свідчать, зокрема, оцінки експертів інвестиційних компаній, згідно з якими 3 млрд дол. США щорічно-

го обсягу злиття і поглинань в Україні дві третини мають недружній характер рейдерських захоплень [28, с. 52–53].

Модель державного регулювання економічної політики можна визначити як систему елементів, що відображає певні сторони форм і методів впливу на розвиток економічного процесу та зв'язки між ними, яка утворилася в рамках національної моделі економічного розвитку з метою його приведення у відповідність з поставленими цілями і завданнями стратегічного розвитку національної економіки.

У кожній країні є свої традиції, своя історія, своя ментальність. Ураховуючи це, потрібно застосовувати ту модель, яка підходить країні.

Спинимось коротко на моделях окремих країн. Наприклад, Франції належить заслуга у формуванні системи державного планування в умовах ринку. Планування залишається пріоритетним напрямом у сучасній політиці Франції, предметом її національної гордості. Важливою рисою державного регулювання економіки у Франції є високий рівень узгодженості заходів, що вживаються.

Французька модель державного регулювання економіки. Сучасна модель державного регулювання економічної політики у Франції почала формуватися в перші десятиріччя після Другої світової війни і в процесі свого розвитку пройшла три основні етапи (післявоєнний період; 60-ті рр. минулого століття і нинішній). На сучасному етапі стверджується політика держави, що ґрунтується на принципах консультування й узгодження із рівноправною участю представників держави, підприємців, профспілок тощо.

Французька модель займає проміжне становище між німецькою й японською моделями, з одного боку, та американською і англійською – з другого.

Основні механізми моделі державного регулювання економічної політики Німеччини були іншими. Так, до 50-х рр. XX ст. економіка Німеччини була зруйнована, вона розпочала будувати власну систему регулювання. Неоліберальна модель Німеччини спрямовує державне регулювання на шлях усунення недоліків щодо розвитку конкуренції. З цією метою підтримуються умови відтворення, стимулювання дрібного бізнесу, політика зайнятості. Гаслом цієї моделі є "ринок – для всіх", тому значна увага приділяється соціальній спрямованості дії ринку, існує розгалужена система соціальних виплат.

Американські вчені Т.Дью, К.Вайс, П.Пай виділяють кілька теоретичних моделей формування державно-політичних процесів,

у тому числі й сфері економіки: раціональна, інституціональна, групова, плюралістична, інкрементальна (нарощувальна), ігрова, теоретична, суспільного вибору, функціональна, теорія конфліктів (марксистська) системна.

Фундамент німецької моделі створювався під дією концепції соціального ринкового господарства.

Ця концепція була сформульована у 1948 р. А.Мюллером-Армаком як синтез ордолібералізму та неолібералізму. Модель впроваджувалася урядом Л.Ерхарда.

Із ордолібералізму взято положення про важливу роль держави у забезпеченні економічного та соціального порядків, із неолібералізму – про важливість саморегулювання ринку за підтримки державних ринкових умов.

Основними елементами економічної політики держави А.Мюллер-Армак вважав такі: створення на підприємстві соціального порядку, що оцінює працівника не лише з економічної точки зору; здійснення конкурентної організації економіки, політики зайнятості та надання працівникові економічної безпеки в рамках можливого; вирівнювання доходів людей економічними засобами; соціальне житлове будівництво; підтримка рівних шансів підприємництва, кооперативна допомога; запровадження соціального страхування; забезпечення мінімуму оплати праці тощо.

Якщо мислити по-державницьки, то сьогодні така модель для України могла б бути використана, ураховуючи свою національну специфіку та можливості.

Як відомо, ключовими елементами цієї концепції є проблема господарського порядку, який є сукупністю форм координації економічного процесу, і ці форми тісно пов'язуються із порядком у суспільній системі в цілому.

Саме цього в сучасній Україні не вистачає. Завдяки поєднанню економічних і соціальних орієнтирів німецька модель досягла оптимального співвідношення суспільних та індивідуальних інтересів.

Досить цікавою є модель державної економічної політики у Великій Британії. Складна економічна політика наприкінці 20-х рр. XX ст. привела до сучасної моделі державного регулювання в Англії.

Основні дії держави були спрямовані на ліквідацію спаду в економіці й отримання контролю над стратегічними об'єктами країни, до яких віднесено кораблебудування, вугілля, текстиль тощо.

Зростаюча напруженість у державі змусила ліберальну партію в 1929 р. опублікувати у передвиборчій програмі маніфест по боротьбі з безробіттям. На сьогодні в Україні над цим замислилися, бажано продумати найефективніші інноваційні можливості, щоб держава мала гідне обличчя у світі, а молодь – майбутнє.

Значний внесок у розвиток англійської моделі зробив Р.Макміллан. Він запропонував ідею розширення кордонів державного втручання в економічні відносини, державне регулювання економіки за допомогою механізму довгострокового планування економіки.

Процес формування англійської моделі державного регулювання економіки характеризується значним впливом діяльності основоположника кейнсіанської моделі (Джон Кейнс).

Майже 70 років тому Дж.Кейс уперше запропонував ідею "колективної" грошової одиниці, яка втілилася в єдиній європейській валюті – євро, що, на його думку, спинить економічні коливання валютних курсів у різних країнах, а також валютний гегемонізм долара – існування Міжнародного валютного фонду та Світового банку. Погляди Кейнса про необхідність міжнародних фінансових інститутів були наслідком створення Міжнародного валютного фонду та Світового банку. Саме й тому Джордж Сорос у розпалі азійської фондової кризи заговорив про "економічну швидку допомогу" [29].

Модель США державного регулювання економіки теж є цікавою для України. Ліберальна американська модель реалізується в США у чистому вигляді. Її основна ідея – максимілізація свободи економіки. Держава бере участь в регулюванні економіки згідно із "залишковим принципом", втручається у ті сфери, які ринок не може регулювати. Уряд створює максимально сприятливі умови для функціонування приватного капіталу.

У США наприкінці XX ст. різко посилилися неокласичні тенденції (Програма Рейгана "Новий початок для Америки" (1981 р.)).

Проте, через короткий час, адміністрація президента Б.Клінтона стикнулася з негативами "рейганоміки". Наприкінці 1992 р. Б.Клінтон вжив нових заходів щодо збільшення капіталовкладень для пожвавлення економіки. Основним вагомим напрямом регулювання економіки виступає бюджетно-фінансова політика та багатовекторність економічної системи. Це, з одного боку, сприяло підвищенню економічної безпеки, а з другого – вимагало координації впливових регіональних інтересів. Слід мати на увазі й рівень технологічного розвитку США, які здатні реалізувати в повному обсязі індустріальну політику. Майже 50% витрат на науково-

дослідні і дослідно-конструкторські витрати здійснює держава. В Україні ми маємо у цьому плані надзвичайно низькі вклади. Це теж є предметом вивчення для сучасної модернізації України.

Шведська модель державного регулювання поширена в скандинавських країнах, а також частково в Португалії, Іспанії, Греції. У цій моделі теж можна і необхідно знайти окремі аспекти, що вагомі для України.

Шведську модель часто називають соціал-демократичною. Головна увага тут приділяється соціальній сфері, зайнятості та соціальному забезпеченню, регулюванню трудових відносин, жорсткій політиці доходів.

У 1982 р. уряд соціал-демократії Швеції, стикнувшись із кризовими станами в економіці, оголосив програму "третього шляху". Пріоритетними напрямами були визначені досягнення повної зайнятості, розширення обсягів виробництва та забезпечення його високої конкурентоспроможності, підвищення темпів зростання, високий рівень життя, регіональна збалансованість, стабільність державних фінансів, підтримання зовнішньоторгівельного та платіжного балансів.

Головним орієнтиром шведської моделі є забезпечення максимально сприятливих умов для вияву індивідом його суспільно корисної активності, а не тільки задоволення власних, корпоративних інтересів, як це має місце в Україні, коли олігархи дбають лише про прибуток, а громадяни про те, щоб вжити.

Японська модель державного регулювання економіки теж має цікаві інноваційні ідеї, окремі з них можна використати в Україні.

Найперше, на що слід звернути увагу – це постійна динаміка, зміни в японській культурі господарювання та політиці соціально-політичних інновацій.

Сучасна модель політики державного регулювання економіки Японії почала формуватися в 50-ті рр. XX ст.

Так, у 1950 р. був прийнятий закон про комплексний розвиток території Японії. Цей закон був покликаний забезпечити основи довгострокового збалансованого розвитку національної економіки з урахуванням змін світового розвитку.

Основним завданням країни було забезпечення економічної самостійності, максимальних темпів економічного зростання і зайнятості населення. Японці цього домоглися.

Така проблема має місце в сучасній Україні і потребує серйозного вивчення та визначення ефективних механізмів регулювання.

Необхідно підкреслити, що в той період основні фінансові потоки Японії були в руках держави і були спрямовані на планові програми та їх підтримку.

Підтримка йшла на становлення власної технологічної бази, щоб забезпечити вихід високотехнологічної продукції на світові ринки. З цією метою уряд переходить на розвиток науково-технічних програм та проектів у сфері мікроекономіки, обчислювальної техніки та промислові технології [28, с. 71].

Під впливом енергетичної кризи в Японії особлива увага приділялася енергозбереженню, розробці технологій захисту довкілля та безпеки людини. До об'єктів державного регулювання була включена інфраструктура, що зорієнтована на розвиток інтелектуальних здібностей людей [30, с. 194]. Саме ці люди сприяли розвитку в Японії інноваційних ідей для нових технологій.

Основні напрями розвитку національної економічної моделі Росії теж цікаві та можуть бути корисними для української модернізації суспільства.

Слід зазначити, що сучасна економічна модель РФ бере свій початок з часу фінансової кризи, яка розпочалася в жовтні 1993 р. Крах адміністративно-монетарної політики економічної моделі суспільства викликав необхідність зміни самої системи державної економічної політики та пошук нових напрямів формування власної економічної моделі. Адміністративне регулювання заміняло відсутність інституційно-правових регуляторів, що надавало перевагу особам, які мали доступ до бюрократичного чи силового ресурсу, що є характерним не тільки для Росії, а й інших країн пострадянського простору.

Сучасна економіка Росії визначається двома напрямами: перший – орієнтовано на експорт економікою державного сектора; другий – орієнтовано на імпорт середнім бізнесом.

З.Бжезинський висловив занепокоєння, що Україна сьогодні втрачає свою роль у євроінтеграційних процесах. "За нинішнього Президента, – констатує він, – українці обрали таку політику, яка рівнобіжно зменшує незалежність України від Росії. Разом з тим це зменшує і шанси на те, щоб стати частиною Європи, що становить величезну загрозу всій українській незалежності.

Без імен я можу сказати, що істинна проблема полягає в надзвичайно низькому рівні патріотизму у високих політичних елітах, – стверджує американський політолог. – Найвищі політичні еліти України переймаються власною залежністю і власним зба-

гаченням. Унаслідок цього ми бачимо дуже заплутані хаотичні зв'язки та брак стратегічного бачення України" [31, с. 3]. Ця думка є справедливою, оскільки з Росією нам слід налагоджувати рівноцінні партнерські відносини. Росія і Україна здатні будувати взаємовигідні міждержавні відносини, які б задовольняли народ Росії й України, а не олігархів, які прагнуть на складних проблемах взаємовідносин нажити капітал чи політичний імідж.

Для сучасної модернізації українського суспільства політико-владній еліті важливо бути відповідальною за все, що стосується політики державотворення, соціального захисту народу, його свобод та утвердження євростандартів. У противному разі Україні шлях до ЄС не буде відкритим.

"Країна, що має політичних в'язнів, не може бути кандидатом до вищої Асоціації із Європейським Союзом", – проголошує З.Бжезинський [31, с. 3].

Тому перед керівництвом держави, багатонаціональним українським суспільством важливо глибоко осмислити свою модель, яка б відповідала українській психосоціальній культурі та враховувала цивілізаційні надбання глобалізаційного етапу розвитку цивілізації.

3.4. Політико-управлінська еліта України та реформування суспільства в глобалізаційний період

Глобальний світоустрій має надзвичайну потребу в радикальних змінах мислення людей щодо ставлення та діяльності в усіх сферах існування та розвитку. Реалізація цієї складної, відповідальної місії вимагає якісно нової еліти як на глобальному, так і на національно-державному рівнях. Про це свідчить ціла низка викликів, які проявляються в економіці, політиці, фінансах, екології, геополітиці та інших сферах.

Проблема України полягає в тому, що номінальна українська еліта на сьогодні є квазіелітою, нездатною виконувати свою суспільну функцію [32, с. 143].

Політичні програми, які складають учасники антисуспільного змагання за владу (на сьогодні вони створили замкнену корпорацію утримувачів влади в країні – "можновладці"), мають по суті антиполітичний характер легітимізації панування сил, ворожих громадянській спільності.

Сьогодні політико-владна еліта України визнає не громадян, а депутатів; навіює, підтримує та експлуатує штучну систему цінностей, замість того щоб бути обслуговувачем реальних суспільних потреб та викликів глобалізованого світу. Почнемо з найелементарнішого. На початку серпня 2010 р. опубліковано дані проведеного в квітні Інститутом соціології НАН України всеукраїнського соціологічного опитування, згідно з яким за незалежність країни проголосували би тільки 46,6% опитаних. І пішла різна інтерпретація – мовляв, кількість прихильників незалежності за 20 років зменшилася удвічі, оскільки ж на референдумі 1 грудня 1991 р. "за" сказало 90,32% громадян.

Насправді ніякого зменшення кількості прихильників незалежності аж удвічі з 1991 р. не відбулося: за незалежність тоді проголосувало 76% усіх дієздатних громадян відродженої Української держави, а цифра 90,32% – це відсоток, узятий від числа учасників голосування, які підтвердили незалежність. Інші, або не прийшли на виборчі дільниці (близько 16% громадян), або сказали "ні", або з тих чи тих причин зіпсували свої бюлетні (таких виявилося досить багато – 670 тис. осіб). Отже, якби референдум відбувся у квітні 2011 р., то за незалежність України проголосували 46,6% опитаних, "проти" – 27,8%. Відповіли, що їм байдуже – 11,5%. При цьому цифра противників незалежності, за даними Інституту соціології, практично така ж, але кількість байдужих зросла [32].

Виходячи із практики суспільно-політичного розвитку Г.Моска, В.Парето, Р.Міхельс обґрунтовували елітарний підхід до розгляду суспільства. Їхній підхід об'єднує такі ідеї:

- обґрунтування особливих якостей еліти (природні обдарування, виявлення здібностей до управління або боротьби за владу);
- елітарна згуртованість, елітарна свідомість, сприйняття себе як керуючого особливого прошарку;
- визнання елітарної частини в будь-якому суспільстві, поділ суспільств на творчу меншість та пасивну більшість;
- об'єктивна боротьба і зміна еліт у процесі реалізації та боротьби за владу, оскільки добровільно звільняти свої пости ніхто не хоче;
- прагнення провладної еліти зберегти і передати в спадок своє привілейоване становище, а тому вона має тенденцію до виродження, що веде до об'єктивної необхідності зміни еліти новою, відповідною до умов епохи.

Виходячи із аналізу суспільного розвитку у всіх суспільствах діє залізний закон олігархічних тенденцій. Суть його полягає в

тому, що розвиток трестів, синдикатів, фірм неминуче призводить до оліхартизації управління і олігархічної еліти. Така еліта неминуче виходить з-під контролю рядових членів суспільства і тоді олігархічна елітарна група управляє всім, забуваючи про інтереси мас, але пам'ятає добре про себе.

Виходячи із структурно-функціонального підходу сучасні соціологи ставлять політико-владну еліту на вершину суспільної піраміди через важливість управлінської функції, наголошуючи на вагомій ролі чинників, компетентності та професіоналізму людей, що приймають політичні рішення. Звісно, вони мають серйозні наслідки для суспільства. Як же ці обіцяючі рішення слугують народу? Відповідь досить проста: химерно, не реально.

Що ми маємо нового в цьому контексті? Новим є спроби в розвинених країнах надавати переваги для розв'язання економічних, політичних та соціальних проблем еліті експертів. Такий підхід прослідковується також і в сучасному українському суспільстві. У наукових колах цю політико-управлінську еліту називають експертократією. У західних суспільствах це стало проявлятись у другій половині XX ст. Так, Ч.Міллс (американський політолог) вважає, що найважливіші рішення приймаються, головним чином, у процесі неофіційного спілкування (дружні зв'язки, членство в аристократичних клубах).

Суспільно-політичні виклики під час глобалізації потребують кваліфікованої еліти, здатної забезпечувати владні структури особистостями, які вміють стратегічно мислити, розв'язувати завдання національного розвитку та формувати шляхи і механізми конкурентоспроможного розвитку сфер діяльності та суспільства в цілому.

На думку В.Парето, у суспільстві поряд з елітою завжди існує контреліта (потенційна еліта, яка чекає свого часу, особи, які за своїми психологічними якостями могли б увійти в еліту, але не ввійшли через своє соціальне становище). Коли контреліта досягає певних вершин у своєму розвитку та у суспільстві, тоді в суспільстві створюються потреби в ній. Таким чином, контреліта займає місце правлячої еліти. Це об'єктивний соціальний закон суспільних змін. У такому разі колишня правляча еліта, втративши свої кращі якості, переходить у "нееліту". Відома теза В.Парето, що "історія – це кладовище аристократій" (еліт). Про це писав у свій час вітчизняний політолог В.Липинський, який процес циркуляції еліт вважав історичним процесом безперервного відновлення еліт (аристократій). На це в суспільстві виникає об'єктивна

потреба, що виходить із суперечностей, глобалізаційних викликів епохи.

Світовий розвиток динамічний, проблемний. Суперечності сучасного глобалізованого розвитку суспільного буття поставили на порядок денний проблему з'ясування причин поширення поведінкових збочень у середовищі еліт та соціально-політичних негативів (корупція, бюрократичні прояви, рейдерство, судово-кримінальні з'ясування відносин серед високопосадовців), що створюють умови неповаги до еліти. У суспільстві відбувається зниження довіри народу не тільки до політико-управлінської еліти, а й до владних інститутів взагалі.

Зміни епохи, особливо глобалізаційні виклики вимагають нових підходів до політико-управлінської культури. Американський соціолог Даніел Белл виділив певні підходи, на які в сучасній Україні слід звернути увагу, а саме: перехід від виробництва товарів до виробництва послуг (50% іде від сфери послуг). Люди перейшли від етапу задоволення потреб виживання до розвитку розумових, духовних, культурних та інших потреб, яких вимагає інформаційно-інтелектуальне суспільство.

У сучасному світі будь-яке виробництво неможливе без ефективної системи управління та контролю, тому й обслуговуючий та управлінський персонал має бути інтелектуально розвиненим, для того щоб приймати ефективні рішення.

Такою є практика появи нової еліти для сучасних потреб владної взаємодії, що свідомо утворилась на Заході, так званої "меритократії". Ця еліта складається з обдарованих осіб і поповнюється з усіх верств суспільства, оскільки в демократичних суспільствах усвідомили, що інтелект спасе суспільство від нових викликів глобалізації та криз. Саме ця об'єктивна суспільна потреба робить можливою природну циркуляцію еліт. Якщо ж цю закономірність не врахує український політикум та влада, то нас чекає шлях в "нікуди". Передові країни та їх політичні лідери усвідомили потребу інноваційного шляху, вони перейшли до реалізації суспільства знань, а не "закупки дипломів", як це ілюструє більшість членів Верховної Ради та урядових установ.

Наприклад американська "силіконова долина" заповнена мислячими людьми, які закінчили ВНЗ в Україні. Ми готуємо сучасну інтелектуальну еліту для інших держав. Небажання та невміння сучасною політико-владною елітою управляти за законами демократії створює парадокс в українському суспільстві: близь-

ко 50% молоді готові покинути Україну. Маємо ще й такий факт: половина ефективно мислячої наукової еліти залишила нашу країну. Не секрет, що в нашій державі мислячій молодій людині, яка не має грошей, потрібно чекати на щасливий випадок, щоб влаштуватися на гідно оплачувану роботу – "все по дзвінку", за хабарі, партійній належності. Про боротьбу з корупцією вже стільки сказано-написано, а вона процвітає, і головним чином серед чиновників. Ця складна проблема потребує не тільки суспільного осуду, а суспільних дій (відповідальності) за негативні вчинки в контексті права. М.Маринич з цього приводу, зокрема, зазначає, що не бачить іншого шляху, ніж установлювати верховенство права. Але закон сьогодні – це шмата, об яку витирають ноги всі ті мажори, розбещені молодички, які просто хизуються своєю безкарністю. Якщо не сприймати через віру потребу жити Божим законом, тоді це буде сприйматись через кризу, через катаклізми [33, с. 4].

У свій час ще стародавні латиняни писали, що знання – сила!

У суспільстві знань параметри інтелектуальної еліти зростають. Справжня еліта стає одним із головних показників успішної країни, оскільки еліта впливає на розвиток науки, культури, техніки, освіти, управління в цілому на суспільний розвиток. Загальнонаціональну еліту мають утворювати яскраві особистості, незалежно від етнічного походження, таланти національного рівня, а також уся сукупність регіональних еліт.

Наголошуємо, що в кожній демократичній державі інтелектуальна еліта, як і меритократія, не є "національно чистою", а "національно забарвленою". У своїй державі еліта слугує потребам усіх народів, зокрема тих, що проживають на території України.

Без інтелектуальної еліти народ, нація втрачають своє майбутнє, оскільки знову вкорінюється синдром меншовартості, підпорядкованості сильному народу.

Низька спроможність прийти до владних структур по-справжньому мислячої, інтелектуальної еліти стала в Україні чинником гальмівного розвитку. У середовищі політико-владної еліти постає корпорація утримувачів влади (можновладців), яка тяжіє до встановлення своєї монополії на владу в державі та здійснює її в режимі фактичної узурпації, тобто утримання влади за будь-яку ціну.

Отже, можемо зауважити, що в сучасній моделі еліти України, реально реалізованій у владних структурах, слабко представлений прошарок справжньої інтелектуальної еліти, яка була б пов'язана з розвитком інтелектуального потенціалу для послуг ук-

раїнського суспільства та формування інтелектуального суспільства для всіх громадян України, а не лише олігархів та їх прислужників в сучасному українському суспільстві.

Розглядаючи проблеми, що стримують прогресивні зміни, можна акцентувати увагу ще на таких чинниках, як: нестабільність розвитку суспільства; слабка підтримка науки та освіти державою, що не дає можливості розвиватися новим технологіям; соціальна незахищеність людей науки і освіти; відплив кращих спеціалістів, які добре фахово та мовно підготовлені, в інші країни.

Подібна політична практика є в більшості випадків протилежною в демократичному суспільстві, де конкуренція за владу покликана ефективно працювати на загальносуспільні інтереси. Там суспільство виграє незалежно від політичних гравців (партій), питання поставлено так, щоб влада дбала про народ, працювала в рамках закону, була провідним гаслом реформ. Усі громадяни разом з чиновниками мають бути заінтересовані в успішності суспільства. Хоча мають місце також негативи, проте не такою мірою, як в Україні. Про подібні випадки відкрито пишуть західні науковці. "У ролі політичних діячів перед нами виступають нерішучі люди, що лише намагаються видати себе за стійких державних мужів. Не злічити нахаб і нероб у сфері державної служби. Нескінченний ряд керівників, які не можуть керувати, оскільки природа призначила їх плазувати", – так професор Луренс Пітер, автор всесвітньовідомого бестселера "Принципи Пітера", оцінює стан справ у США і Канаді. Це лише підтверджує, що проблема "некомпетентності еліти" є всезагальною хворобою еліт.

Відповідально громадянське усвідомлення себе і свого місця в суспільстві є умовою виведення України як незалежної, самостійної держави, у світі саме національною елітою. Саме вона зобов'язана реалізувати демократичні перетворення в суспільстві шляхом реформ в Україні. Цю відповідальну місію покликана проводити еліта (вибрана верства), яка б поєднувала в собі інтелект, професіоналізм, патріотизм, духовність, що має бути взірцем для загалу й повести його за собою до демократичних змін шляхом модернізації, реформ. В такому разі громадяни спільно з елітою можуть сформувати українську політичну націю, втілити на практиці модель громадянського суспільства в Україні з урахуванням ментальності, історичних традицій демократичного розвитку, сучасних європейських цінностей та стандартів політико-владних відносин в країнах ЄС.

З цього приводу чудові думки великого педагога Г.Ващенка: “З огляду на те, що здорова людська пам’ять є одною з важливих передумов нормального розвитку як окремої людини, так і цілої нації, українці мусять дбати про те, щоб зберегти здорову національну пам’ять. Це означає, що вони мусять знати своє минуле таким, яким воно було в дійсності. А в цьому минулому перш за все було багато такого, що підносить нашу національну свідомість, чим ми можемо пишатись. Це героїчна боротьба нашого народу за свою державу, віру, культуру” [34].

Політико-управлінська еліта України має бути прикладом активного відстоювання національно-державних інтересів, цілеспрямованості, жертовності, її головне завдання – ефективне керування національним організмом, прийняття мудрих законів і забезпечення їх виконання. Вона має бути насправді професійною, високоморальною верствою в державі та пошанованою народом.

На сьогодні українська політико-управлінська еліта ще не набула тієї політичної ваги, яку вона традиційно має у високорозвинених країнах. Процеси демократизації, державотворення в Україні із самого початку викликали чимало сподівань громадськості щодо відродження лідерської або, принаймні, вагомої ролі інтелектуальної еліти в українській політиці. Але таким суспільним очікуванням значною мірою не судилося здійснитись, оскільки ця еліта немає великих статків.

Освітянська інтелігенція в перші роки незалежності дійсно висунула із свого середовища яскравих, на перший погляд, політичних лідерів, але швидко виявилося, що це були здебільшого політично заангажовані особистості, вплив яких на масову свідомість з початком демократичних реформ швидко зменшувався. Таким чином, втративши значною мірою функції політичного лідерства, інтелігенція, як зібрання окремих осіб, фактично не набула якості інтелектуальної еліти насамперед за основною ознакою: її реальна роль у прийнятті соціально значущих рішень на сьогодні зведена до мінімуму. Саме тому Президент України В.Ф.Янукович зауважив: що “вимагаю від Уряду зваженої програми освіти, яка спиратиметься на широку соціальну підтримку. Реформа освіти та виховання має пройти широку громадську експертизу.

Зі свого боку я зроблю все, щоб реформи супроводжувались максимально швидким впровадженням сучасних технологій: комп’ютеризація шкіл, електронні підручники, бази даних національної та світової літератури. Переконаний, що саме через реформу

освіти ми зможемо впритул підійти до радикальних змін у сфері науки, яка потребує не лише підтримки, але й глибокого реформування" [35].

Бізнес-еліта, презентуючи на політичному просторі інтереси різних фінансово-промислових груп, підприємців і власників різного рівня, намагається вирішити низку завдань. По-перше, вона прагне гарантувати недоторканність бізнесу і власності як від перерозподілу, так і від необмеженого втручання держави, а фактично конкурентів по бізнесу, представників бізнес-еліти, які ввійшли до політико-управлінської еліти. По-друге, бізнес-еліта, яка зацікавлена у взаємодії із владою в розробці та впровадженні посправжньому взаємовигідних регуляторних норм, нерідко потребує державної підтримки на зовнішніх і внутрішніх ринках. Вона швидше й активніше за інших зайняла місця, що пустували, хоча й не належні їй у суспільствах зі стабільною політичною системою; спостерігається швидке й ефективне зрощування управлінської і бізнес-еліт.

Особливе місце в політичному просторі України посідає партійна еліта. Джерелом формування партійних еліт стала поява багатопартійної системи – 184 партії на сьогодні. Їх відмінною рисою є наявність політичних лідерів, імена яких характеризуються сталою популярністю і через яких партійна еліта реалізує своє політичне лідерство, принаймні, для тієї частини громадян, що є прихильниками певної партії, або її симпатиками.

Рішення і дії політичних партій та їх лідерів у багатьох випадках спрямовані на отримання можливості увійти до правлячої еліти й таким чином представляти власні бізнес-інтереси. Для багатьох участь у діяльності політичних партій чи навіть створення партії ("під себе") стає не більше, ніж трампліном для швидкого кар'єрного входження до управлінської еліти. У цьому контексті слід наголосити на двох фактах: а) виникнення та укорінення такого поняття, як "партія влади" та б) зрощення партійної, бізнесової та політико-управлінської еліт у контексті боротьби за владу наймогутніших партійних структур.

В Україні вперше визначення "партія влади" здобуло поширення в процесі обговорення Конституцій України в 1996 р. Мета у таких партій одна – боротьба за перерозподіл влади, а отже, за право входження до правлячої політико-управлінської еліти й розпорядження значними фінансовими та адміністративними ресурсами для власних, корпоративних інтересів.

До основних недемократичних характеристик еліти, що входить до "партії влади", слід було б віднести такі моменти:

- під час виборів шляхом механічного адміністративного втручання на користь такої організації на місцях створюється ілюзія значної електоральної підтримки;
- з метою збільшення загальноукраїнського відсотка підтримки обраної партії виокремлюється базовий регіон, де відсоток голосів максимально підвищується;
- обрана партія потрапляє до парламенту й формує дієву депутатську фракцію, бере участь у формуванні коаліції фракцій, а, відповідно, й уряду, тобто отримує безпосередньо доступ до виконавчої влади, що дає змогу партії дещо негативно контролювати значні фінансові та адміністративні ресурси;
- привабливість для нової номенклатури зростає, що супроводжується вступом до її лав представників місцевих органів влади та самоврядування.

Таким чином, закріплюється отриманий статус "партії влади". Виникнення та існування у пострадянській Україні такого феномену, як "партія влади", є прикладом взаємопроникнення партійних еліт та управлінської еліти, їх симбіозу й формування єдиної політико-управлінської еліти з лідерською харизмою "для себе", але не для народу в державі.

Негативним моментом указаних процесів взаємодії управлінської та партійних еліт є той вплив, який вони справляють на процеси реформування в Україні, коли управлінські рішення, коригування йде адмінресурсом. У процесі консервації та збереження власних владних повноважень і статусу політико-управлінської еліти представники партійних еліт залучають як законодавчі важелі, так і державотворчі процеси, створюючи нові інститути влади та здійснюючи перерозподіл повноважень між ними, не думаючи про лідерську харизму та циркуляцію еліти, куди могли б увійти молоді інтелектуали, які здатні привнести нові ідеї, що відповідають викликам часу, потребам модернізації суспільства.

На сьогодні в Україні є низка проблем: перерозподіл власності; ідеологія розвитку держави та її економіки; антикризових заходів ефективної поточної діяльності; продаж землі тощо. Все це перебуває у сфері впливу державних службовців усіх рангів, від яких залежать ефективність управлінської культури та реалізація реформ, реакція держави на зовнішні і внутрішні виклики, що загрожують національній безпеці України.

Серед базових внутрішніх загроз, які засвідчують про цілу низку неефективних дій лідерів основних галузей та інститутів суспільства, за допомогою психоаналізу суспільно-політичних реалій в Україні можна виділити такі:

- деградація системи державного управління через масштабну некомпетентність багатьох урядовців функцій;
- поглиблення розриву між метою і результатами державотворчих зусиль;
- політичне лобі олігархів в Україні сформоване і діє як система переносу бізнес-інструментів у політику;
- корупція системи державної влади і управління;
- суперечності між зовнішньою і внутрішньою політикою держави, невизначеність з геополітичним місцем України;
- дезорієнтованість населення в політичних, економічних та соціальних процесах, і як наслідок відстороненість, апатія і розпач, формування утриманських настроїв у суспільстві;
- системна демографічна криза, масштабна трудова еміграція;
- слабкість реального державного впливу на економічні процеси в державі;
- інфраструктурна та інституційна невідповідність економіки вимогам сучасності;
- низький рівень дієвої відповідальності посадовців;
- відсутність ефективної системи працевлаштування державних службовців, які пройшли базову підготовку;
- відсутність належної правової захищеності громадян, у тому числі державних службовців.

Україна потребує реформ з метою системної трансформації суспільства до демократичних змін. При цьому слід мати на увазі, що реформи реалізуються людьми, які мали б володіти методологією реалізації складних завдань: людьми, які здатні провести стратегічний аналіз, опрацювати різні моделі, обрати ефективну стратегію розвитку держави.

Отже, формування інтелектуальної еліти нації, що здатна творчо, гідно керувати в державі, тільки розпочалося, але відповідний старт взято, тому маємо вірити, що наш працьовитий, освічений, духовний народ спроможний виплекати достойну владну еліту для усіх сфер українського суспільства.

Розділ 4

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

4.1. Проблеми сучасного стану та основні завдання реформування державної політики України

Побудова соціальної, правової демократичної держави, яка маніфестується усіма пострадянськими країнами, є і метою вітчизняного державотворення. Завданням науки державного управління стає створення нової політико-управлінської парадигми, яка б відповідала сучасним вимогам розвитку демократичної держави. Тому державна політика, яка охоплює всі сфери й напрями людської життєдіяльності, має спиратися на принципи та закономірності системної трансформації суспільства, бути чітко визначена за пріоритетами, що мають дедалі більше розкривати саме соціальний характер усієї державної політики.

Процес глибокої трансформації української державності вимагає неодмінного вирішення принаймні трьох досить важливих завдань. Перше з них – необхідність забезпечення високоефективної і стабільної роботи державного апарату незалежно від гостроти політичної боротьби. Друге випливає з конституційного зобов'язання тих політичних сил, що перемогли на виборах, проводити в життя свою передвиборчу програму, тобто політичний курс, який отримав схвалення більшості виборців. Третє завдання пов'язане з посиленням дисбалансу держави, державного управління в співпраці з громадянським суспільством, громадськістю, великим рівнем корупції, об'єктивно повільним характером позитивних змін системи цінностей у професійно-управлінській культурі державно-управлінського апарату. У цих проблемах закладені значні внутрішні (за змістом) й зовнішні (за формою) суперечності, на яких мають базуватися основні завдання реформування державної політики.

Сучасний етап розвитку незалежної України вимагає активних змін у державі, проведення глибинних реформаторських перетворень, які б кардинально забезпечили прогресивний, демократичний, правовий розвиток країни. При цьому реформування

державної політики насамперед має йти шляхом побудови правової, соціальної держави, для якої **основними рисами** є:

- верховенство і панування правового закону;
- постійне утвердження суверенітету народу як єдиного джерела державної влади;
- забезпечення прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина, виконання ними своїх обов'язків перед іншими людьми, державою і громадянським суспільством;
- урегулювання взаємовідносин між особою та державою на засадах дозволеності особі робити все, що прямо не заборонено законом, а державним органам – тільки те, що прямо дозволено законом;
- взаємна відповідальність особи й держави, відповідальність держави перед особою і громадянським суспільством за свою діяльність;
- ефективна організація контролю та нагляду за виконанням законів і дотриманням режиму законності [1, с. 119–125].

До **основних напрямів формування правової держави в Україні** слід віднести:

- необхідність пов'язати з правом (загальносоціальним, що характеризується правами людини, народу, людства) діяльність держави та її органів;
- формування правового механізму, з допомогою якого можна подолати відчуження людини й громадянина від засобів виробництва, власності, від безпосередньої та представницької форм демократії;
- чітку роботу законодавчої влади на основі Конституції України та конституційних законів;
- створення системи незалежних судів загальної та спеціальної юрисдикції;
- формування в людей (народу України) нового правового мислення, високого рівня правової культури, знань про життєво необхідні закони і вміння використовувати ці закони в повсякденному житті [1, с. 119–125].

Отже, правова держава, скоріш за все, це така держава, у якій досягнуто пріоритет прав людини, де держава пов'язана саме цим правом і підкоряється йому, де законодавча, виконавча і судова гілки влади закріплюють, гарантують і забезпечують права людини, народу і людства в повсякденній своїй діяльності.

Основними завданнями державної політики України нині має бути глибоке реформування різних сфер життєдіяльності держави і суспільства. Серед найважливіших необхідно виділити такі:

1. ***Підтримка галузей промисловості та сільського господарства***, які забезпечуть майбутнє економічне зростання; досягнення соціальної прийнятності економічних процесів у депресивних, неперспективних галузях; модернізація виробництва і поступовий перехід до ринкових відносин; створення ефективного конкурентного середовища.

2. ***Вжиття комплексу заходів, спрямованих на створення умов для розвитку в Україні повноцінного місцевого самоврядування***, наповнення його новим змістом; визначення пріоритетних напрямів проведення змін, спрямованих на децентралізацію державного управління та зміцнення місцевого самоврядування в контексті принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Основні причини, що обмежують можливості місцевого самоврядування у виконанні своїх функцій, можна визначити як:

– відсутність послідовної державної політики щодо розвитку системи місцевого самоврядування, неврахування вищими органами державної влади України пропозицій неурядових громадських організацій з її вдосконалення;

– відсутність належної фінансової основи місцевого самоврядування, надмірну централізацію фінансових ресурсів та відсутність належної податкової бази, зокрема місцевих податків та зборів, для самостійного формування органами місцевого самоврядування власних бюджетів;

– відсутність правового механізму вирішення питань адміністративно-територіального устрою; великі диспропорції у розвитку територій;

– відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях, між рівнями, органами і посадовими особами місцевого самоврядування;

– надмірну залежність органів місцевого самоврядування від рішень місцевих органів виконавчої влади, зокрема у питаннях формування і виконання місцевих бюджетів та реалізації інших делегованих повноважень;

– непрозорість діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

3. ***Реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні***. Це вимагає сильної та дієвої державної регіональної політики, яка має бути важливою складовою загальнодержавної політики країни.

Аналіз процесів регіонального розвитку України констатує певні негативні тенденції, зокрема: поглиблення міжрегіональних суперечностей, зростання диспропорцій та загострення економічних і соціальних проблем регіонів. Головною причиною цих тенденцій є те, що в Україні не створено цілісної дієвої системи реалізації державної регіональної політики, не сформовано ефективного механізму взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою.

Стратегічними завданнями державної політики регіонального розвитку України має стати: підвищення конкурентоспроможності регіонів і зміцнення їх ресурсного потенціалу; забезпечення розвитку людських ресурсів; розвиток міжрегіонального співробітництва; створення інституціональних умов для регіонального розвитку.

Реформування державної політики регіонального розвитку має передбачати запровадження нових форм взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими виконавчими органами та органами місцевого самоврядування, подальше впровадження та удосконалення адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформ з метою зміцнення фінансово-економічної основи розвитку територіальних громад. Назріла необхідність внесення змін до існуючих законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації", прийняття нових законів, зокрема про комунальну власність, про адміністративно-територіальний устрій та ін.

4. ***Досягнення соціальної демократії***, що полягає в реалізації влади народу і забезпеченні людині та громадянинові всіх прав, свобод і законних інтересів та виконання всіма суб'єктами права своїх обов'язків.

Власне принципи соціальності державного управління закладено в самій Конституції України. Проблема полягає лише в тому, щоб привести систему державного управління у відповідність із конституційним принципом соціальної спрямованості держави. Хоча розв'язання цієї проблеми є завданням досить складним – як правило, реалізацію принципу соціальності належною мірою можуть дозволити собі лише розвинені держави із стабільною працюючою ринковою економікою, оскільки це пов'язано з великими-

ми витратами. Для України, яка проголосила себе соціальною державою, повна реалізація принципу соціальності є стратегічною перспективою. Проте здійснення відповідних соціальних програм на основі визначення пріоритетів соціальної політики та їх першочергового фінансування є актуальним практичним завданням вже сьогодні. Проведення пенсійної реформи, реформ соціального страхування, комунального господарства, охорони здоров'я тощо, безперечно, торкаються інтересів пересічних громадян, без урахування і реалізації яких не може бути успішною жодна державна політика, як не може бути й мови про всебічний розвиток людського потенціалу, що є імперативом сучасного цивілізаційного прогресу, головною складовою національного багатства і суспільного поступу, визначальним критерієм оцінювання його рівня.

5. ***Підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади***, визначених Президентською Програмою економічних реформ "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", а також Концепцією Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року.

Головною проблемою системи державної служби сьогодні є те, що недостатньою мірою застосовуються сучасні технології управління людськими ресурсами, відсутні єдині управлінські стандарти державної служби в усіх органах виконавчої влади центрального та місцевого рівня [2].

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. На нашу думку, щодо інституту державної служби система демократичних державно-управлінських цінностей посідає місце "ідеологічної надбудови", яка значною мірою визначає засади формування правового, соціального та функціонального базису цієї суспільної інституції [3, с. 87].

Сформована в процесі проходження служби власна професійна позиція державного службовця ґрунтується на системі притаманних сучасному державному управлінню України ціннісних засад і, у свою чергу, впливає на стиль його управлінської діяльності, отже – на загальну культуру державного управління в Україні.

Значне місце серед явищ, які перешкоджають формуванню високої адміністративної культури в органах державної влади України, посідає неувага керівництва до питань формування самої ідеології державної служби. Серед негативних явищ у розвитку адміністративної культури слід виділити слабку роботу з поширення та впровадження принципів європейського адміністративного простору та демократичної моделі професійної поведінки. Загальна оцінка позитивних змін в адміністративній культурі державних організацій не дала високих результатів.

У числі стимулів при вступі на державну службу на перше місце висуваються прагматичні елементи соціального статусу службовця. Зокрема, гарантія постійної роботи, стабільної зарплати, прагнення забезпечити стабільні перспективи свого соціального зростання, заробити високу пенсію тощо. На жаль, духовно-ціннісні стимули до професійної діяльності не посіли провідне місце в мотиваціях державних службовців. Серед них гедоністичне прагнення "служити народу України" взагалі не згадується. Упровадження ефективної системи управління персоналом на державній службі створить передумови для подальшого вжиття заходів, спрямованих на модернізацію державного управління на основі демократичних цінностей і принципів урядування.

6. ***Всебічна боротьба з різноманітними проявами корупції***, відкритий осуд громадськістю цього явища, пошуки шляхів, форм та механізмів її профілактики, запобігання, удосконалення боротьби з нею.

Сьогодні корупція в Україні фактично паралізує реформи. Корупція стала реальною загрозою розвитку не тільки ринкової економіки, а й демократичної держави, утвердження громадянського супільства. Тому питання про відкритий осуд громадськістю цього явища, пошуки шляхів, форм та механізмів її запобігання, удосконалення боротьби з нею – справа всього народу, питання нашої честі, порядку, духовності, питання іміджу нації перед світовою спільнотою та українським народом у цілому.

Найпершою передумовою боротьби з корупцією в Україні є перехід від проголошення боротьби з цим явищем до реальної боротьби з ним. Цей перехід передбачає насамперед виявлення рішучості та усвідомлення усім народом нетерпіння цього зла. Щоб підняти свідомість народу до такого розуміння, потрібно змінювати його психологію (пасивність, невизначеність, інертність) на психологію державного народу, психологію, яка робить кожного

частинкою державотворчого процесу, на формування світосприйняття як представника нації, яка будує громадянське суспільство і утверджує в ньому демократію, право, принципи духовності і гуманізму. Все це заради сучасного і майбутнього наших дітей і України як держави. Важливими чинниками у профілактиці та боротьбі з корупцією є:

1) формування в країні єдиної суспільної інтегративної ідеології щодо критеріїв чесності та моралі у сфері державної служби;

2) звільнення права від штучної криміногенності. Виявлення тих правових норм, які провокують ненормальні процеси в економіці та правовому регулюванні, та скасування їх;

3) удосконалення законодавчої бази боротьби з корупцією, приведення її у відповідність з новими умовами. Держава має заохочувати чесного підприємця. Закони ж мусять передбачати поступовість переходу з щабля на щабель у посадовій ієрархії. Високі посади не повинні обійматися дилетантами;

4) вивчення міжнародного досвіду по боротьбі з корупцією та зловживаннями;

5) проведення судової реформи та слідства, правопорядку та законності;

6) підвищення заробітної плати державних службовців і узаконення відповідальності за корупцію (хабарництво, за використання посади в інтересах потурання хабарництву);

7) організація профілактичної роботи щодо попередження хабарництва, підкупу, корупції. Необхідно регулярно та принципово проводити атестацію державних службовців;

8) урахування громадської думки в процесі формування політики щодо корупції та оцінювання стану боротьби з нею, посилення впливу ЗМІ у цьому напрямі;

9) формування суспільної свідомості як елементу соціального контролю в цій галузі; поглиблення ролі громадськості з оцінювання та обмеження корупційних проявів;

10) суттєве наукове осмислення та забезпечення боротьби з корупцією;

11) докорінна зміна ставлення до кадрів державної служби. Кадри треба не тільки добирати, а й готувати, перевіряти їх у конкретній практичній роботі, підвищувати їхній професіоналізм тощо;

12) розширення міжнародного співробітництва щодо боротьби із корупцією та зловживаннями [4, с. 25–26].

Усе це має передбачити вивчення причин, умов поширення корупції в нашій державі, а також творче опанування досвіду розвинених країн з організації запобігання та профілактики корупції. Практичними результатами цих дій має стати розробка ефективного, нормативного забезпечення механізмів і технологій боротьби з корупцією та профілактичних заходів.

Негайно потрібно здійснити реформування кадрої політики, запровадити ідеологію моральності, доброчесності й порядності в державі, в її інститутах через керівників і службовців усіх рівнів державної влади. Потрібна команда однодумців-професіоналів, принципових політиків, які допоможуть Президентові України та уряду очистити суспільство від корупції.

Стрижнем у боротьбі з корупцією має бути конституційна законність. Конституційна законність – це складова частина правової системи держави. Конституційна законність є принципом діяльності держави, усіх державних та громадських організацій, їх органів.

4.2. Ціннісні орієнтири в реформуванні державної політики

Особливе місце в політичному житті суспільства належить владі й часом саме боротьба за владу або за вплив на неї складають основний зміст політики соціальних суб'єктів, оскільки саме через механізм політичної влади, засоби її реалізації можна впливати на суспільні процеси. Загальновизнано, що державна влада є необхідною умовою існування будь-якого суспільства і розвитку політичного життя. Влада відбиває не лише об'єктивну потребу в організації та необхідність у саморозвитку соціуму, прагнення у задоволенні вольових прагнень його елітних кіл, а й притаманні суспільству цінності. Саме державна влада є сполучною ланкою політичної системи, яка визначає її природу і стабільність. Державна влада є відображенням волі соціальних суб'єктів, а тому здійснюється як обов'язкова, публічна, така, що поширюється на всіх членів суспільства.

Завдяки державній владі забезпечується порядок у суспільстві, тобто приведення поведінки суб'єктів у відповідність з певними суспільно узгодженими нормами. Влада відображає і захищає засадничі інтереси і сукупну волю соціальних суб'єктів, слу-

гує засобом реалізації цих інтересів. У зв'язку з цим один із висновків полягає в тому, що державна влада, виступаючи як ціннісна орієнтація елітарних верств суспільства, у разі її успішної реалізації гарантує суспільству реформування всіх сфер життєдіяльності, що має привести до наведення порядку в країні. А порядок як усвідомлена суспільством екзистенційна цінність, у свою чергу, виступає механізмом підтримання державної влади, успішного проведення реформ.

У цьому ракурсі науки державного управління актуалізується поняття ціннісної орієнтації як "комплексу духовних детермінант діяльності людей або окремої людини, а також відповідних їм соціально-психологічних утворень, які інтерпретуються в позитивному аспекті їхніх значень" [5, с. 372; 6]. Як такі детермінанти можуть виступати уявлення, знання, інтереси, мотиви, потреби, ідеали, а також установки, стереотипи, переживання людей. Поняття "ціннісних орієнтацій" використовують стосовно окремої людини або групи осіб, але не до суспільства в цілому. Саме ціннісні орієнтації виступають "основою цілепокладання, визначають людські інтереси і потреби, зазнають зворотного впливу". Тому термін "ціннісна орієнтація" може слугувати в науці державного управління перехідним моментом від трансцендентального статусу цінностей, укорінених у суспільній онтології (у процесі цілісного аналізу суспільства використовують поняття "цінності культури", "духовні цінності соціуму", "життєві цінності", які дуже важко зробити вимірюваними), до державного управління, зумовленого емпіричними показниками. В останніх маються на увазі деякі стратегічні детермінанти поведінки державних службовців, що складалися протягом тривалих періодів часу в певному соціокультурному середовищі.

Застосування поняття "ціннісні орієнтації" відображає спрямованість аналізу на переважно соціальні (індивідуальні або групові), синкретично-психологічні прояви, у той час як поняття "цінності культури", "життєві цінності" орієнтовані на вивчення загальнокультурних явищ, у яких з великою визначеністю виокремлюються духовно-орієнтаційні, раціонально значущі компоненти, а також проблемно-змістові аспекти. Разом з тим прояви як ціннісних орієнтацій, так і цінностей культури трактуються як потужні стимулятори культурної поведінки людини; вони слугують стимулами для досягнення різноманітних цілей, для захисту якихось ціннісно-символічних імперативів. За допомогою ціннісно-

них орієнтацій і "цінностей культури" в тому або іншому суспільстві формуються стандарти культурних оцінок, визначається ієрархія життєвих цілей і вибір методів та засобів їх досягнення. Однак форми реалізації зазначених функцій у тому й іншому випадку здійснюються по-різному. Система ціннісних орієнтацій виступає як аспект, певний бік нормативно-рольових структур держави; у самій цій системі існує безліч оперативних, нестійких елементів, хоча є й глибоко вкорінені стереотипи.

Не буде перебільшенням ствердження, що ті негативні тенденції, які й досі спостерігаються в механізмах діяльності органів державної влади й управління в Україні, чималою мірою пов'язані з недостатньою увагою і низьким рівнем упровадження в практику державно-управлінської діяльності її соціально-ціннісних параметрів. Дослідження цього аспекту державно-управлінської діяльності має неабияке практичне значення, оскільки допомагає вітчизняному чиновницькому загалу наочно пізнати ті цінності й засади, якими керуються у своїй діяльності їхні європейські колеги, що працюють у державно-управлінських структурах.

Якщо, наприклад, в економічній сфері базовими умовами реалізації влади виступають матеріальні відносини, то в політичному житті такою умовою є політичний і державно-управлінський порядок – цілий комплекс побудованих на принципі адміністративно-управлінської ієрархії державних, партійних, господарських, суспільних, професійних відносин і відповідних інститутів, де кожна вища ланка порівняно з нижчими має більше можливостей для того, щоб стимулювати останні до виконання прийнятих на даному рівні рішень. Разом з тим аналіз досвіду різних політичних систем свідчить, що не владні відносини самі по собі, а концентрація державної влади, тобто порушення рівноваги, створює умови для різного роду зловживань, маніпулювання принципами демократії, обмеження свободи, розгулу неконтрольованого насильства. З цим пов'язаний один із парадоксів державної влади: чим більше влада концентрується (на перший погляд здається, що при цьому вона зміцнюється), тим більшою мірою обмежується інша загальновизнана в демократичному суспільстві цінність – свобода. Абсолютна влада обмежує свободу абсолютно. У справді демократичному суспільстві державна влада в будь-якому її прояві не може і не повинна існувати лише як певна потенційна або актуальна форма примусу. У цьому разі державна влада неодмінно спирається на силу і набуває невластивого демократії самодостатнього значен-

ня. Державна влада втрачає усвідомлення іншої суспільно значущої цінності – відповідальності, яка, у свою чергу, також виступає й цінністю демократичної держави, і механізмом впливу на державу з боку громадянського суспільства. При цьому владна еліта занепокоєна лише тим, щоб зберегти, посилити і розширити сферу свого впливу, тобто примусу, обмежуючи тим самим сферу свободи. Тут слід мати на увазі, що правова держава базується на сталій сукупності органів публічної влади, покликаних гарантувати громадянські права та свободи людини, бути зовнішньо- і внутрішньополітичним інструментом життєзабезпечення громадянського суспільства, охорони громадського порядку та особистої безпеки громадян.

Діяльність цих органів влади обмежена чіткими, санкціонованими суспільством через закон правовими рамками, і будь-який відступ від них невідворотно карається законом. Якщо коротко, то правова держава – це така держава, у якій і над якою панує правовий закон. Це означає, що право, стаючи ціннісною засадою громадянського суспільства, виступає також ціннісним механізмом взаємодії суспільства з державою та взаємодії окремих прошарків (політичної й адміністративно-управлінської) владної еліти в державі.

У правовій сфері влада зумовлюється прийнятими в державі нормативними законами і регулятивними цінностями, мораллю, нормами поведінки, виконання яких забезпечується правоохоронними органами. Правова держава має бути тотожна державі справедливій і, отже, базуватися на принципах демократії та гуманізму, свободи та рівності всіх людей, невід'ємності і невідчужуваності основних прав людини і громадянина (свобода слова, совісті, зборів, право кожного на захист законом та на справедливий суд тощо). Правова держава включає також різноманітні державно-правові складові (Основний Закон, поділ влади, Конституційний Суд, процедура імпічменту глави держави тощо), що перешкоджають спонтанній, особистій або олігархічній узурпації влади. Реальність прав та свобод громадян, верховенство закону та рівність усіх перед ним, відносний суверенітет державної влади, заснований на принципі поділу влади, – це головні характеристики системи управлінських цінностей правової держави.

Право, не будучи, на відміну від закону, залежним від волі законодавця і маючи специфічні об'єктивні якості, тільки тоді набуває регулятивної сили, коли воно реально підтримується та прак-

тично визнається публічно-політичною владою. У цьому разі право само набуває владної сили. Публічно-політична влада, яка, у свою чергу, визнала та підтримала право і, отже, обмежена ним у своїх діях, тим самим виправдовує своє існування і має законні підстави називатися справедливою. Справедливою є лише та влада, яка частину своїх владних повноважень та своєї владної сили віддає праву, отримуючи натомість статус правової, а право забезпечує рівновагу інтересів громадян та владної еліти, громадянського суспільства та держави.

Донині не тільки у суспільній свідомості, а й серед фахівців-юристів зберігається властива радянській добі певна абсолютизація лише двох аспектів суспільного призначення адміністративного права, а саме: як засобу організуючого впливу держави на суспільні процеси, тобто найчастіше ще й як "юрисдикційного" права, і як права "управлінського", що іноді регламентує адміністративний примус стосовно громадян. Цілком зрозуміло, що таке уявлення консервує властиву тоталітарному суспільству ідеологію "панування держави" над людиною, у якій людині відводилося місце лише керованого об'єкта, на який з боку державних органів спрямований владно-розпорядчий вплив, а також у разі необхідності – адміністративний примус.

Набуття державою правового статусу, тобто ознак правової держави, на противагу неправовим формам, означає також, що панування адміністративно-управлінського апарату над громадянським суспільством втрачає свою силу. У результаті принцип "держава для людини" із суто декларативного перетворюється на реально діючий, витісняючи антидемократичне та антигуманне апаратно-адміністративне правило "людина як засіб для держави". Закономірно відбувається незворотний з точки зору права процес поступового обмеження державної влади громадянським суспільством. Апарат державного управління та його владні повноваження зводяться до необхідного для життєзабезпечення суспільства мінімуму. До того мінімуму, який не дає змоги політикам і державним чиновникам на свій розсуд та під прикриттям доручень та відомчих інструкцій, що підміняють правовий закон, втручатися в розвиток громадянсько-правових відносин, де всі конфліктні ситуації улагоджують на підставі закону через суд.

Отже, поняття цінностей правової держави нерозривно пов'язане з поняттям справедливості як суспільно визнаної цінності. Право, включаючи у себе принцип формальної рівності, водночас

містить і вимогу справедливості. Справедливість, по суті, і є смислоутворюючою підвалиною права. За допомогою правових законів справедливість покликана охоплювати всі сфери суспільства та його взаємовідносин з державою. Тому правова держава і громадянське суспільство передбачають утвердження правових взаємовідносин між державно-владною елітою і громадянами, які є, зрештою, основними законодавцями і водночас суб'єктами права. Це означає, що права та свободи людини-громадянина розглядаються не як даровані державною владою привілеї, а як такі, що складають найважливіший об'єктивно-ціннісний компонент соціокультурного середовища кожного індивіда, даний йому від народження – від природи чи від Бога, залежно від світоглядних переконань. І такому компонентові мають підпорядковуватися не тільки всі співгромадяни, а й насамперед публічно-політична влада в особі своїх конкретних представників.

Таким чином, головними засадами і водночас механізмами становлення і функціонування правової демократичної держави, так само як і засадами взаємовідносин правлячої еліти з громадянами та громадянським суспільством, є:

- "глибоко ешелонований" законами захист прав і свобод людини як безумовний пріоритет державної політики в усіх сферах суспільного життя;
- конкретно-практичне розрізнення права та закону, громадянських прав та державних законів;
- взаємовідповідальність громадян і держави, зумовлена правовими законами;
- верховенство закону в усіх сферах суспільного життя і рівність усіх громадян перед ним, незалежно від їхнього соціального статусу, національності, будь-яких інших ознак, неможливість відомчого диктату над законами;
- відпрацьована регламентація повноважень держави на ґрунті поділу влади при системі всебічного конституційно-правового контролю за їхніми діями з боку інституцій громадянського суспільства;
- наявність механізму демонополізації влади, що унеможливлює її зосередження в руках однієї особи, державної або суспільно-політичної інституції, якоїсь окремої групи людей;
- додержання демократичних вимог під час розробки, прийняття та застосування законів із взаємним правовим закріпленням у законах принципів та механізмів демократії, притаманних громадянському суспільству.

Ми запропонували експертам виходячи з власного досвіду і міркувань вибрати серед найбільш відомих ідей, що в різні часи слугували ціннісним імперативом державного управління, те чи інше твердження, яке б найбільш підійшло для системи державного управління сучасної України (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Експертна думка щодо деяких ціннісних імперативів державного управління*

Ціннісні імперативи	Старша група	Молодша група	Загалом
Для блага держави не має значення, якими міркуваннями керуються люди, належним чином керуючі справами, аби ці останні керувалися належним чином	44	40	84
Заради блага більшості можна пожертвувати благом меншості	36	27	63
Не можна жертвувати нічиїм благом заради блага інших	56	72	128
Якщо права народу утискаються, народ може й повинен підняти повстання	66	70	136
Розмежування між особами, які займаються розробкою політики, й особами, які реалізують політичні рішення, не лише допустимо, а й необхідно	59	40	99
Не можна відділити політичне від організаційного, оскільки "політика – це концентрований вираз економіки"	72	73	145

Перше в рейтингу місце (загалом 145 осіб, за однаковими показниками обох груп) отримала відома ленінська теза про те, що: "Політика є концентрованим виразом економіки" [6, с. 223]. Частково це підтвердило і нашу попередню гіпотезу про те, що політика не є самодостатньою. Оскільки державне управління виступає процесом похідним від державної політики – їх ціннісні

* З метою верифікації та уточнення отриманих в результаті аналізу наукових джерел даних щодо ціннісних засад, принципів і механізмів державного управління та з'ясування реального стану проблеми формування ціннісних засад в сучасній системі державного управління України, в процесі дослідження на базі Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів (далі – ІПККК) НАДУ та київських міського й обласного центрів перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування проведено експертне опитування. До участі в експертному опитуванні було запрошено 200 державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування (далі – респонденти).

імперативи мають бути узгодженими. Утім, це не означає, що вони мають бути тотожними. Тому, приймаючи цю ідею за відправний момент у формуванні ціннісного імперативу державного управління, звернемо увагу на інші можливі варіанти.

На другому місці у рейтингу (загалом 136 осіб, за майже однаковими показниками обох груп) опинився вже згаданий нами вище ціннісний імператив ліберальної демократії. Однак його беззастережне застосування в політиці й державному управлінні ми також вже встигнули відкинути. Тим не менше, здається, подібні міркування є характерними для сучасного соціополітичного середовища в Україні, оскільки саме зараз ми переживаємо час революційних змін.

На нашу думку, дію наведених змістових аспектів ціннісного імперативу ліберально-демократичної системи державного управління підсилить вимога про те, що "не можна жертвувати нічиїм благом заради блага інших". Ця думка відображається також її високим експертним рейтингом (загалом 128 осіб), але варто звернути увагу на те, що думки експертів різних груп помітно розійшлися. Молодша група віддала перевагу цьому імперативу на 12% більше, ніж старша.

Насамперед це можна, на нашу думку, пояснити різницею у віковій ментальності респондентів. Для старшої (не лише за категоріями посад, а й за віком) групи звичайно більш притаманними лишилися рудименти радянсько-комуністичного ціннісного імперативу, який припускав нехтування правами різних соціальних груп і окремих осіб заради "блага" більшості. Скоріше за все, у міру оновлення кадрів державного управління, тобто – з приходом нової генерації політиків і державних службовців – в Україні більш усвідомлено буде відчуватися дія ціннісного імперативу спільного блага для всіх (не коштом інших).

Таким чином, критичний аналіз експертної думки дає нам змогу сформулювати гіпотетичний зміст ціннісного імперативу демократичної системи державного управління, яка формується в сучасній Україні, а саме: заради досягнення суспільного блага система державного управління України має діяти адекватно економічній ситуації, не допускаючи при цьому утискання будь-чиїх інтересів на користь іншим, інакше народ може своєю волею втрутитися в систему державного управління і неодмінно це зробить. Тобто цей імператив вимагає від системи державного управління досягнення спільного блага засобами соціального компромісу.

Непоодинокі приклади дії цього ціннісного імперативу ми зустрічаємо в реаліях державного управління сучасної України. Наприклад, коли органи виконавчої влади (за згоди органів місцевого самоврядування) планують організувати на території тієї чи іншої місцевої громади підприємство (наприклад сміттєзвалище), яке буде приносити користь великому місту, але, можливо, зашкодить жителям невеличкого селища, то саме ці жителі, як правило, вдаються до впливу на систему державного управління, притаманного методам ліберальної демократії (публічні маніфестації, акти громадської непокори, силова протидія тощо). Сучасна система державного управління України ще не спроможна адекватно реагувати на такий вплив. У цих випадках, попри опір, що вчиняється, інтереси меншості, зрештою, як правило, будуть утиснуті. У відлагодженій же відповідно до запропонованого нами імперативу системі державного управління мають бути включені механізми економічної компенсації, що забезпечило б спільне благо для всіх заінтересованих сторін.

Неодмінною умовою ефективного впровадження будь-якого ціннісного імперативу в систему державного управління, на нашу думку, є його свідоме сприйняття більшістю суб'єктів державного управління, а також свідома підтримка більшістю населення країни. Для того щоб з'ясувати, наскільки новий зміст ціннісного імперативу може бути сприйнятий у сучасних умовах, експертам було запропоновано оцінити свідомісні орієнтації українського суспільства (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Експертна оцінка свідомісної орієнтації сучасного українського суспільства

Свідомісна орієнтація	Оцінка			Свідомісна орієнтація	Оцінка		
	Старша група	Молодша група	Σ		Старша група	Молодша група	Σ
Егоїстична	29	36	65	Професійна	2	4	6
Кланова	57	44	101	Етнічна	2	1	3
Національна	1	3	4	Класова	7	10	17
Конфесійна	1	1	2	Гуманістична	1	1	2

Апріорі зазначимо, що отриманий результат заперечив всяку можливість швидкого і адекватного впровадження в Україні

нового ціннісного імперативу демократичної системи державного управління. Як показала експертна думка, саме суспільство ще не готове до цього. Жахливий розрив між домінуванням кланової свідомості (загалом 101 особа) і гуманістичної свідомості (всього 2 особи, що може бути просто соціологічною похибкою) не дасть можливості сучасному вітчизняному соціуму швидко сприйняти ідею суспільного блага для всіх. Природжена віками рабського поневолення українська ментальність ставить соціально-ціннісну парадигму суспільної солідарності, як кажуть, "догори дригом". Замість того, щоб діяти за принципом: "Я маю жити не гірше (або краще) за сусіда", ми досі часто діємо за принципом: "Нехай мій сусід живе гірше за мене". У сучасних умовах, коли соціальні зв'язки є значно більш розгалуженими і детермінованими, прагнення покращити свій добробут за рахунок сусіда неминуче призводить до програшу обох сторін.

Зазначимо також, що кланова свідомість має суттєві відмінності від родинної свідомості, хоча вони мають спільні онтологічні корені. Поняття "клан" (від гельськ. clan – нащадок) у сучасній науковій літературі використовується для позначення різних груп за спільними інтересами. Зокрема, традиційним для клану спільним інтересом є власність [7, с. 225–226]. У сучасних умовах об'єднуватися людей у клани змушують обставини, коли людина не спроможна самотужки захистити свої інтереси. На відміну від родини, члени сучасного клану не обов'язково мають бути кровними родичами. Ієрархія в клані будується не за ознакою вікового старшинства, а відповідно до соціального потенціалу його членів. Клан є більш динамічним і соціально адаптованим утворенням, ніж родина. У сучасній Україні формальною ознакою утворення кланів можуть слугувати як родинні, так і земляцькі, професійні або економічні інтереси, однак у будь-якому разі клан формується не з метою прямого їх задоволення, а скоріше з метою їх спільного захисту.

Зазначимо, що дещо подібним до клану утворенням є корпорація, але, на відміну від клану, корпорація будується не за патріархальним принципом "старшинства", а за спільністю інтересів і на основі їх узгодженості. Формальною ознакою корпоративності є скоріше професійна спільність суб'єктів.

Як бачимо (табл. 4.2), на думку експертів, кланова свідомість у сучасному вітчизняному соціумі перебуває майже поза конкуренцією. Її не спроможна замінити жодна інша (ні релігійна, ні

національна тощо). Єдиною можливою альтернативою стає егоїстична свідомість (яка, утім майже удвічі – 65 осіб – поступається клановій). Домінування егоїстичної свідомості є також не найкраще підґрунтя для впровадження нового ціннісного імперативу державного управління, однак у міру демократизації суспільства поступове заміщення кланової свідомості егоїстичною може створити передумови для подальшого формування інших (більш притаманних гуманістичній парадигмі) форм суспільної свідомості: національної, професійної і, зрештою, – власне гуманістичної.

Однією із соціальних засад виникнення егоїстичної свідомості на ранніх стадіях розвитку демократії для пересічної людини може стати саме відчуття власної захищеності. За таких умов вже немає потреби приєднуватися до клану – свої інтереси людина може захищати самостійно. Але інші суспільні потреби все одно будуть спонукати людей об'єднуватися в соціальні групи, що, зрештою, приведе до усвідомлення ціннісного значення суспільної солідарності. Базовою ж засадою суспільної солідарності є повага громадян один до одного, визнання один одного рівноправними й рівнозначними суб'єктами відносин. Така свідомісна орієнтація і є підґрунтям гуманізму.

Викладене дає змогу зробити невтішний і водночас обнадійливий висновок, що в Україні поступово може розвитися ціннісний імператив, притаманний гуманістичній парадигмі ліберально-демократичної системи державного управління, але в сучасних соціальних умовах для цього не існує ні ціннісних передумов, ні відповідної свідомісної орієнтації більшості населення. Державні інституції і механізми, що покликані сприяти подоланню цієї свідомісно-ціннісної кризи, ми ще маємо з'ясувати.

4.3. Формування демократичної системи професійних цінностей державних службовців як ресурсне забезпечення та успішне проведення реформування державної політики

Навряд чи у когось сьогодні може викликати заперечення той факт, що саме від рівня професіоналізму залежить рівень і якість державно-управлінських рішень та успішне реформування державної політики. На нашу думку, професіоналізм є невід'ємним

елементом демократичної культури державного управління і передбачає наявність: відповідних державно-управлінських знань, умінь та навичок; розвиненої професійної свідомості; творчого та інноваційного підходів до здійснення державно-управлінських повноважень; організаційних здібностей; широкої ерудиції; значного інтелектуального потенціалу тощо.

Водночас професіоналізм – це об'єктивний бік діяльності людини, оскільки вона (людина) пов'язана з необхідністю вдосконалювати саме суспільство, сприяти покращенню організації праці, підвищенню її культури тощо. Численні дослідження у сфері державного управління останніх років переконливо свідчать про важливість такої складової рівня професіоналізму, як наявність динамічних здібностей.

Можна визначити кілька базових засад формування професіональних якостей державних службовців, а саме:

- інноваційність – здатність системи вчасно адаптуватися до нових суспільних реалій, адекватно відповідати на виклики часу, упроваджувати нові підходи і технології (протилежність консерватизму);
- бюрократизм (раціональний) – прихильність до чіткого нормування засобів і результатів управлінської діяльності;
- соціальність – соціальна орієнтованість управлінської діяльності, громадянська свідомість управлінця; уміння адаптувати управлінські дії до вимог суспільної ситуації;
- компетентність – відповідність знань, умінь, навичок і здібностей управлінця його посадовим функціям (для органу державної влади – відповідність повноважень і доступних засобів їх реалізації);
- відчуття обов'язку – усвідомлення стану відповідальності за свої дії та прагнення здійснювати їх з максимальною користю для суспільства;
- толерантність – взаємна повага між суб'єктами державно-управлінських відносин;
- моральність – стан саморегуляції професійної діяльності, який приводить її у відповідність із суспільно значущими нормами етики і моралі, духовними настановами суспільства.

Не менш важливою ознакою професіоналізму в сучасних умовах є розуміння сутності тих глобалізаційних процесів, які відбуваються у світі, і вміння орієнтуватися в них, використовуючи на користь державним інтересам. Оцінка принципів державно-

го управління сучасної України показала, що у тій частини, де вони збігаються з ціннісними засадами сучасної соціальної парадигми (табл. 4.3), ми отримали досить високі й стабільні показники оцінок респондентів.

Таблиця 4.3

Оцінка принципів державного управління сучасної України

Принцип	Оцінка			Принцип	Оцінка		
	Старша група	Молодша група	Σ		Старша група	Молодша група	Σ
Патріотизм	747	728	1475	Законність	773	766	1539
Порядність	789	711	1500	Лояльність	539	593	1132
Професіоналізм	820	781	1601	Плюралізм	574	624	1198
Колективізм	578	591	1169	Чесність	746	702	1448
Кругова порука	351	455	806	Доступність	624	641	1265
Служіння народу	711	708	1419	Прозорість	678	640	1318
Особиста відданість керівництву	403	564	967	Відкритість	652	625	1277
Політична нейтральність	501	556	1057	Інше	–	–	–

Отримані показники значною мірою збігаються з даними аналогічних досліджень наукових попередників [8; 9]. Насамперед, варто звернути увагу на так звані “три П” як основопололожні принципи демократичної системи державної служби: патріотизм, порядність і професіоналізм. У нашому дослідженні респонденти також підтвердили вагомість цих складових.

Професіоналізм осіб, які здійснюють державне управління в країні, в рейтингу принципів державного управління посів перше місце (1601 бал). Обидві групи оцінили цю складову достатньо високо і вище за інші складові. Розбіжність оцінок між старшою (820 балів) і молодшою (781 бал) групами виходить за межі похибки, але не перевищує 40 балів. Під професіоналізмом ми будемо розуміти кваліфіковане та компетентне виконання посадовими особами, які професійно здійснюють державне управління, своїх завдань та службових обов’язків, увідомлення ними необхідності постійного підвищення свого професійного рівня.

Якщо одним з критеріїв професіоналізму вважати професійний досвід, то цілком природно, що службовці з більшим ста-

жем державної служби оцінюють професіоналізм вище, але для визначення пріоритетності цього принципу державного управління невелика розбіжність оцінок, на нашу думку, не має вирішального значення.

Водночас звертає на себе увагу той факт, що друга пріоритетна складова системи принципів державного управління – "порядність", що отримала досить високу сукупну оцінку експертних груп (1500 балів), у системі особистих цінностей політичної еліти вже не отримала адекватної оцінки. Навпаки, як складова системи особистих цінностей політичної еліти "порядність" опинилася на останньому місці. Порівняння цих показників свідчить про те, що принцип порядності в сучасній системі державного управління України, попри його досить важливе значення, не дотримується. Слід звернути увагу, що респонденти старшої групи оцінюють вагу цього принципу помітно вище (789 балів) від респондентів молодшої групи (711 балів). В оцінці ж особистих цінностей сучасної політичної еліти ми спостерігали зворотну тенденцію (старша група – 269, молодша група – 296 балів). Сполучення високого професіоналізму і невисокої порядності осіб, покликаних управляти державою, може створити небезпечну тенденцію до умілого зловживання службовим становищем, що, власне, ми часто спостерігаємо в сучасній Україні.

Певною мірою запобіжником можливим проявам професійної непорядності державних управлінців виступає принцип законності державного управління. Непорушне дотримання законності унеможливлює прояви непорядності в державному управлінні, оскільки саме поняття "законність" певною мірою ототожнюється з поняттям "порядок". Принцип законності в державному управлінні передбачає пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад у всіх основних сферах діяльності держави, чітке дотримання всіма органами державної влади норм права. Цей принцип зумовлює необхідність законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів та принципів державного управління [10, с. 154].

Респонденти надали законності друге місце в рейтингу принципів державного управління (1539 балів, розбіжність показників у межах похибки). Так само законність посідає досить значне місце в рейтингу значущості суспільних цінностей української нації. Поряд з тим респонденти невисоко оцінюють спроможність сучасної політичної еліти цю цінність, а, відповідно, і принцип дер-

жавного управління, підтримувати. Таке порівняння свідчить, що цей, другий за значущістю, принцип державного управління в сучасній Україні не впроваджено повною мірою.

Аналіз діалектичного зв'язку принципів порядності і законності показує, що вони є не стільки взаємозалежними, скільки взаємодоповнюючими. Якщо допустити, що особиста професійна порядність державних управлінців може бути на не досить високому рівні, то за умови дотримання законності виключається можливість деструктивних проявів непорядності. Якщо, навпаки, система державного управління ще не достатньою мірою (або недосконало) регламентована законодавством, компенсацією цього недоліку могла б слугувати висока порядність державних службовців. Разом з тим у сучасній системі державного управління спостерігається недостатній рівень дотримання обох пріоритетних принципів. За таких умов, формуючи механізми удосконалення системи державного управління та спираючись на ціннісні засади сучасного українського суспільства, більш дієвим засобом може виявитися не виховна робота, а активна законотворчість з метою чіткої нормативно-правової регламентації системи державного управління та унеможливлення проявів непорядності в професійній діяльності державних службовців.

Певним синонімом принципу порядності виступає принцип чесності. Мається на увазі, що держава має бути чесною перед суспільством, а державний службовець – чесним перед державою. Принцип чесності також має високий пріоритет (1448 балів, за незначної розбіжності показників експертних груп). У системі особистих цінностей цей принцип ми можемо зіставити з поняттям "доброчесність". Доброчесність посадової особи держави означає, що вона спрямовує всі свої дії виключно на захист публічного інтересу. Жодна посадова особа чи орган державної влади не може претендувати на право використання можливостей свого службового становища у власних цілях. На жаль, цей принцип також не є в числі пріоритетів особистої системи цінностей політичної еліти. Разом з тим ми не можемо стверджувати, що респонденти ототожнюють поняття "чесність" (як принцип професійної діяльності) і "честь" (як особисту цінність). В останньому випадку, як ми вже зазначали вище, йдеться скоріше про особисту гідність і достоїнство, а не про доброчесну професійну поведінку.

Принцип чесності в державному управлінні, на нашу думку, досить тісно пов'язаний з принципами "прозорості" і "відкри-

тості". Прозорість – систематичне висвітлення інформації про діяльність органів державної влади у доступних їй засобах масової інформації та комунікацій, надання інформації, що належить до сфери компетенції відповідного органу за власної ініціативи або на звернення фізичних чи юридичних осіб у термін, установлений законодавством. Утримання від спроб приховати органами державної влади та їх посадовими особами будь-якої відомчої інформації, якщо вона не містить обмежень щодо розголошення. Відкритість виражається в активному залученні до процесу прийняття управлінських рішень та всієї діяльності органів державної влади заінтересованих суб'єктів громадянського суспільства, усвідомлення пріоритету інтересів народу України над всіма іншими інтересами і цілями.

Вагу принципу прозорості в державному управлінні України респондентами оцінено досить високо (1318 балів, за незначної розбіжності в показниках груп). Однак, якщо пригадати відомий вислів М.Вебера, що зводиться до думки: "бюрократія – суть таємниця" [11, с. 501], то стає більш зрозумілим той опір, який спроможна чинити втіленню принципу прозорості бюрократична еліта. Особливо за умови, що цей принцип недостатньо закріплений у чинному законодавстві. Насамперед тут ідеться не про його декларування, а про запровадження реальних механізмів досягнення прозорості. Тому недостатня відкритість і прозорість системи державної служби, слабкий контроль інститутів громадянського суспільства за виконанням державних функцій та завдань державними органами є суттєвими недоліками в успішному проведенні реформування державної політики в країні.

Сучасні глобалізаційні процеси в особливому ракурсі висувають потребу впровадження інноваційної технології здійснення кадрової політики, відповідно до якої передбачається виробити новий стиль кадрового забезпечення органів влади й управління високопрофесійним управлінським персоналом, здатним задовольняти потреби населення шляхом надання якісних та ефективних управлінських послуг. Україні сьогодні конче потрібні ініціативні, компетентні кадри з новим стилем мислення та баченням перспективи розвитку суспільства, які володіють демократичними методами державного управління й здатні забезпечити економічний та соціальний розвиток держави в умовах глобалізації. Таким чином, можна вказати на такі основні вимоги до реалізації своїх функцій кадровим потенціалом державного управління, що ви-

значають рівень його професійності: здатність діяти в сучасних умовах суспільного розвитку та бути відкритим до впровадження відповідних новацій. Діяльність кадрів не має бути декларативною та абстрактною, а стосуватися реалізації конкретних функцій у системі державного управління.

Одним з механізмів реалізації кадрової політики у сфері державного управління є створення необхідних умов для професіоналізації керівних кадрів, що, у свою чергу, включає сприяння професійному розвитку, у тому числі набуттю професійного досвіду та здійсненню професійного добору, критерії якого чітко регламентовані сучасними глобалізаційними умовами. Відповідно до цього чим більше кадри включені у професійну діяльність, тим більше вони мають можливостей набути професіоналізм та компетентність, а тому бути реально адаптованими до сучасних умов. Основними принципами діяльності державно-управлінських кадрів при цьому є професійно-глобалізаційна самоідентифікація, яка передбачає співвідношення можливостей з вимогами глобалізації, які висуваються до конкретної форми діяльності, та опредмечення власного професійного досвіду, коли відбувається накопичення індивідуального досвіду у сфері управлінської практики.

Емпіричні дослідження вітчизняних науковців вказують на такі причини невідповідності між суспільно-ціннісними орієнтирами і низьким рівнем професіоналізму державних службовців: особиста непричетність до прийняття рішень (70%); несправедлива оцінка результатів діяльності керівництвом (42%); виконання доручень, не передбачених посадовими обов'язками (38%) [12, с. 216].

На думку дослідників, ситуація невдоволення професійною діяльністю призводить до появи негативного явища внутрішньої мотиваційної кризи (внутрішньої резигнації). Поняття "резигнація" походить з латини і означає "смирення", "абсолютну і безапеляційну покору", конформізм. У сучасній науці цей термін набув значно ширшого значення, яке включає в себе і причини виникнення мотиваційної кризи, і результати її дії. Вихід зі стану внутрішньої резигнації передбачає взаємодію організаційних і особистих цінностей та цілей кожного співробітника – державного службовця.

Ще один аспект, на який потрібно звернути увагу, пов'язаний з тим, що за сучасних умов професіоналізм державно-управлінської діяльності вимагає "...радикальної переорієнтації на гуманістичну домінанту, на пошук шляхів розширення об'єктивної суперечності між технократизмом і гуманізмом" [13, с. 111]. В умо-

вах глобалізації особливого значення набуває нарощування інтелектуального потенціалу державно-управлінського корпусу, а тому перехід від технократії до гуманітаризації системи підготовки керівних кадрів є очевидним. Керівні кадри системи державного управління сьогодні мають бути високопрофесійним та високоінтелектуальним ресурсом, відкритими до впровадження різних форм новацій та застосування технологічних модернізацій з метою забезпечення сталого розвитку суспільства. Сьогодні держава має повернутися обличчям до людини, забезпечивши "високий рівень професійної підготовки кадрів та професійної культури як важливої цінності суспільства в умовах глобалізації". Визначення гуманістичної складової, яка характеризує рівень професіоналізму державно-управлінських кадрів, має ґрунтуватися на усуненні негативного змісту "бюрократії", яку безпосередньо ототожнюють з державним апаратом.

Слід зазначити, що у XX ст. поняття "бюрократія" було аксіологічно актуалізоване в новому культурному контексті та отримало радикально новий змістовий розвиток у некласичній політико-управлінській традиції, а саме – у концепції експертократіїї, що до 80-х рр. заміщує концепцію технократії, у світлі якої збільшувалося негативне розуміння бюрократії. Концепція експертократії відрізняється від останньої тим, що органічно включає у свій зміст ідеї гуманізації державного управління. Ця концепція в новому ключі інтерпретує статус і роль державного чиновника в суспільстві.

За оцінкою П.Гоулднера, теорія експертократії базується на теорії "нового класу", під яким розуміється група високоосвічених фахівців, чий дохід не визначається власністю, але є прямо пропорційним інтелектуально-творчому потенціалу. У центрі концепції експертократії стоїть, таким чином, не політичний діяч як представник якої-небудь соціальної сили чи капіталу, а експерт – учений-спеціаліст. І якщо неоконсервативний напрям концепції експертократії фокусує увагу на інтерпретації державних керівників як "класу експертів", об'єднаного спільністю утворення, стилем мислення й ціннісних ідеалів (Д.Мойніхен), то радикальний напрям цієї концепції виділяє ідеологічний характер цієї спільноти й критичний потенціал її колективної свідомості. Так, П.Гоулднером показано, що чиновництво як клас володіє не тільки високим і багато в чому універсально-загальним культурним потенціалом, а й "культурою критичного дискурсу" і силою приймати рішення в критичних умовах.

Феномен дискурсу змістово переосмислений у рамках цього напряму й отримує своє розширене тлумачення, що ґрунтується на розумінні державно-управлінського дискурсу як своєрідної "...рефлексивної комунікації, що припускає самоцінне обговорення … та інтерпретацію всіх значущих для учасників комунікації аспектів. Це створює свого роду комунікативну реальність, що не збігається з реальним соціальним тлом її протікання". У радикальному напрямі концепції експертократії семантико-аксіологічний фокус зміщується з комунікативних аспектів дискурсу на соціально-критичні. На думку П.Гоулднера, дискурс принципово ідеологічний, оскільки державне управління є як метою, так і способом існування бюрократії як "класу", а дискурс виступає засобом її досягнення. Тим часом формування в структурі суспільства класу, який, з одного боку, автономний, дискурсивно дистанційований від нормативної соціальної структури, а з другого – регулятивний щодо останнього, означає формування негативного ставлення до нього, оскільки в рамках критичного дискурсу як засобу досягнення ефективності управління передбачається функція контролю над суспільством з боку державних служб. Критика стосовно нього є готовою ідеологічною програмою для опозиції. Ситуація ускладнюється можливістю накладання санкцій представниками державного апарату. Таке співвідношення сил дистанціює бюрократію від суспільства, робить предметом негативної оцінки [14, p. 214–217].

У світлі висловленого не буде перебільшенням сказати, що, на нашу думку, саме недостатній рівень професіоналізму негативно впливає на загальний стан управлінської культури в країні, гальмує процеси підвищення ефективності державного управління і в остаточному підсумку стримує розвиток держави в цілому.

Як уже зазначалося, професійність державного управління передбачає здатність управлінського персоналу до широкого застосування в практиці своєї діяльності інноваційності. Інноваційна діяльність у системі державного управління вимагає напрацювання таких управлінських засобів впливу, що дають змогу одночасно забезпечити реалізацію державної політики та інтересів громадян. Основною метою інноваційної діяльності в такій системі є вдосконалення і розробка нових алгоритмів прийняття управлінських рішень, зменшення негативних факторів впливу на визначений державний курс. Одночасно впровадження нових державно-управлінських технологій потребує значного підвищення рівня професіоналізму та компетентності державних службовців,

що досягається в розвиненій системі підготовки кадрів. Інноваційна діяльність у державному управлінні, що характеризується здатністю до нововведень, потребує нової структури організації управлінської діяльності в певній сфері, розробку нової управлінської ідеології, ініціювання нових управлінських процесів, змін управлінських структур тощо. Адже потреба в інноваційній діяльності базується на суспільній необхідності змін та здатності певної категорії людей (управлінців) формувати нові підходи до справляння впливу на суспільні процеси. На думку А.Баштанника, у системі державного управління слід виокремити такі базові рівні інноваційної діяльності, як: розробка нововведень; їх реалізація на практиці та результати впровадження інновацій. Для більшості як управлінців, так і об'єктів державно-управлінського впливу саме результат інновацій є визначальним критерієм їх ефективності [15, с. 49].

"Інноваційна діяльність у системі державного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях в ідеалі виступає як єдиний комплекс управлінського впливу на процеси реформування в суспільстві. На центральному рівні державного управління (сучасної України) слід виділити такі особливості впливу, як узагальненість і системність під час розробки типових нормативних документів та значний традиціоналізм у виборі форм і методів практичної діяльності, пов'язаний з проявами командно-адміністративної системи управління" [15, с. 49]. Ця обставина певною мірою посилює управлінський консерватизм та стримує ініціативний характер управління. Як наслідок, існуюча державно-управлінська вертикаль і жорстке підпорядкування управління на місцевому рівні центральним та регіональним структурам стримують упровадження будь-яких інновацій на первинному рівні державного управління. Тому, на нашу думку, базовим для впровадження управлінських інновацій має виступати регіональний рівень управління, на якому суб'єкти управлінської діяльності мають відносну самостійність. У цьому відношенні слід сказати про те, що інноваційну спрямованість діяльності регіональних структур управління з розв'язання проблем реалізації такого курсу актуалізував процес інтеграції України до ЄС, який ініціював розробку регіональних механізмів прискорення інтеграційних процесів. Проте відсутність відповідних норм у Законі України "Про місцеве самоврядування", які би враховували потреби сьогодення і відповідали новим умовам розвитку українського суспільства, стримує інноваційні ініціативи регіональних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [16, с. 311].

Не можна не сказати, однак, про те, що наявна нормативно-правова база вже зараз потребує свого вдосконалення відповідно до нових соціальних, політичних та економічних реалій, що склалися в Україні, в Європі та у світі в цілому. До того ж здатність державно-управлінських кадрів до інноваційного мислення та інноваційна спрямованість державно-управлінської діяльності залежать не лише від наявності необхідної законодавчої бази. У системі чинників, які детермінують інноваційну діяльність, важливу роль відіграє динамізм розвитку людського потенціалу й відповідні професійні якості державних управлінців.

Отже, динамічний розвиток інноваційних процесів значною мірою зумовлюється здатністю своєчасно розв'язувати назрілі проблеми в соціальній сфері суспільства і, зокрема, проблеми соціально-ринкових відносин, у тому числі й ринку праці, без розвитку якого неможливо формування численного середнього класу.

Наша країна характеризується значним людським, зокрема, інтелектуальним потенціалом, здатним суттєво динамізувати інноваційний прогрес українського суспільства. Однак цей досить потужний потенціал ефективно не використовується, невідповідні стандарти та процедури управління персоналом на державній службі європейським практикам.

Що ж стосується проблеми компетентності як складової професіоналізму державного управління, то тут, насамперед, зазначимо актуальність цього ціннісного чинника у його громадянському вимірі. Як вважає з цього приводу американський дослідник Р.Даль, "для того, щоб демократія виявилася життєздатною політичною моделлю, потрібний високий рівень громадянської компетентності як громадян, так і особливо державно-управлінської еліти". "В демократичних системах, – пише він, – як і в будь-яких інших системах, розумно припустити, що правителі мають володіти певним рівнем компетенції, тобто вони повинні повністю усвідомлювати цілі, які стоять перед керівництвом, і бути готовими діяти таким чином, щоб забезпечити втілення цих цілей у життя" [17, с. 165]. Особливу важливість, на його думку, питання громадянської компетентності набуває в новоутворених державах, де люди тільки-но починають осягати мистецтво самоврядування.

Проблему громадянської компетентності не можна зводити лише до проблеми знань. Рівним чином не можна допустити, щоб особистий інтерес був єдиним спонукальним мотивом для дій органів державного управління. "Знання того, що найбільшою

мірою відповідає інтересам "всіх" – це одне, – зауважує Р.Даль, – а дії відповідно до цих знань – зовсім інше. Якщо дехто з громадян вважає, що їх власні інтереси перебувають у протиріччі з інтересами суспільства в цілому, то їх прагнення сприяти цим інтересам буде сильно підірвано" [17, с. 167].

За Р.Далем, професійна компетентність державно-управлінських органів має виявлятися також через постійний моніторинг інтересів і запитів громадян, аналіз ступеня задоволеності людей, обізнаність про їхні надії на майбутнє, рівень довіри і толерантності, параметри самоідентифікації, ставлення до гендерної проблеми, до шлюбу і сім'ї тощо, тобто – на основі розвиненої системи інститутів так званого зворотного зв'язку – по можливості повною мірою володіти всім комплексом знань про діючу в суспільстві систему цінностей. Слід мати на увазі, що універсальне застосування принципу громадянської компетентності є однією з найбільш важливих рис державно-управлінської діяльності, оскільки це, по-перше, сприяє формуванню організаційної структури державного управління і, по-друге, дає можливість кристалізувати політичні ідеології, які складають його ціннісну основу.

Разом з тим той невисокий рівень довіри населення України до державно-управлінських структур, який має місце, саме і є свідченням недостатньої розвиненості цих ціннісних ознак у практичній діяльності органів державної влади й управління. Можна стверджувати про наявність певної системи цих ознак, за якої ігнорування або відкидання навіть якоїсь однієї з них матиме своїм наслідком негативний вплив на систему державно-управлінських відносин у цілому. Тому дослідження цих ознак як у їх системно-ціннісному вимірі, так і окремо взятих продовжує залишатися завданням надзвичайної актуальності, особливо в умовах перехідного стану суспільства, проведення реформаторських дій з метою приведення системи державного управління у відповідність з демократичними нормами і процедурами.

Усе викладене вище дає можливість стверджувати, що професіоналізм визначається як базовий соціально-ціннісний чинник діяльності органів державної влади й управління, оскільки його рівень безпосередньо впливає на якість державно-управлінських рішень, які ними приймаються, а також на швидкість, повноту та ефективність їх реалізації. Саме професіоналізм державного управління може забезпечити в умовах розвитку глобалізаційних процесів збереження національної ідентичності держави з одночас-

ним вмінням підлаштуватися під цивілізаційні стандарти суспільного розвитку таким чином, щоб мати можливість реалізувати насамперед власні національні інтереси, сповідувати свої державно-управлінські цінності, наслідувати свої звичаї та норми системи державного управління. На це має налаштовуватися вся система реформування державної політики в Україні.

4.4. Вплив громадянських ініціатив на реформування державної політики в Україні

Побудова соціальної, правової демократичної держави є метою вітчизняного державотворення. Завданням реформування державної політики стає створення нової політико-управлінської парадигми, яка б відповідала сучасним вимогам розвитку демократичної держави. Сучасний етап демократичних перетворень в Україні характеризується загостренням політичних та соціально-економічних суперечностей, посиленням в умовах проведення конституційної реформи боротьби за владні повноваження між різними гілками влади та окремими її інститутами, критичним падінням рівня довіри громадян до органів державної влади та демократичних інститутів, наростанням соціальної апатії, значним підвищенням тиску з боку зовнішньополітичних факторів впливу. Все це створює серйозні загрози національній безпеці Української держави. Тому в таких умовах ще більше зростає позитивна роль інститутів громадянського суспільства та конструктивних проявів громадянської ініціативи як суттєвого стабілізаційного чинника та дієвого інструменту для збалансування інтересів і консолідації суспільства.

Незважаючи на велику увагу вчених до проблем громадянського суспільства, механізми та умови розгортання громадянської ініціативи, цей напрям потребує поглибленої розробки.

Сучасне наукове дослідження питань з приводу розгортання громадянських ініціатив в українському суспільстві базується, насамперед, на класичному спадку світової соціально-філософської та суспільно-політичної думки щодо питань громадянського суспільства та співвідношення інтересів держави, суспільства та особистості.

Визначальним критерієм у цьому складному процесі є результативність колективної дії громадянського суспільства, яке українські дослідники визначають як “сукупність громадських

інститутів, які сформовані на добровільній основі, діють на самоврядних засадах у межах Конституції та законів, за посередництвом яких індивіди вільно реалізують свої основні природні права і свободи" [18, с. 615]. Головним ресурсом, який сприятиме становленню громадянського суспільства, має стати досвід громадянської самодіяльності, активного вираження і відстоювання своїх інтересів. Оскільки ступінь взаємозалежності людей у суспільстві збільшується, виникає необхідність колективного обговорення існуючих проблем для того, щоб об'єктивно розглядати ситуацію і проводити соціально орієнтовану політику. Саме тоді дії державних органів, громадських асоціацій дійсно служитимуть інтересам суспільства в цілому.

Якщо в працях представників класичної філософської традиції (Дж.Локка, Т.Гоббса, Ш.Монтеск'є, Ж.-Ж.Руссо, Е.Канта, Г.Гегеля та інших) і пізніше поняття "громадянське суспільство" використовувалося для розмежування суспільства і держави, то сучасні науковці стверджують, що нині кордонів між громадянським суспільством і державою практично немає. Держава втручається у розв'язання багатьох фундаментальних економічних і соціальних проблем. При цьому спільним для них є діюча особа громадянського суспільства – людина, індивід як особистість з її певною системою цінностей, потреб, інтересів. Саме можливість зреалізувати ці цінності й прагнення перетворює цього індивіда на головного учасника суспільного розвитку.

Репресивна система радянського суспільства творила "нову людину", яка відзначалася такими рисами, як: нетерпимість, агресивність, претензії на монопольне володіння істиною, опортуністичність. Ці ознаки остаточно сформували цілком неструктуровану в ідеально-ціннісному вимірі людину, одновимірну у своїй бездіяльності.

Парадигма сучасного розвитку країни полягає в тому, що: "Благо особистості є вищий закон". Варто звернути увагу на те, що благо особистості гуманізмом розглядається не як абстрактне благо – добробут суспільства або як винятково добробут кожного індивіда. Благо – у реалізації його природних і громадянських прав. Виявляється не добробут, а права людини – головна цінність, джерело гуманності законів і "керівництво до дії" для демократичної держави. Ідея прав людини виникла в рамках християнської традиції. У ст. 39 Великої Хартії Вольностей (1215 р.) записано, що: "Ніхто не може бути позбавлений власності, вигнаний із країни або взятий під варту без рішення суду". Нарешті, у 1776 р. з'яв-

ляється Декларація незалежності США, у преамбулі якої проголошується, що: "Усі люди наділені Творцем певними невідчужуваними правами: на життя, волю й прагнення до щастя". З тих пір чим цивілізованішою й демократичнішою ставала держава, тим частіше в її правових актах з'являлася вказівка на необхідність дотримання природних прав людини. У такий спосіб держава, що еволюціонує, нарешті зрозуміла свій основний обов'язок: забезпечення блага особистості за допомогою неухильного дотримання її прав. Людина є розумна істота й тому вона не тільки має природні права, а й усвідомлює їх, готова за них боротися й домагатися їх реалізації. Природні права в жодному разі не є продукт держави. Права – основа існування людини й суспільства.

До речі, ідеали свободи і рівності пройшли в західному суспільстві, яке їх обґрунтувало і породило, складний шлях. Навіть через багато років після їх проголошення під час бурхливих революцій, утілення цих понять у реальній суспільній практиці не було заведено пов'язувати з народовладдям та пріоритетом більшості. Лише наприкінці XIX – початку XX ст. під тиском народних мас набуває теоретичного визнання та практичного здійснення демократична практика допущення широких верств населення до обмеженої участі в державному управлінні, до впливу на нього. Саме з цих часів бере свої витоки традиція вбачати в демократичному державному устрої втілення всіляких політичних переваг, вважати демократію, активність та громадянську ініціативу синонімом політичної справедливості, критерієм, мірилом досконалості політичних форм людського співжиття [19, с. 124].

Головними ознаками демократичної форми правління, які відповідають ідеалам суспільно-політичного устрою, є передусім формальне визнання народу джерелом влади, її сувереном, тобто суб'єктом визначення характеру і змісту владних функцій, щодо якого інституції влади відіграють обслуговуючу роль. Ознакою демократії є також визнання права всіх громадян на участь у формуванні органів державної влади, контроль за їх діяльністю, вплив на прийняття спільних для всіх рішень на засадах загального, рівного виборчого права і здійснення цього права у процедурах виборів, референдумів тощо. Ознакою демократії вважається і переважне право більшості під час прийняття рішень, чітке регламентування політичних процедур та процесів тощо.

Саме громадянські ініціативи дають можливість для глибинних реформаторських перетворень у країні, є складовими грома-

дянського суспільства й демократичного політичного устрою. Громадянська ініціатива (англ. civic initiative) – це "атрибут громадянського суспільства, виражений у різних формах активності його суб'єктів у межах правового поля, націленої на захист своїх інтересів та внесення змін з метою покращання умов своєї життєдіяльності" [20, с. 118–122]. Все більше людей виявляють бажання та готовність обстоювати свої права та пріоритети, оскільки лише так вони можуть змінити життя на краще.

Сучасні способи формування органів влади та державного управління шляхом вільного й загального волевиявлення громадян, прояви громадянських ініціатив як суттєві риси демократизму суспільного життя стали безсумнівним досягненням суспільства XX ст., однією з головних формальних ознак справедливого суспільного устрою. Ця норма зафіксована в низці міжнародно-правових документів. Але водночас, як бачимо і на власному досвіді, у сучасному суспільстві зберігається загроза перетворення демократії на охлократію, що означає нехтування законами, зневажання демократичних принципів та процедур, спробу галасом і погрозами впливати на органи влади, політичних діячів або громадську думку. Охлократичні "порядки" встановлюються в суспільстві, яке переживає кризу, зміну форми державного правління, а відтак – зміну системи державно-управлінських цінностей та ідеалів. Утім, у такому стані суспільства ми вбачаємо не лише системну кризу, а й наближення перспективи її подолання. Саме потребою теоретичного осмислення специфіки дії механізмів системи цінностей молодого громадянського суспільства та цінностей державного управління в цьому суспільстві в процесі взаємодії їх носіїв зумовлено актуальність вивчення громадянських ініціатив як дієвого чинника консолідації інтересів суспільства і держави.

Разом з тим протиставлення громадянського суспільства та держави виникає за умови, коли держава монополізує ті чи інші, інколи не властиві їй функції, а її апарат перетворюється на відірвану від суспільства корпорацію.

Права людини є умовою знаходження громадської згоди, успіхів в реформуванні державної політики в країні, коли держава управляє, скоріше – регулює, соціально-економічні відносини. "Кожна людина має обов'язки перед суспільством, у якому тільки й можливий вільний і всебічний розвиток її особистості. При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина може зазнавати тільки

таких обмежень, які встановлені законом винятково з метою забезпечення належного дотримання свобод інших і задоволення справедливих вимог моралі, громадського порядку й загального добробуту в демократичному суспільстві" (ст. 29 Загальної декларації прав людини) [21, p. 17]. Основний зміст цих положень відображено й у статтях Конституції України. У демократичному суспільстві кожен вчиться поважати права іншого й усвідомлювати свої права. Насамперед це твердження стосується людей, які керують державою.

Економічні права людини необхідні для розвитку ринкової економіки. Світовий досвід довів, що економіка, заснована на праці безправної людини, неефективна. Найбільшою ж мірою ефективна – що є безсумнівним благом для особистості – ліберальна ринкова економіка, яка розглядає державу як "нічного сторожа", зобов'язаного тільки гарантувати економічні права людини. Отже, права людини мають бути в основі економічного розвитку. Кожна особистість усвідомлює себе такою тільки через свої права, суспільство складається з особистостей, а держава є інструментом реалізації прав громадян і це має лежати в основі законодавства й системи управління розвиненої демократичної держави.

Головна проблема сьогодні полягає не в тому, щоб обрати правильний напрям руху і здійснити перехід від однієї моделі правління до іншої. Виправлення структури влади тільки за рахунок нового перерозподілу повноважень навіть серед найбільш важливих інститутів означає, по суті, затвердження корумповано-корпоративної стабільності, що склалася.

Головна проблема полягає в тому, щоб подолати катастрофічний комунікативний розрив між правлячими колами і громадянами, і, відповідно, з'ясувати причини такого розриву і, по можливості, знайти шляхи подолання традиції безвідповідальності державної влади за свої рішення і дії.

Підкреслимо, що державні органи мають надавати громадськості точну, об'єктивну і зрозумілу інформацію, а громадськість вимагати доречну, повну, вчасну інформацію про напрями стратегічного розвитку, програми і послуги, що пропонуються урядовими установами; про реальний стан справ у царинах, які належать до їх компетенції; про плани та результати їх здійснення тощо. Мають діяти реальні механізми доступу до звітної інформації, яка б включала як кількісні, так і якісні показники. Відкритість комунікації включає і доступ до інформації, і свободу критики. Беззa-

перечно, якщо громадяни зможуть відкрито висловлювати свою точку зору, декларувати свою позицію щодо актуальних питань державного управління, а також відверто ставити вимоги до органів державної влади, то влада може отримати значний кредит довіри від населення з повноваженнями для успішного управління.

Якщо громадянин не бачить у рішеннях, які приймаються державно-управлінськими органами, ціннісної мотивації до їх виконання, то він усіма силами буде прагнути обійти його положення. Відносини особи і держави мають будуватися на ціннісних засадах партнерства, принципах довіри і взаємної відповідальності. Громадянин має переконатися, що держава несе відповідальність за стан справ у країні і дійсно піклується про захист і реалізацію його інтересів. Визнання влади демократичною, виконання урядом завдання щодо надання послуг населенню, розуміння того, що демократичні уряди зобов'язані звітувати перед громадськістю, а реалізація політики не буде успішною без розуміння та підтримки їх населенням, вимагає налагодження інформаційної взаємодії державних органів та громадськості. Публічний діалог є необхідною умовою підтримки довіри до державних органів. Діалог відкриває шлях легітимації рішень, підтримки програм діяльності органів державної влади й управління, мобілізації громадськості на бажані дії.

У цьому зв'язку слід підкреслити, що з позицій системного підходу надійність і щільність взаємодії державної влади і громадянських ініціатив відображають зворотні зв'язки, що показують якість і зміст їх інформаційного взаємообміну і орієнтують на досягнення соціальної ефективності державного управління, оскільки дають змогу своєчасно виявляти і визначати потреби і вимоги суспільства, особистості, громадянина, проблеми, які виникають, формулювати політику щодо їх вирішення, а у разі потреби коригувати державну політику.

Діалог між державою і громадянським суспільством має ґрунтуватися на п'яти головних соціальних процесах: об'єднанні, визнанні, комунікації, взаєморозумінні, довірі. У цьому зв'язку можна виділити такі **основні умови активності й ефективності реформування державної політики у сфері соціально-ціннісного діалогу між державою і громадянським суспільством**.

1. Установка учасників суспільно-державної взаємодії на розвиток і підтримку співробітництва незалежно від особливостей мотивації кожної із сторін.

2. Певний ступінь зрілості і розвитку потенціалу інститутів громадянського суспільства, необхідний як для створення зацікавленості державних органів у співробітництві з ними, так і для ясного і точного вираження, просування і захисту своїх інтересів.
3. Наявність інституціональних (правових і організаційних) рамок для співробітництва між секторами суспільства, під якими розуміються стійкі форми їх взаємодії, що склалися на практиці чи безпосередньо встановлені законодавством або угодою в межах компетенції кожної із сторін.
4. Економічна незалежність і стійкість організацій громадянського суспільства, їх здатність генерувати людський капітал і мобілізувати додаткові ресурси на розв'язання суспільно значущих проблем.

Успіх державно-політичних реформ значною мірою залежить від рівня задоволення потреб та інтересів населення. Відкритість державної інформації, адекватна поінформованість населення сприяє свідомій участі громадян у державному управлінні в цілому, надає можливості для обґрунтованої участі в прийнятті рішень та раціонального впливу громадськості на них.

Ідеться, таким чином, про налагодження постійного діалогу між державною владою і громадянським суспільством, діалогу, який певною мірою стимулює критичне мислення і створює умови обопільної відповідальності. Усе це сприяє реалізації досить популярних на Заході ідеалів "демократії співучасті", які передбачають не тільки проведення кампаній з інформування, розробки та впровадження рішень відповідно до потреб населення, але й широке залучення громадськості до безперервного діалогу щодо того, які питання слід порушувати, чи правильно визначені проблеми та пріоритети державної політики, які існують інтереси та ризики, чи враховані всі альтернативи, як посилити здатність розв'язувати подібні проблеми в майбутньому тощо.

Реформаторам українського суспільства важливо знайти таке визначення обов'язків держави, з якими погодиться громадськість. Необхідним є приведення функцій держави у відповідність з її спроможністю ефективно вживати і пропагувати колективні заходи. А це, у свою чергу, передбачає зняття з держави зайвого управлінського тягаря шляхом залучення громадян і громадських організацій до розв'язання суспільних проблем.

Отже, взаємодія громадських ініціатив із завданнями державної політики є важливим і надійним засобом налагодження взаємодії між владою і громадянським суспільством, ціннісним критерієм досягнення згоди та підтримки під час реалізації тих чи інших рішень, координації діяльності тощо. Тому зрозуміло, що розвиток цих зв'язків потребує цілеспрямованої послідовної діяльності державних органів щодо організації інформаційної взаємодії. В Україні сьогодні необхідним є, передусім, їх нормативне врегулювання, прийняття низки законів та постанов, зокрема щодо адміністративних процедур, лобіювання, про державні органи тощо. На часі впровадження ціннісних принципів відкритості і прозорості, визначення механізмів співпраці, залучення громадськості до процесів прийняття рішень, активізація інформування населення на всіх етапах формування та впровадження урядової політики.

Зазначимо, насамперед, що принципи відкритості і прозорості випливають з конституційно проголошеного в Україні права громадян брати участь в управлінні суспільними справами (ст. 38 Конституції України) та права рівного доступу громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Саме з цих конституційних положень випливає можливість визначення принципу відкритості державної влади як її обов'язку із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами шляхом безпосереднього волевиявлення, роботи на посадах державних службовців, а також й опосередковано – через вибір конкретних кандидатур у депутати або політичних партій, які мають представляти інтереси громадян у парламенті та органах місцевого самоврядування.

Інший аспект застосування цього принципу полягає в ліквідації будь-яких перешкод для отримання інформації громадянами і можливість інформувати інших, тобто шукати, запитувати, отримувати, передавати і поширювати інформацію. Це – можливість отримувати інформацію не тільки стосовно себе самого, а й щодо соціальних, політичних, державних і регіональних питань. Відкритість означає відносно необмежений доступ до всіх видів інформації, документів, діяльності й мотивів.

Таким чином, принцип відкритості в державному управлінні можна визначити як обов'язок державної влади забезпечити можливість для громадян безпосередньо і опосередковано брати участь

у державному управлінні шляхом прийняття або впливу на прийняття управлінських рішень [22, с. 79].

Застосування ціннісних принципів відкритості й прозорості сприяє налагодженню інформаційної взаємодії та публічного діалогу між державними органами і громадськістю, що відкриває шлях легітимації рішень, підтримки програм діяльності та власне посадових осіб, мобілізації громадськості на певні дії, створює ситуацію взаємопорозуміння. Усе це має своїм наслідком підвищення ефективності та результативності управління, оскільки вони спрямовані на досягнення адекватної діяльності, критерієм успіху якої є саме порозуміння. Йдеться про адекватність, відповідність публічних рішень потребам та очікуванням громадськості, суспільним реаліям, чітко ідентифікованим соціальним проблемам та оптимальним шляхам їх розв'язання. А така відповідність власне і є суспільно-ціннісним підґрунтям державного управління в цілому.

В Україні сьогодні в принципі сформовано необхідну законодавчу базу щодо правового забезпечення принципів відкритості й прозорості в діяльності органів влади й управління. Однак про остаточне правове врегулювання їх реалізації говорити поки що зарано. Йдеться, зокрема, про відсутність адекватних вимогам демократії законів про Кабінет Міністрів України та міністерства, інші центральні органи виконавчої влади. Незавершеність процесу законодавчого закріплення цих принципів залишає питання їх реалізації, поки що, поза межами обов'язків та повноважень як органів виконавчої влади, так і їх посадових осіб, що не сприяє здійсненню управління на засадах демократії. До того ж проблема полягає ще й у донесенні чинних нормативно-правових норм до масової свідомості як громадян, так і державних службовців, перетворення їх на ціннісний імператив повсякденної діяльності як суспільства, так і окремих індивідів, соціальних груп та працівників державного апарату.

Підсумовуючи, зазначимо, що Україна, цілком поділяючи принципи важливості ролі громадськості в процесах формування політики та реалізації державного управління, визнає необхідність сприяння більш широкому залученню громадянського суспільства до процесів прийняття рішень на всіх рівнях державного управління, що матиме результатом не лише посилення відповідальності уряду перед громадянським суспільством, відкритості процесу прийняття рішень, а й сприятиме підвищенню довіри суспільства до державної влади.

4.5. Реалізація виконавчими органами місцевого самоврядування державної політики

Місцеве самоврядування в Україні як механізм реалізації делегованих повноважень

Управління державою як складна соціально-економічна система не може існувати без децентралізації управлінських функцій і їх розподілу за рівнями. За кожним рівнем управління закріплюються відповідні повноваження, а також виділяються необхідні для їх виконання матеріальні, фінансові, кадрові та інші ресурси, встановлюється відповідальність за прийняті рішення. Водночас нижчий рівень управління може діяти відповідно до визначеного вищим рівнем алгоритму, або мати відносну свободу, самостійність чи автономію у вирішенні закріплених за ним завдань, а також наділятися для цього владними повноваженнями.

Ефективність діяльності місцевого самоврядування в Україні значною мірою визначається політикою держави стосовно нього, системою взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування в частині делегованих державою повноважень органів виконавчої влади.

Для дослідження місцевого самоврядування в Україні як механізму реалізації делегованих повноважень важливими є наукові праці вітчизняних дослідників В.Григорьєва, який значну увагу приділив еволюції місцевого самоврядування, а також М.Пухтинського, який глибоко вивчив особливості вітчизняного та зарубіжного муніципального управління, проблеми взаємодії органів державного управління і місцевого самоврядування, а також російського вченого В.Парахіна з відповідних питань. Заслуговують на увагу роботи російських науковців С.Пронкіна та О.Петруніної, які приділили значну увагу дослідженню організації місцевого самоврядування та його взаємодії з державною владою у країнах Європейського Союзу.

Водночас аналіз свідчить про відсутність достатніх об'єктивних досліджень щодо механізму реалізації делегованих повноважень органів виконавчої влади виконавчими органами місцевого самоврядування.

На сучасному етапі функціонування місцевого самоврядування України слід виділити такі об'єктивні тенденції: модель місцевого самоврядування, передбачена Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", виконала свою місію і в перехідний період вичерпала себе, а відповідно – потребує суттєвого вдосконалення. У зв'язку з реформуванням систем державного управління та місцевого самоврядування, імовірно, виникатимуть конфлікти "перерозподілу владних повноважень". Наприклад, упродовж періоду незалежності України у муніципальних органах внутрішньоміських територій уже сформувалися відповідні еліти, які (відповідно до визначення про "Владу") добровільно не поступляться нінайменшою її часткою; приклади поділу великих міст на дрібніші територіальні утворення з обмеженою муніципальною компетенцією існують і в інших країнах, наприклад, на території м. Парижа створено муніципалітети в понад 100 кварталах. Більш чітке раціональне розмежування повноважень між рівнями управління, що діють на відповідній території, може сприяти підвищенню функціональності всієї структури в цілому, ефективності керівної системи, а відповідно – підвищенню якості життя територіальної громади як основної цілі муніципального управління.

Процес муніципального управління слід розглядати як різновид публічного управління, тобто суспільні відносини, що складаються в процесі впливу органів і посадових осіб муніципальної влади на свідомість, поведінку та діяльність громадян. Цілі такого впливу визначаються й уточнюються з урахуванням зворотних зв'язків з населенням. Тобто це специфічна соціальна діяльність, у процесі якої особлива група людей (органів і посадових осіб) на основі чинного законодавства цілеспрямовано використовує публічну владу на професійних засадах.

Нові методи та механізми управління в системах керування агломерацій та мегаполісів мають високу імовірність виникнення під час кризових явищ, кризи легітимності влади, кризи участі громадян у владі – в умовах постійного пошуку оптимальної структури системи, фінансового дефіциту, ускладнення та диверсифікації функцій (що відповідають на питання "як робити ?"), загострення політичної та соціальної ситуацій (як у державі, так і в окремо взятому мегаполісі), підвищення активності територіальних громад, вимог розширення їх участі в процесі управління містом. Виходячи з цього визначаються основні цілі: посилення орієнтації органів управління ззовні з урахуванням пріоритетніших інтересів

громадян з точки зору організації, що зорієнтована на клієнта у сфері планування, технології та надання муніципальних послуг; передача компетенції і відповідальності функціональним органам управління, у яких об'єднуються кадрові та матеріальні ресурси, необхідні для виконання певних завдань, що визначаються під час переговорів із неформальними лідерами територіальних громад, чільниками політичних партій, громадських організацій, відомими фахівцями у різних галузях і сферах діяльності, державними службовцями I–III категорій, депутатами рад різних рівнів тощо; стимулювання безперервного навчального процесу, і, як наслідок, – розширення можливостей для удосконалення управління містом та взаємодії з територіальною громадою; підвищення економічності та ефективності управлінської технології; зростання привабливості органів муніципального управління як можливого місця служби для висококваліфікованих співробітників шляхом створення ширших можливостей для самостійної організації діяльності та відповідальності за результати її роботи.

Сучасна політична наука (політологія) поділяє суспільство на три основні сектори, кожному з яких відведені відповідні роль і функції: влада (функція влади, політична функція); бізнес (господарська функція); громадянське суспільство (суспільна функція – самоорганізація громадян для вирішення завдань, що потребують спільних зусиль).

У сучасному українському суспільстві місцеве самоврядування виконує всі зазначені функції: як одна з форм публічної влади місцева влада втілює в життя державну політику на місцях, приймає обов'язкові для виконання рішення з питань місцевого значення, забезпечує охорону громадського порядку, управляє муніципальною власністю, виконує інші владні функції; як організатор місцевого господарства місцеве самоврядування виконує економічні функції для місцевої спільноти, організовує надання жителям громадських послуг; як складова громадянського суспільства місцеве самоврядування забезпечує самоорганізацію громадян, їх безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення, в управлінні місцевими справами.

Автономія місцевого самоврядування завжди є відносною, оскільки для неї характерне існування двох типів обмежень. Перший тип – це економічні та соціальні обмеження, що походять із різних джерел. По-перше, умови функціонування місцевої економіки лімітують податкову базу, що дає можливість підвищення

місцевих доходів. По-друге, домінуючі в місцевій громаді інтереси можуть чинити тиск на процес прийняття політичних рішень. Тут доцільно відзначити інтереси бізнесу та відповідних еліт. По-третє, можливі варіанти політичних рішень, що приймаються органами місцевого самоврядування, можуть обмежуватися місцевою політичною культурою, що визначає те, чого слід дотримуватися і виконувати місцевій владі. По-четверте, сама структура місцевого самоврядування, його надлишкова фрагментарність можуть обмежувати можливості прийняття ефективних рішень.

Другий тип обмежень накладається на місцеву автономію вищими рівнями управління. Основними моментами, що справляють на неї вплив, є: форми і методи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку органів державної влади; сфера компетенції, основні функції органів місцевого самоврядування, а також форми і методи їх реалізації.

Існують два основні способи, за допомогою яких державна влада може регулювати діяльність органів місцевого самоврядування: законодавче регулювання, де втручання органів державної влади в деталі місцевого самоврядування зведене до мінімуму. Це "дистанційний контроль", коли відповідні закони прийнято, органи місцевого самоврядування можуть діяти на власний розсуд до того часу, поки вони залишаються в рамках правового поля. Єдина форма втручання центру в цьому разі полягає в квазіюридичній інтерпретації (наприклад через суди та аудиторів) законності; адміністративне регулювання передбачає такий порядок взаємодії між центром і місцями, за якого шляхом створення правил та інструкцій держава в особі центральних органів виконавчої влади детально регламентує органам місцевого самоврядування той чи інший спосіб діяльності. За здійснення такого контролю законність діяльності органів місцевого самоврядування визначається індивідуальними рішеннями самих державних чиновників. Крім того, за адміністративного регулювання часто необхідне юридично зобов'язуюче попереднє схвалення відповідних дій, у той час як за законодавчого регулювання існує лише судова оцінка вже вчиненої дії. Адміністративний контроль ніяк не є "дистанційним".

Очевидно, що прикладом адміністративного контролю органів державного управління України за діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування є делеговані повноваження органів виконавчої влади, з яких виконавчі комітети рад, які очолюють голови відповідних рад, підзвітні місцевим державним адмі-

ністраціям. Проте чинним законодавством не передбачена відповідальність органів місцевого самоврядування чи їх посадових осіб за невиконання чи неналежне виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Відповідно до Конституції України районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад і не більше. Вони не мають власних виконавчих органів, їх повноваження чітко обмежені. Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" районні та обласні ради повинні виконувати надані їм повноваження, проте окремі з них не можуть бути реалізованими без виконавчого органу, а тому мають апріорі делегуватися відповідним місцевим державним адміністраціям (наприклад підготовка пропозицій і виконання бюджету, підготовка проекту і реалізація програми соціально-економічного розвитку району/області тощо). Але після позачергових парламентських виборів 2006 р. місцеві ради стали глибоко/широко політично структурованими органами місцевого самоврядування. Окремі з них відмовилися делегувати повноваження місцевим державним адміністраціям або ухвалили рішення про скасування рішень своїх попередників про таке делегування. Виникає ситуація, коли ради не можуть реалізовувати повноваження без виконавчих органів, а місцеві державні адміністрації не можуть кинути це виконання, оскільки не будуть забезпечені конституційні права, свободи і законні інтереси громадян [26, с. 182].

Універсальним методом впливу органів державного управління на місцеве самоврядування в усіх країнах Західної Європи є фінансовий контроль [25, с. 156].

Однією з головних політичних проблем, що обгрунтовує необхідність здійснення фінансового контролю за органами місцевого самоврядування, є проблема вирівнювання або забезпечення справедливого розподілу фінансових ресурсів між органами місцевого самоврядування одного рівня. У контексті нашої держави, то Кабінет Міністрів України опиняється в складній ситуації, коли по-перше, слід дотриматися раціонального співвідношення у розподілі та якості громадських послуг; по-друге, виникають суттєві розбіжності у фінансових можливостях місцевих рад, а відповідно й здатності забезпечувати такі послуги. Тобто реалізація виконавчими органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень органів виконавчої влади має забезпечуватися передачею їм необхідних матеріальних і фінансових ресурсів.

Якщо державна політика не передбачає централізоване надання управлінських послуг населенню, то вищі органи влади зобов'язані розробити та виконати заходи для посилення фінансового потенціалу системи місцевого самоврядування й державного управління так, щоб їх податкові можливості дорівнювали забезпеченню необхідних потреб.

Другою соціально-політичною проблемою, яку Уряд намагається розв'язати за допомогою фінансового контролю, є стимулювання органів місцевого самоврядування щодо збільшення надання громадянам певного виду послуг. Здебільшого раціональним способом впливу державної влади на прийняття місцевими радами рішень про використання коштів є цільові субсидії, що впливають на вартість послуг, які надаються територіальним громадам. Тобто чим вони дешевші для органів місцевого самоврядування, тим швидше зростуть їх обсяги.

Субсидії Уряду є особливо необхідними тоді, коли слід компенсувати витрати місцевого самоврядування через надання йому владою нових функцій, а також коли виникає практична необхідність адресної допомоги громадянам чи комунальним підприємствам, установам, організаціям через органи місцевого самоврядування.

Слід запропонувати принципи розподілу державних субсидій для органів місцевого самоврядування: нейтральність – субсидії державної влади не повинні впливати на рішення органів місцевого самоврядування щодо надання послуг, які б максимально відповідали потребам територіальних громад; об'єктивність – критерії надання субсидій мають бути прозорими, щоб уникнути маніпуляції ними як органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування; адміністративна керованість – розрахунки мають бути простими та зрозумілими. Обсяг субсидій має бути відомий до того як будуть затверджені місцеві бюджети; справедливість – органи місцевого самоврядування, які ефективно працюють, мають бути винагороджені.

Принципово важливим є питання про ефективність розмежування предметів відання між органами державного управління та місцевого самоврядування. Ефективним може бути таке розмежування, під час якого за кожним рівнем управління закріплені ті предмети відання, що можуть бути ними вирішені (реалізовані) найефективніше. У Європі цей принцип визначається як субсидіарність. Тобто всі питання, що можуть бути вирішені на нижчо-

му, максимально наближеному до населення рівні управління, мають бути за ним закріплені.

На вищий рівень управління слід передавати лише ті питання, що не можуть бути ефективно вирішеними на нижчому щаблі. Органи вищого рівня управління несуть субсидіарну відповідальність за діяльність органів нижчого рівня та зобов'язані втручатися в їхню діяльність, якщо їх незадовільна робота може створити загрозу благополуччю населення.

Особливим предметом відання органів місцевого самоврядування є здійснення ними делегованих державою повноважень. Виходячи з принципу субсидіарності передача цих повноважень на місцевий рівень є ефективною, оскільки дає змогу зекономити витрати на створення відповідних територіальних органів державного управління та поліпшити обслуговування населення. Виходячи з цього важливо віднайти оптимальне рішення питання, яку функцію слід передати на відповідний рівень (сільська рада чи райдержадміністрація) для виключного виконання, а яку функцію реалізовувати на підставі відповідальності кількох управлінських рівнів (міська рада, обласна державна адміністрація, обласна податкова інспекція).

Практичним підтвердженням цього є проблема управління об'єктами житлово-комунального господарства (безпосередньо у сферах енерго-, тепло-, водозабезпечення). Ці об'єкти здебільшого є збитковими, а відповідно – існує потреба значних витрат на проведення капітального ремонту, водночас обсяги фінансових ресурсів завжди обмежені. Разом з тим існують технологічні особливості житлово-комунального господарства, наприклад, на території відповідної територіальної громади може проходити лише окрема ділянка такої мережі. За таких умов якість житлово-комунальних послуг, що надаватимуться населенню, буде залежати від здатності влади домовитися стосовно спільної експлуатації мереж, залучення інвесторів для їх обслуговування та ремонту. При цьому для підвищення ефективності управління необхідно прагнути до того, щоб у відносинах між органами державного управління та місцевого самоврядування на всіх рівнях, що передбачають спільну відповідальність, був визначений учасник-координатор зусиль органів влади різних рівнів із вирішення спільного завдання (проблеми).

Якщо аналізувати окремо взяті повноваження органу публічної влади, то їх структуру становлять три основні складові: нор-

мативно-правове регулювання; фінансування; практичне надання тих чи інших послуг. Для розв'язання проблем місцевого значення ці повноваження належать органам місцевого самоврядування. Органи державної виконавчої влади, що здійснюють нормативно-правове регулювання в тій чи іншій сфері, встановлюючи нормативи і стандарти надання послуг, а також різні соціальні пільги, мають розуміти (бути поінформованими), з якими витратами для місцевого самоврядування пов'язане забезпечення цих нормативів, стандартів, пільг, а також нести відповідальність за їх фінансове забезпечення. Тобто, виходячи з цього, слід зазначити, що ті повноваження органів місцевого самоврядування, які не віднесені до власних самоврядних (делеговані державою повноваження), є окремими державними повноваженнями, що передаються для реалізації виконавчими органами місцевого самоврядування. Виходячи з цього виникає принцип розподілу повноважень місцевого самоврядування та державного управління: повноваження органів державного управління не є повноваженнями органів місцевого самоврядування.

Існує й інша принципова особливість: самостійна й під власну відповідальність діяльність населення з вирішення питань місцевого значення. У зв'язку з цим важливим є розуміння залежності органів і посадових осіб місцевого самоврядування від населення – основного суб'єкта прав місцевого самоврядування.

Важливим видом відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням, а відповідно й державним управлінням (державні службовці також є громадянами, які належать до відповідних територіальних громад) є втрата довіри населення. Правова категорія "втрата довіри населення" є, на нашу думку, найважливішим елементом не лише правової доктрини місцевого самоврядування, місцевої демократії, а й народовладдя в цілому.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед державною владою у разі, коли внаслідок їх дій чи бездіяльності відповідна місцева рада стає неплатоспроможною або під час реалізації державних повноважень за рахунок наданих субвенцій відбувається нецільове використання бюджетних коштів.

Органи прокуратури України здійснюють власні повноваження незалежно від органів державного управління, а також від органів місцевого самоврядування. Прокурор має право опротес-

товувати правові акти місцевого самоврядування, які суперечать Конституції та чинному законодавству України, звертатися до суду з вимогою про призначення таких актів недійсними. Формою настання відповідальності органу місцевого самоврядування, а також відповідних посадових осіб місцевого самоврядування є припинення повноважень. Рішення з цього питання має прийматися колегіально – депутатами ради або в судовому порядку.

Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед фізичними та юридичними особами настає в результаті порушення прав, а також свобод громадян, завдання їм майнової й іншої шкоди. Це може бути пов'язано з невиконанням посадовими особами умов договорів і угод, укладених між фізичними та юридичними особами, а також органами місцевого самоврядування, які здійснюють права власника стосовно комунального майна.

Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування (без обопільної передачі повноважень) має грунтуватися на принципах добровільності, законності та підвищення ефективності управління. Основні форми такої взаємодії – договори, угоди, участь у спільних комісіях, комітетах, координаційних радах, колегіях, слуханнях, обговореннях тощо.

У разі, якщо спільна діяльність в окремій сфері вимагає детального визначення прав, обов'язків і відповідальності, а також пов'язана з виділенням матеріально-фінансових ресурсів, найбільш прийнятною формою, на нашу думку, є договір. Якщо питання взаємодії не вимагають виділення додаткових матеріально-фінансових ресурсів, крім запланованих бюджетних і позабюджетних витрат, доцільно застосовувати форму угоди.

Спільні комісії, комітети, робочі групи тощо мають створюватися як для організації постійної взаємодії, так і на певний термін для вирішення конкретних питань, наприклад, для підготовки проектів договорів і угод, які обов'язково мають визначати джерела фінансування спільних заходів, а також інших актів взаємодії органів державного управління й місцевого самоврядування, встановлювати зобов'язання сторін із забезпечення діяльності матеріально-фінансовими ресурсами.

Серед перспективних сфер застосування договорів і угод слід запропонувати: розроблення та реалізацію довгострокових програм і планів соціально-економічного розвитку територій; вирішення таких питань, де чіткий розподіл або делегування повнова-

жень є неможливими або не відбулися з різних причин; урегулювання та запобігання регіональним конфліктам; урегулювання взаємовідносин між депутатськими фракціями в місцевих радах і органами виконавчої влади; налагодження кооперації та взаємодії між територіями і суб'єктами господарювання.

Входячи до структури управління державою, місцеве самоврядування має специфічні особливості: виникає лише тоді, коли визначені предмети його компетенції; повинно мати достатні власні матеріально-фінансові ресурси для вирішення питань місцевого значення; вимагає обов'язкового представництва від населення відповідної території в муніципальних органах самоорганізації населення.

Розподіл компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування має відбуватися на основі принципу: органи державної влади відають тими справами, що представляють інтереси держави в цілому (оборона, безпека, внутрішня та зовнішня політика, економіка, права, свободи і законні інтереси громадян тощо), а місцеве самоврядування займається реалізацією спільних інтересів територіальних громад (власні самоврядні повноваження).

Поточне, оперативне управління комунальним господарством територіальних громад має здійснюватися спеціально створеними для цього структурами, що мають бути сформовані з професійно підготовлених кадрів з вищою освітою.

Централізація і децентралізація державного управління не може розглядатися як абсолютна чи безумовна тенденція. В їх результаті місцевому самоврядуванню, з одного боку, мають надаватися широкі свободи, а з другого, – держава об'єктивно має покладати на нього чітко визначене коло обов'язків і відповідальності.

Обсяг компетенції, прав і обов'язків місцевого самоврядування має чітко визначатися чинним законодавством, правом, традиціями та ініціативою органів місцевого самоврядування.

Муніципальне управління є діяльністю органів місцевого самоврядування, що спрямована на задоволення суспільних інтересів і здійснюється у визначених чинним законодавством формах; організований процес керівництва, регулювання та контролю органів місцевого самоврядування за розвитком суспільного життя на відповідній території.

Реалізація органами місцевого самоврядування і територіальними громадами України державної політики

Визнання місцевого самоврядування особливою формою влади та специфічним суспільним інститутом означає, що поряд із особистим інтересом кожної людини, а також державним інтересом існує ще й колективний інтерес територіальної (місцевої) громади (спільноти). Інтерес територіальної громади полягає в забезпеченні сприятливих умов спільного проживання людей на відповідній території. Оскільки населення та обрані ним органи місцевого самоврядування добре розуміють, як доцільніше організувати життя територіальної громади та вести справи, то визнання державою (владою) місцевого самоврядування підтверджує важливість місцевих інтересів у реалізації державної політики.

У сучасній науці суспільство поділяють на три основних сектори, кожному з яких притаманні відповідні функції. Так, сектор "влада" здійснює політичну функцію. Сектор "бізнес" виконує господарську функцію. Сектор "громадянське суспільство" виконує функцію самоорганізації громадян для вирішення значущих соціально-економічних завдань, що потребують спільних зусиль. Отже, як державна влада, так і територіальні громади мають обопільний інтерес – спільне управління соціально-економічними процесами для досягнення поставлених цілей у загальній системі реалізації державної та муніципальної політик.

Серед досліджень і публікацій у цьому напрямі відомі праці вітчизняних учених: В.Куйбіди щодо перспектив формування нової державної регіональної політики; В.Нудельмана відносно проблемних питань удосконалення інституційних засад здійснення регіональної політики; М.Корецького стосовно методів і форм партнерських відносин громадських організацій з органами публічної влади, а також інших науковців.

Вивченню проблем реалізації органами місцевого самоврядування державної політики присвячені праці російських науковців Р.Бабуна, В.Зотова, О.Роя. Значну увагу дослідженню територіальних інтересів соціальних суб'єктів приділив російський соціолог І.Рязанцев.

Малодослідженими залишаються процеси, пов'язані з адаптацією учасників реалізації державної політики (органів державного управління, місцевого самоврядування, територіальних гро-

мад) до умов і завдань, які необхідно вирішити, з умінням узгоджувати власні інтереси та формувати партнерські відносини.

Один із найбільш відомих російських лібералів XIX ст. Б.Чичерін зазначав, що в історії немає раз і назавжди встановленої форми політичної влади, оскільки зі зміною економічних умов змінюється й сама форма держави. На його думку, місцеве самоврядування є організацією суспільства і перше його правило полягає в тому, що місцеві установи мають грунтуватися на тих засадах, що й суспільство. Він запозичив у німецьких учених положення про "власне" та "передоручене відання", розподіл компетенції спільноти (общини) на державні та місцеві справи, а також сприйняття спільноти як корпоративного союзу, що був попередником виникнення держави [28, с. 32].

При цьому важливо згадати про громадівську теорію, що виникла в Бельгії, основні положення якої були сформульовані в 1808 р. німецьким ученим Р.Гнейстом. Відповідно до цієї теорії, що була практично реалізована в Прусії, держава брала на себе обов'язок не придушувати діяльність та ініціативи громадських організацій. Природним правом громади визнавалося право на самоуправління. Одним із положень цієї теорії стало приєднання до трьох визнаних гілок державної влади (представницької, виконавчої та судової) ще й общинної (комунальної). Виходячи з цього зазначалося, що держава не утворює комунальної структури, а лише визнає сам факт її існування. Община (громада) спирається на власні сили, а також має право на самостійне та децентралізоване існування.

Грунтуючись на цьому, сутність громадівської теорії полягала у відокремленні місцевих спільнот від держави, а також протиставленні громадських інтересів політичним. Основоположними рисами місцевого самоврядування висувався її недержавний та переважно господарський зміст. Тобто місцеве самоврядування розглядалося як вираження здатності місцевих спільнот розвиватися відповідно до власних цілей й завдань.

У другій половині XIX ст. громадівська теорія поступилася державній теорії самоуправління, що передбачала передачу місцевому самоврядуванню частини державних повноважень, а також залучення місцевих жителів до служби державним інтересам і цілям. Наприклад, російський учений Н.Лазаревський визначав місцеве самоврядування як "децентралізоване державне управління", за якого самостійність місцевих органів забезпечується си-

стемою юридичних гарантій, які, створюючи дійсність децентралізації, забезпечують поточний зв'язок органів місцевого самоврядування з відповідною місцевістю та її населенням.

Ще один російський дослідник А.Градовський вважав, що особливих місцевих справ і питань не існує, оскільки всі справи (як ті, що перебувають у віданні місцевого самоврядування, так і ті, що їх відносять до компетенції держави) мають державний статус. Якщо держава передає частину власних повноважень до відання місцевого населення, то це означає, що громада має діяти на правах органу державної влади. Отже, органи місцевого самоврядування не можуть не виконувати функцій органів державної влади [28, с. 162].

Поширенню державницької теорії самоврядування сприяли процеси урбанізації та індустріалізації кінця XIX – початку XX ст. Швидке зростання міст зумовлювало залучення значних обсягів інвестицій до таких сфер, як житлове будівництво, водопостачання, електропостачання, каналізація, транспорт та ін. Концентрація промисловості у великих міських центрах, досягнення науково-технічного прогресу, розвиток внутрішньої та зовнішньої торгівлі зробили окремі територіальні громади залежними як від загальнодержавного політичного курсу (державної політики), так і від стану справ у інших територіальних громадах.

Юридична теорія самоврядування грунтувалася на відхиленні протиставлення комунального та політичного управління. На Заході її прихильниками були відомі вчені Г.Еллінек, Е.Мейєр, а в Росії Н.Коркунов та Б.Чичерін. Зазначалося, що політичні витоки юридичної теорії самоврядування втілюються в урядово-бюрократичному апараті, а общинні (комунальні) – в місцевому представництві. Наділення широкими повноваженнями місцевих представництв посилює державність, встановлюючи баланс влади між державою та суспільством. Відносини держави та спільноти оформлюються як юридичні [30, с. 62].

Формування в системі пріоритетів державної політики перспектив розвитку місцевого самоврядування ставить питання про необхідність розроблення принципів і методів реалізації політики на територіальному рівні як інструменту професійного регулювання відповідних процесів, що відбуваються. Практика переходу України до масштабної програми розвитку територій за розмежування повноважень між різними рівнями державного управління позначила ряд глибоких проблем, що в сукупності склали проблем-

не поле для трансформування системи місцевого самоврядування в діючий механізм економічної політики держави. До основних із них належать: замкнутий і відносно незалежний від середовища зміст функціонування територіальних господарств, передусім у містах і селищах; передача державою у виключну компетенцію територіальних громад (місцевого самоврядування) переліку специфічних функцій, що формують систему цілей і завдань у діяльності місцевої представницької влади (власні самоврядні повноваження); розподіл повноважень між органами державного управління та місцевого самоврядування з установленням пропорції відповідальності.

Загострення цих проблем сприяло виникненню політики "муніципалізації", що передбачає закріплення за органами місцевого самоврядування прав і обов'язків щодо підтримання життєво важливих функцій територіальних громад. Її джерелом є господарська система території, що вимагає тісної взаємодії між населенням і підприємствами, які діють у сфері задоволення поточних першочергових потреб територіальної громади. Для цього необхідна відповідна концентрація влади у сфері регулювання такої взаємодії для надання їй підконтрольного змісту.

Російський учений Л.Велихов виділяв три форми процесу муніципалізації: принцип чистих витрат, коли всі послуги муніципального сектору здійснюються на безкоштовній основі; принцип зборів, за дотримання якого витрати муніципального сектору відшкодовуються за рахунок споживачів послуг за ціною їх реальної собівартості; приватногосподарський принцип, що передбачає одержання від діяльності підприємства на муніципальному ринку нормального господарського прибутку.

Наприклад, кампанія приватизації, що здійснювалася в країнах Східної Європи упродовж 1991–1994 рр., загострила увагу до суб'єктів муніципального сектору в їх економіці, який і до цього часу ще не сформувався. Доцільність його збереження та посилення обгрунтовувалася низьким рівнем готовності приватних підприємств працювати на соціальний ринок, що недостатньо розвинений через низький платоспроможний попит, який не сприяє прийнятній рентабельності, а також ефективності підприємств, задіяних на цьому ринку. Через це органи державної влади були змушені спрямовувати значні суми цільових коштів на підтримання муніципального сектору економіки.

Серед його основних особливостей слід відмітити такі: під час створення підприємства в цьому секторі ніколи не ставлять за мету одержання високого прибутку; сфера діяльності цього сектору жорстко обмежена законодавством; отримані прибутки, доходи або власність не можуть бути розподілені ні повністю, ні частково між особами, які причетні до цієї організації.

Британський дослідник Т.Байрн виділяє п'ять груп підприємств, галузева належність яких найбільш суттєво впливає на базові напрями процесу муніципалізації: підприємства, що здійснюють захист прав та інтересів населення, яке проживає на відповідній території; підприємства, які забезпечують умови життєдіяльності, діючи на об'єктах муніципальної форми власності та орієнтуючись на підготовку й підтримання суспільно значущих об'єктів (житлових комплексів, промислових і санітарних зон, доріг тощо); рекреаційні підприємства, які спеціалізуються на благоустрої населених пунктів, озелененні вулиць, створенні культурно-просвітницької мережі, туристичному обслуговуванні та ін.; персональні підприємства, що задовольняють індивідуальні потреби населення в освіті, зайнятості, охороні здоров'я тощо; комунальні підприємства, які діють на ринку житлово-комунальних послуг і забезпечують формування та підтримку місцевої інфраструктури (споживчий ринок, автостоянки, гаражі, земельні ділянки та ін.) [28, с. 168].

Зазначені категорії підприємств позначають пріоритетні, з точки зору муніципального інтересу, сфери економіки, що мають локальний масштаб. Нерідко науковці зазначають, що стратегічним напрямом розвитку міст і сіл в ідеалі є суцільна приватизація підприємств, які діють на муніципальному ринку. Проникнення приватного бізнесу до муніципального сектору економіки свідчить про його привабливість для інвестицій і, як наслідок, це сприяє розвитку місцевої інфраструктури. Проте слід зазначити, що галузі, які утворюють муніципальний сектор економіки, відрізняються здебільшого тим, що на їх послуги існує стійкий і добре прогнозований попит. Отже, головною причиною сучасного кризового стану муніципальної економіки є локальність територіальних ринків. Через це кошти, які заробляють резиденти, наскільки незначні, що не дають можливості забезпечувати ефективний попит на продукти та послуги місцевих компаній.

Виходячи з цього ефективність муніципальної економіки є складним поняттям і грунтується на довготерміновій перспективі

повернення вкладених коштів. Часовий фактор зумовлює розрив у механізмі "витрати – випуск – прибуток" у другій ланці цього циклу, коли відбувається розбалансування взаємин між виробниками та споживачами. Одна з основних функцій муніципалізації полягає в подоланні цього розриву, а також вирівнюванні суб'єктів ринку щодо їх можливостей, створення умов справедливого соціального та економічного порядку в суспільстві. Наприклад: утворення контрольованих ринків, що забезпечуватимуть максимальне зближення виробника та споживача послуг; створення умов для захисту конкурентного середовища у важливих галузях муніципальної економіки шляхом адміністративного регулювання; розроблення соціокультурної та науково-освітньої інфраструктури муніципальної освіти, що забезпечить місцевий ринок праці кваліфікованою робочою силою; створення замкнутої енергетичної та сировинної системи, саморегульованої та контрольованої з єдиного центру. Реалізація цих напрямів є тривалим процесом і може включати багато різних форм, зорієнтованих на задоволення базових потреб людей за місцем проживання, а також створення сприятливих умов для трудової діяльності територіальних громад.

Будь-яке територіальне утворення зберігає свій статус доти, поки існує населення, яке його представляє. Громада бере участь у формуванні виборних органів влади, а також є головним джерелом наповнення доходної бази місцевого бюджету. На думку російського вченого О.Роя, територіальна громада є структурно неоднорідним утворенням, яке набуває визначеності лише на час проведення суспільно значущих заходів: виборів, стягнення податків, одержання соціальних субсидій тощо [28, с. 162]. На цей період населення набуває структури, що враховується органами влади під час вироблення власної політики. У процесі взаємодії із владою населення позначає свій статус через різноманітні форми, що виражають спільноту ціннісних орієнтацій та інтересів різних соціальних груп.

Проте, на нашу думку, територіальна громада є складним структурованим утворенням і бере участь у розробленні притаманного для цього територіального утворення соціальної та економічної політики через особливі джерела. Найбільш значущим серед них є виборча система. Серед інших слід виділити: участь населення в громадських акціях; поведінка на споживчому ринку; міграційні процеси тощо.

Таким чином, громада є активною силою, яка визначає політичний зміст місцевої влади, а також сутність соціально-економічних і суспільно-політичних процесів на відповідній території. Участь населення як структурного елемента системи муніципального управління можна виразити у вигляді двох груп показників: статичних і динамічних.

До статичних показників належать: демографічна структура; етнічний склад; структура зайнятості; рівень безробіття; рівень і якість життя та ін. До динамічних слід віднести: міграційне сальдо; природній приріст; темпи безробіття; показники народжуваності та смертності тощо.

Територіальна громада складається з окремих індивідів і груп, які по-різному уявляють власне місце в соціально-економічній структурі відповідної території. Вони мають власні політичні симпатії, проживають у різних соціальних мікросередовищах і мають особливі уявлення про життя. Люди змінюють місце проживання, підвищують свій соціальний статус, змінюють індивідуальні політичні прихильності. Ці фактори, що діють в умовах демократичної держави, справляють суттєвий вплив на зміст систем державного управління та місцевого самоврядування.

Виходячи з цього державному рівню відповідає категорія "народ", регіональному – "суспільство", а місцевому – "громада". На нашу думку, населення територіального утворення можна умовно поділити на види, які відповідають рівням у системі муніципального управління.

В основу такого поділу закладено критерій внутрішньої відповідності інтересів людей, які належать до конкретної групи, залежно від її масштабів, а також кількості умовних і безумовних розмежувань між ними. Громада виражає вищий ступінь цієї відповідності, а тому саме тут можлива форма самоврядування людей, яка підкріплюється незначними масштабами території, що займає відповідна рада.

Цікавою є думка західного дослідника Ф.Тенніса, який зазначає, що суспільство базується на суспільному розподілі праці, що склався, а також є особливим атрибутом регіону як господарюючого суб'єкта в системі економічних відносин країни. Народ – це категорія інтегрованого на основі національної ідеї населення, яке представляє єдину державу на грунті консолідації приватних інтересів окремих осіб і груп у межах державних кордонів [30, с. 163].

Виходячи з цього слід зазначити, що стосовно місцевої влади населення може виступати в таких організаційних формах: політичні партії та рухи, які становлять найбільш активну частину територіальної громади й зорієнтовані на досягнення цілей і завдань стратегічного розвитку відповідної території, а також держави в цілому. Для цього люди формально чи неформально включаються в політичні процеси, виступаючи на підтримку окремих лідерів і програмних пріоритетів; громадські організації, які є спільнотами людей, об'єднаних за різними соціальними та економічними ознаками, зареєстрованими в установленому порядку, здійснюючи діяльність згідно із статутом; соціально-демографічні групи як спільноти громадян, об'єднані за різними соціальними та демографічними ознаками (стать, вік, обмежені можливості, соціальний статус та ін.) для відстоювання своїх інтересів (пенсіонери, інваліди та ін.); житлові асоціації та об'єднання, що є інтегрованим вираженням мешканців за мікротериторіальною ознакою, утворені для раціональної організації надання (одержання) житлово-комунальних послуг у районі їх безпосереднього проживання; професійні групи людей, які об'єднані на основі належності до певної професійної групи, інтереси якої недостатньо захищені на відповідному територіальному (місцевому) рівні (приватні підприємці, транспортники, шахтарі та ін.); аномальні групи людей, до яких, наприклад, належать тимчасово ізольовані від суспільства особи внаслідок їх девіантної поведінки.

Ураховуючи це, слід констатувати, що населення не можна розглядати поза його оточенням. Кожному видові населення притаманне відповідне середовище, яке є унікальним поєднанням елементів його оточення, у взаємодії з якими населення здатне збільшувати свою чисельність, посилювати власний вплив на природні об'єкти, а також визначати особливості своєї структури відповідно до ситуації, що складається в оточуючому середовищі.

Як зазначають західні науковці, форми реакцій соціальних груп на фактори зовнішнього середовища встановлює соціально-екологічний тип території (показник міграційної привабливості території), що визначає процеси її промислової та сільськогосподарської освоєності, а також заселеності й забудованості. В основу диференціації соціально-екологічних типів закладено здатність території, з точки зору її освоєності та благоустрою, задовольняти потреби та очікування людей. При цьому соціальні потреби та очікування можуть бути представлені через різні види попиту на

об'єкти зовнішнього середовища, здатні забезпечити привабливість території для можливих міграцій. Попит виражається через потреби людей у житлі, праці, соціально-побутовій інфраструктурі, екологічних умовах оточуючого середовища, можливостях відпочинку тощо [23, с. 165].

Виходячи з цього слід виділити генеруючий, поглинаючий і відштовхувальний типи територій.

Генеруюча здатність проявляється через можливості прикладення ділової та трудової активності на відповідній території. Наприклад, нові міста (новобудови) мають високу генеруючу здатність, оскільки супроводжують тенденції високої трудової та підприємницької активності.

Поглинаюча здатність грунтується на структурі зайнятості, що вже склалася на відповідній території. Завдяки цьому вона залучає населення інших територій, не змінюючи власні зовнішні межі та внутрішню функціональну структуру.

Відштовхувальна здатність має негативне значення для міграційних потоків, спрямовуючи їх у бік виходу за межі території.

Кожному соціально-екологічному типу притаманний власний перелік ознак, відповідно до яких визначаються фактичні властивості такої території. Так, соціально-екологічний тип, що сформувався на відповідній території, зумовлює процеси, які відбуваються в межах і за межами громадської системи. Джерелом цих процесів є рівень задоволеності людей умовами власної життєдіяльності, ступінь їх готовності жити та працювати на відповідній території. Споживаючи продукцію чи послуги, люди здійснюють певну екологічну дію, ефективність якої можна кваліфікувати лише через певний проміжок часу.

Вивчення динаміки населення через дослідження соціально-екологічних типів території дає можливість органам місцевого самоврядування скорегувати власну економічну політику з урахуванням змін, що відбуваються на відповідній території, а взявши до уваги реакцію населення на фактори середовища, – прийняти відповідні рішення і вжити адекватних заходів.

Обов'язковим атрибутом у системі місцевого самоврядування є нормативи, що закладені в основу державної політики вирівнювання соціальної якості територій. Нормативи, які визначають межі функціонування територіальної громади, слід поділяти на групи: за доходами (заробітна плата, допомоги, пенсії тощо); за забезпеченістю житловою площею, житловими нормами, техніч-

ним обслуговуванням житла (температурний режим, наявність води, природного газу тощо); за дотриманням пільг (через інвалідність, втрату годувальника та ін.); за професійною належністю тощо. При цьому відповідні показники можуть бути розподілені на два блоки: матеріально-технічний та функціонально-територіальний. Зміст матеріально-технічного блоку визначається станом комунального фонду: перепис майна, що перебуває у власності територіальної громади (а також контролюється органами державного управління), житловий та нежитловий фонди, торговельні місця, виробничі об'єкти та інше. До змісту функціонально-територіального блоку належить реалізація функцій життєзабезпечення території, що полягає в економічній і технологічній підтримці об'єктів матеріально-технічної сфери, а також реалізації заходів, що становлять стратегію розвитку територіальної громади.

Саме наявність матеріально-технічної сфери, закріпленої за територіальною громадою у вигляді комунальної власності, є передумовою отримання стабільного доходу, спрямованого на підтримання життєзабезпечення та розвитку відповідної території. Маючи власну матеріально-технічну сферу, територіальні громади беруть участь у реалізації основних напрямів власної політики, представленої у функціонально-територіальній сфері, що відображає повноваження органів місцевого самоврядування з вирішення питань місцевого значення.

Різноманітність цілей, закладених в основу місцевого самоврядування, уніфікується комплексом функцій, що належать до виключної компетенції органів державної влади, які спрямовані на задоволення першочергових інтересів місцевих територіальних громад. Критерієм відбору функцій є муніципальний інтерес, що виступає й способом оцінки управлінських дій з реалізації цілей та завдань розвитку територіальної громади.

Отже, реалізація державної політики на місцевому рівні є управлінням відповідними соціальними спільнотами на основі територіального принципу. Основною її метою є забезпечення оптимальних умов для функціонування та розвитку територіальних громад, наділених статусом відносно самостійних господарських одиниць.

Реалізація органами місцевого самоврядування державної політики є сукупністю людських, інституціональних, процесуальних і духовних складових, якими виступають соціальні суб'єкти, інститути, цілі, принципи, методи, інтереси, потреби та інші фак-

тори. Вони сконсолідовані на основі імперативної державної влади для політичного управління економікою, соціальною та іншими сферами суспільного життя.

Власне реалізація державної політики є одним зі способів владної організації суспільства для досягнення та підтримання його цілісності шляхом узгодження інтересів держави й інститутів громадянського суспільства, а також управління спільними соціально-економічними та суспільно-політичними процесами.

При цьому основною метою реалізації державної політики є практична організація життя громадян, розподіл і перерозподіл ресурсів, підтримання порядку, збереження внутрішнього (щодо територіальних громад) та зовнішнього (загального суспільного у масштабах країни) миру шляхом соціально-економічної та суспільно-політичної злагоди (процесу узгодження інтересів).

Розділ 5

ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

5.1. Характеристика сучасної системи політико-адміністративного управління в Україні

Система політико-адміністративного управління безпосередньо пов'язана з публічною сферою, сферою задоволення суспільних потреб і інтересів. В умовах розвитку сучасного українського суспільства об'єктність цієї площини надзвичайно розширюється і включає не тільки класичні складові суб'єктів політики і адміністративного управління (передусім діяльність органів державної влади), а й складові системи місцевого самоврядування, громадських об'єднань і організацій, політичних ініціатив і рухів.

Державне управління реалізує політику держави, безпосередньо пов'язане з владою, справляє вплив на все суспільство і формування системи суспільних відносин, функціонування політико-адміністративної системи, вироблення і реалізацію державно-управлінських рішень. Але водночас не треба забувати про те, що держава як політичний інститут є вторинним утворення відносно суспільства, найнято цим суспільством для виконання функцій забезпечення його життєдіяльності за допомогою реалізації функцій професійного управління.

У системі державного управління варто виокремлювати дві основні підсистеми – політичну і адміністративну, що підкреслює різні напрями функціональної, змістової, суб'єктної їхньої діяльності, які об'єднані в загальний процес механізму артикуляції інтересів суспільства і держави, вироблення спільних орієнтирів і векторів функціонування, технологій дій і прийняття державно-управлінських рішень.

Форма правління у суспільстві визначається системою взаємовідносин законодавчої (політичної) і виконавчою (адміністративно-управлінською) владами. Саме взаємовідносини між законодавчою і виконавчою владою, між політикою і управлінням у широкому контексті є в основі формування політико-адміністративної системи будь-якої країни. Для кожної держави надзвичайно важливим є визначення і процес реалізації поставлених цілей і

завдань, тому питання ефективної політико-адміністративної взаємодії має вирішальне значення і вплив на суспільні процеси, артикуляцію суспільних інтересів.

Політика з функціональної і інституціональної точки зору є сферою, у якій артикулюються соціальні інтереси і розподіляються ресурси, її завданням є визначення цілей і стратегій суспільного розвитку. Політика також є різновидом індивідуальної та групової діяльності, яка націлена на участь у владі, або справляння впливу на владу. Завданням адміністрування в системі управління є регулювання громадських зв'язків, перенесення в практичну площину політичних завдань і розпорядчих функцій.

Функції управління стосовно суспільства здійснює держава, відповідно, логічним є аналіз системи державного, політико-адміністративного управління як здатність суспільства до саморегуляції. Функціонально ці завдання реалізує державний апарат, який може розглядатися у широкому контексті – як механізм діяльності держави у цілому і в вузькому – як система управлінських, виконавчо-розпорядчих органів, адміністративного управління, тобто саме як діяльність виконавчої гілки влади.

Виокремлення в структурі державного апарату не тільки політичних та адміністративних рівнів, а й проміжних – політико-адміністративних рівнів ставить питання про специфічні особливості цього рівня. А.Комаровський окреслює змістове поле політико-адміністративного управління, розглядаючи його як політико-адміністративний менеджмент. Використання терміна "менеджмент" несе ширше смислове навантаження, оскільки крім виконавчої діяльності, включає і діяльність організаційну, пов'язану з ефективним використанням людських, технічних та фінансових ресурсів [1, с. 23–34].

Водночас варто підкреслити, що незважаючи на дихотомію політичних і адміністративних функцій у системі державного управління є постійне їх перетинання у функціональній площині. Можна наводити багато прикладів того, як чиновники намагаються перебирати на себе політичні функції, у той же час необхідно говорити і про присутність політичних інтересів у системі адміністративного управління, втручання бізнес-інтересів у сфери політичного і адміністративного управління. У зв'язку з цім підкреслимо, що чим більш ефективно спрацьовує система державно-управлінських органів як політичних, так і адміністративно-управлінських, реалізуючи завдання державної політики в інтересах су-

спільства і виконуючи функції регуляції суспільного життя, тим більше обмежень є для різних суб'єктів утручатися в цей процес з метою задоволення власних інтересів.

Характеристика управлінських функцій держави як політичного інституту, що здійснює управління суспільством, буде не повним, якщо не враховувати діяльність різноманітних недержавних політичних інститутів, громадських рухів і організацій, які набувають все більшого впливу на державно-управлінські й політичні процеси в Україні, виконуючи функції взаємозв'язку держави і суспільства, доповнюючи один одного.

Власне йдеться про розмежування понять державного, політико-адміністративного управління від недержавного, громадського самоуправління. Тобто державне управління за таких умов перебуває під соціальним контролем і не може вийти за певні межі, тому що це може бути загрозою руйнування самого суспільства та його управлінських здібностей. Демократичний розвиток передбачає обмеження державного впливу на громадське життя, виконання державою як політичним інститутом лише цих функцій, яких потребує суспільство для свого комфортного існування і розвитку. Розвинене громадянське суспільство, яке організоване на засадах власного самоуправління, виступає фактором обмеження державного управління. Ще одним фактором, який впливає на ці процеси, є система соціальних відносин, соціальна структура суспільства, у якій відбуваються процеси боротьби та узгодження інтересів, що не опосередковані державною владою.

Важливим фактором оцінювання ефективності сучасної системи політико-адміністративного управління є аналіз взаємовідносин політиків і чиновників, ступеня перетинання площини дії і повноважень політики і управління. Класичною залишається модель, запропонована класиком теорії модернізації С.Ейзенштадтом, щодо існування трьох варіантів взаємодії політиків і чиновників-бюрократів в умовах традиційного, сучасного і перехідного суспільств. Для *традиційної моделі* характерні відносини повної залежності чиновника від політичної влади, клієнтилізм, відсутність професійного зростання, персоніфікація влади. *Модернізаційна модель* відрізняється автономною організацією державної служби від політичної влади, правовим і соціальним захистом державних службовців, можливістю їх просування кар'єрними сходами, контролем з боку демократично організованого суспільства, у цілому завданням бюрократії є орієнтація на максимальне

задоволення суспільних потреб і інтересів. Особливістю *транзиторної* моделі є політичний і правовий нігілізм чиновника, що викликано практично відсутністю контролю його діяльності, використання влади на свої власні цілі, рекрутування відбувається з кола близьких людей, родини, просування по службі залежить від особистісних зв'язків і позбавлено умов необхідності професійного зростання. Фактично за таких обставин бюрократія працює сама на себе, що є свідченням нерозвиненого громадянського суспільства, його неспроможністю відстоювати власні інтереси і контролювати дії влади [2, с. 87].

Цікавим є підхід Дж.Єбербаха, Р.Патнєма і Б.Рокмана, відповідно до якого існує чотири моделі взаємодії політиків і бюрократії. Форми взаємодії безпосередньо залежать і випливають з їх функціональних обов'язків. Так, перша модель повністю відображає концепцію М.Вебера, згідно з якою політики приймають політичні рішення і виконують функцію політичного керівництва, а чиновники-управлінці реалізують управлінські функції. Друга і третя модель розглядає спільну розробку і прийняття рішень політиками і чиновниками, з тією різницею, що у другій моделі політики виконують функції стратегічного аналізу і планування, а чиновники є нейтральними експертами. Особливістю третьої моделі є те, що завданням політики є артикуляція різноманітних інтересів, а з бюрократією пов'язані інтереси певних організованих клієнтел [2, с. 89]. Основною ознакою четвертої моделі – "гібридної" – є те, що, на думку авторів, з часом повністю нівелюються функціональні особливості ролей політиків і чиновників.

Цікавий підхід щодо позиціювання і завдань політики в аспекті управління державою висловлює А.Соловйов, який вважає, що її завдання сьогодні полягають передусім у виробленні взаємовідносин між елітарними і неелітарними групами щодо загального контексту і конкретного вирішення того чи іншого проблемного питання; по-друге – необхідно врівноважити вплив елітарних груп, підтримувати існуючий політичний лад, зберегти вигідний для влади баланс всередині правлячого суб'єкта [3, с. 78].

Наступною складовою є забезпечення процесу визначення якісних цілей, що символізують вектор розвитку держави і суспільства, розробку ідейних інструментів інтеграції соціуму – ідеологій, доктрин, концепцій. Важливим є також забезпечення збереження статусів правлячої частини політичного класу, який займає провідні позиції в суспільстві й досягнення політичної стабіль-

ності у суспільстві завдяки відповідної комунікації структур політико-адміністративного управління з громадськими організаціями, ефективний PR органів державної влади і управління.

Особлива увага приділяється факторам, які впливають на збереження основних параметрів стабільного існування національної держави – збереження територіальної цілісності, внутрішнього і зовнішнього суверенітету, порядку, безпеки, забезпечення конкуренції держави з іншими політичними акторами [3, с. 78–79].

В історичній ретроспективі розвитку різних політико-адміністративних систем спостерігається постійна динаміка присутності двох моделей, типу взаємовідносин політичної і управлінської сфер, політиків і чиновників, виходячи з двох алгоритмів: по-перше, коли система державної служби і державного управління формується виходячи з повного їх регламентування політичним керівництвом, відокремлення політики від управління є фактично декларативним, існує абсолютна залежність чиновників від політиків, у цілому система державного управління націлена на обслуговування вузького владного прошарку та ігнорування інтересів більшості членів суспільства.

Друга модель у концептуальних загальних рисах виходить з постулатів М.Вебера щодо дихотомії політичних і адміністративних функцій у системі управління, характеризується раціональним підходом до організації політико-адміністративної взаємодії, ефективності управління, нейтральністю чиновників, високим рівнем комунікацій політичної і управлінської сфер діяльності. Такий самий підхід спостерігається і до розмежування політичної і адміністративно-управлінської еліт.

Відповідно до цього підходу основним критерієм є професіоналізація, соціальна ефективність, розподіл функцій керівництва і управління, визначення стратегічних цілей і оперативного планування. Слід підкреслити, що за сучасних умов суспільного розвитку сам об'єкт управління – держава, суспільство надзвичайно ускладнюється і диференціюється, що вимагає і відповідного рівня кваліфікації державних службовців, які виконують управлінські функції. У країнах, які обрали шлях демократичного розвитку, актуальним завданням є також здійснення перерозподілу владних повноважень між центральним і регіональним управлінням, надання більшого повноваження місцевим органам влади і місцевим громадам. Надмірна централізація є однією з причин розбухання бюрократичних структур, посилення бюрократичних ме-

тодів управління, порушення ефективної взаємодії влади і суспільства, стагнації у розвитку інновацій.

Це протилежно об'єктивному процесу зміни ролі держави як головного політичного інституту стосовно суспільства, зміни його функцій, що реалізуються через систему державного управління, обмеження втручання у різні сфери суспільного життя, тоталітарного контролю і обмеження громадських ініціатив, спрямованих на посилення участі громадськості у системі державного управління, впливу на прийняття державно-управлінських рішень. Ми погоджуємось з думкою В.Якуніна, який підкреслює, що для зміцнення сучасної держави та її управлінських соціальних функцій необхідно якісно підвищити рівень його раціональної організації, зміцнити роль норм і механізмів прийняття рішень, більш чітко і якісно прораховувати цілі суспільного розвитку [4, с. 18–20].

Важливим є питання оцінювання ефективності системи політико-адміністративного управління. Державне управління у широкому контексті включає разом з діяльністю органів політико-адміністративного управління також ініціативи місцевого самоврядування, громадських організацій і рухів. На відміну від критеріїв оцінювання ефективності під час порівняння техніко-економічних показників, конкурентної спроможності, прибутку (наприклад у бізнесі), ефективність політико-адміністративного управління пов'язана передусім із соціальною ефективністю, що зумовлює стабільний розвиток суспільства, ефективне функціонування держави як політичного інституту, задоволення суспільних потреб і отримання суспільних благ. Але спільним в оцінці ефективності за соціальними показниками і техніко-економічними є оцінка досягнення визначених цілей і завдань за найменший період часу і при оптимальних ресурсах.

Важливим елементом ефективної політико-адміністративної взаємодії є особистісний потенціал політиків і чиновників, рівень професійних знань, практичного досвіду, рішучості в процесі здійснення завдань суспільного розвитку, у цілому ділові та соціокультурні морально-етичні якості людини. Компетентність, професіоналізм, порядність державних службовців і політиків, їх відповідальність за прийняття політичних, державно-управлінських рішень має надзвичайно важливе значення на результативність процесів у площині політико-адміністративного управління.

Досягнення оптимальної комунікації в системі політико-адміністративних відносин, як свідчить життя, є досить складною

справою. Найбільш загальною основою визначення оптимальності, звичайно, є результативність соціального управління в цілому та державного управління зокрема. Остання визначається за допомогою кількох понять: результативність, продуктивність, ефективність, ступінь ефективності функціонування тощо. Найбільш поширеним є поняття управлінської ефективності в цілому та технічної ефективності зокрема. Загальна управлінська ефективність визначається на основі співвідношення результатів та використаних ресурсів, технічна – з позицій цілей досягнення (ступінь відповідності управлінських структур потребам, побажанням та ресурсам тих чи інших соціальних структур та суспільству в цілому [5, с. 49].

Дієвим критерієм оцінювання функцій держави стосовно суспільства є ефективність і якість управлінських послуг.

Особливість сучасної системи політико-адміністративного управління полягає в тому, що потреби сьогодення вимагають змістового наповнення і поглиблення функцій політики і управління в напрямі активізації організаційного розвитку системи громадського управління, розширення його суб'єктної складової, адаптивності до суспільних потреб, ефективного зворотного взаємозв'язку і соціальних комунікацій.

Важливим завданням є децентралізація і деконцентрація функцій управління, надання більшої самостійності місцевим органам і самоврядним організаціям у механізмі вироблення і реалізації власних регіональних проблем, потреб і інтересів.

Системний аналіз політико-адміністративного управління безпосередньо пов'язаний з характеристикою взаємозв'язків як усередині владних інститутів (передусім виконавчої і законодавчої гілки), так і в контексті їх взаємодії з громадянським суспільством. Чим вищим є рівень таких взаємозв'язків, соціальних інтеракцій, тим більш ефективними будуть передумови і фактори, що сприяють організаційній цілісності держави, її зміцнення і суспільному розвитку в цілому. Фактор, який суттєво впливає на формат політико-адміністративних відносин є механізм формування владних управлінських інститутів, передусім їх права в парламентських або президентських системах, ступінь впливу і обсяг повноважень виконавчих органів влади.

Абсолютно справедливою є думка щодо того, що бюрократія за певних умов набуває рис "політичного класу", який акумулює у своїх руках важливі важелі управління і починає встанов-

лювати власні правила гри в системі політико-адміністративного управління, впливає на політичні процеси, навіть іноді регламентує діяльність суб'єктів політики.

Важливим показником ефективного розвитку держави, її здатності протистояти кризовим явищам є фактор відповідальності. Завдання розвитку "відповідальної" бюрократії є надзвичайно актуальними для сучасної політико-адміністративної взаємодії в Україні. Фактично йдеться про відповідальну роботу основних соціальних інститутів (політичних, економічних, нормативно-правових, соціокультурних), що є інструментами реалізації державної політики, а також органів державної влади і безпосередньо кадрового складу державних службовців.

Професіоналізація роботи системи державної служби в цілому є надзвичайно актуальним завданням у контексті модернізації системи політико-адміністративного управління, у тому числі розвиток умінь державних службовців щодо здійснення діяльності в кризових соціально-економічних і політичних ситуаціях, умінні протистояти зовнішнім викликам, збереження цілісності системи управління, розвитку держави як політичного інституту.

Проблемою, що впливає на ефективний розвиток системи політико-адміністративного управління, є порушення організаційних зв'язків і функціональної взаємодії структур влади і управління, що є сприятливим ґрунтом для виникнення корупційних схем, особистісних домовленостей, лобіюванні приватних інтересів окремих бізнес-груп. Негативною тенденцією є також надмірні фінансові витрати на обслуговування державного апарату, невідповідність їх соціальної ефективності й результативності професійної діяльності державних службовців у контексті досягнення ними стратегічних цілей і вирішення оперативних тактичних завдань державного управління.

Важливим завданням є також розробка сучасної системи оцінювання політики, політичних рішень, їх відповідність завданням суспільного розвитку і спроможності ефективно реалізовувати визначені цілі.

На жаль сьогодні, якщо і йдеться про зіставлення цілей і результатів політико-управлінських дій і ініціатив, то переважно за техніко-економічними показниками, передусім з точки зору бюджетних витрат. Визначення критеріїв соціальної ефективності в контексті оцінювання суспільних благ не є системними і дуже часто розглядаються як вторинні. Водночас, коли йдеться про характерні

складові концепту "ефективна держава", то важливою її характеристикою і ознакою є те, наскільки держава як соціально-політичний інститут спроможна вирішувати завдання реалізації державної політики.

Суттєвим показником вимірювання ступеня ефективності держави як політичного інституту є її конкурентоспроможність. Але вона вимірюється не тільки економічними показниками, а всією сукупністю факторів, які впливають на індекси соціального почуття суспільства, зростання благополуччя, підвищення рівня життя громадян. Хоча зрозуміло, що обсяг витрат на соціальні програми, освіту, науку, безпосередньо залежить від стану економічного розвитку суспільства, стабільності його політичної системи. Згідно з прогнозами спеціалістів розвиток науки, інтелектуалізація праці, упровадження новітніх технологій у сучасному світі є умовами і факторами успішного конкурентоспроможного розвитку ефективних держав.

Свого часу Д.Белл підкреслював, що особливістю нового постіндустріального розвитку суспільства є відхід від традиційних механістичних підходів до формування системи політико-адміністративного управління, а покращення системи управління залежать від досягнень розвитку науки, теоретичних знань, активізації творчого потенціалу суспільства, прогресивних новацій в організації суспільного життя, навіть виникнення нового класу, який на політичному рівні буде виступати як консультант або експерт [6, с. 102].

Аналізуючи практику використання у сучасних модернізаційних реформах ідей нового державного менеджменту і маркетингу, партисипативного управління (управління "за участі"), підкреслимо, що на жаль, ці ідеї дуже часто мають декларативний характер (наприклад децентралізація, подолання бюрократизму, розведення повноважень політичних і адміністративних структур, подолання тіньових схем управління і розподілу ресурсів, впливу на прийняття політико-адміністративних рішень), не маючи політичних механізмів і раціональної структурно-функціональної організації для ефективного здійснення управлінських реформ, реалізації цілей державної політики.

Характерною ознакою ефективної держави є наявність прогностичних спроможностей передбачати і визначати пріоритетні напрями суспільного розвитку, державної політики, ефективного політико-адміністративного управління в аспекті реалізації управлінських функцій держави.

Крім того, хотілось би звернути увагу на те, що у сучасних умовах надзвичайно важливе значення для процесу здійснення реформ мають чинники соціокультурного характеру. Йдеться передусім про морально-психологічні, етичні регуляторні механізми реалізації управлінських функцій основними суб'єктами і апаратом управління. За таких умов навіть ідеї найбільш прогресивних реформ можуть гальмуватися практикою їх неефективного здійснення, навіть прихованого саботажу з боку чиновників, тім більше у разі, якщо це торкається захисту приватних або корпоративних інтересів прихованих груп впливу. Абсолютно правий був К.Маркс, коли стверджував, що навіть геометричні закони будуть заперечуватися, якщо вони зачіпають чиїсь особистісні інтереси.

Сучасні підходи до управління виходячи з принципу зворотних зв'язків у комунікаціях влади і суспільства дають підстави для розуміння того, що вироблення складових формування державної ідеології має бути спільним із суспільством, а не монополізовано окремими суб'єктами політико-адміністративного управління. Політико-адміністративні реформи, будь-які суспільні трансформації мають бути логічно взаємопов'язані, виступати інструментом реалізації потрібних суспільству національних проектів у напрямі модернізації державної політики, національного державотворення в цілому.

5.2. Переваги і недоліки існуючих механізмів прийняття державно-управлінських рішень

Політико-адміністративне управління є умовою ефективного розвитку держави в сучасних суспільствах і здійснюється з метою забезпечення життєдіяльності, зростання добробуту населення та створення умов для його самореалізації. Реалізація цілей і завдань державної політики реалізується завдяки механізму державно-управлінських рішень. Їх розробка та здійснення потребує управлінського досвіду, високої професійної компетентності, організаторських здібностей та вольових якостей службовців. У період становлення та розвитку громадянського суспільства, питання підвищення якості та ефективності прийняття державно-управлінських рішень набувають особливого значення та можуть бути частиною стратегії модернізації державного управління в Україні.

Теоретико-методологічним аспектам прийняття державно-управлінських рішень присвячені численні дослідження як зарубіжних, так і вітчизняних учених, передусім праці Г.Альтшулера, О.Амосова, Г.Атаманчука, В.Бакуменка, Бернарда, А.Герберта, Дж.Гордона, Б.Гурне, А.Дєгтярева, П.Друкера, Й.Кхола, Ч.Линдблома, Д.Марча, Л.Планкетта, Г.Саймона, Ю.Тихомирова, Г.Хейла та ін.

Поняття "державно-управлінські рішення" варто розглядати в загальному контексті політичного процесу. Це пов'язано з тим, що на зміст державних рішень впливають політичні партії, групи тиску, інститути громадянського суспільства. Зміст державно-управлінського рішення – це відображення певного балансу інтересів тих політичних сил, які справляють більший вплив на певний момент часу [7, с. 309]. У науковій літературі можна знайти чимало різноманітних трактувань поняття "управлінське рішення".

Одні дослідники визначають як управлінське рішення волевиявлення суб'єкта для забезпечення впливу на систему з метою отримання бажаного результату, для інших – це вироблення певної стратегії дій. Також управлінські рішення тлумачать як певне розпорядження щодо виконання певних послідовних дій, які стимулюють діяльність колективу та гарантують досягнення результату за допомогою визначених засобів і методів. У цілому рішення та його реалізація - це сукупність аналізу, планування, прогнозування, організації та обговорення, контролю виконання та формулювання нових завдань [8, с. 56–57]. Л.Євланов вважає, що за допомогою визначення категорії "прийняття рішень" можна розділити основні етапи цього процесу та визначає його як процес від виникнення проблеми до вибору рішення, здатне усунути або вирішити проблемну ситуацію [9, с. 140–146].

Г.Атаманчук державно-управлінське рішення характеризує як документ із соціально-інтелектуально-вольовим цільовим спрямуванням, який відображає інтереси, потреби всього суспільства та є продуктом інтелектуальної діяльності. Дані рішення висвітлюють волю суб'єкта та є пріоритетними у виборі одного варіанта з можливих, вони здатні забезпечувати вплив на поведінку, діяльність громадян, щоб вирішити проблемну ситуацію. Також він зазначає, що це соціально-політичний акт, розрахований на отримання конкретного результату, де зосереджені цілі та завдання, важлива підсистема системи управлінської діяльності, за допомогою якої рішення реалізовуються. Політичний характер дер-

жавно-управлінських рішень орієнтований на вирішення поточних та перспективних завдань. Процес дослідження державно-управлінських рішень може відбуватися зі світоглядної точки зору, психологічної, організаторської, ідеологічної, а також інформаційної [10, с. 388].

В.Бакуменко державно-управлінські рішення визначає як "результат діяльності його суб'єктів, спрямованої на вирішення певних проблем державного рівня, які асоціюються з відповідними управлінськими ситуаціями" [11, с. 20]. Взагалі державно-управлінське рішення – акти соціального управління, за допомогою яких держава визначає підстави виникнення, зміни або припинення суспільних відносин, що регулюються.

На нашу думку, державно-управлінські рішення – це здатність вибору однієї із можливих альтернатив, яке здійснюється органом державної влади та спрямоване на розв'язання конкретних проблем загальнодержавного рівня з метою досягнення поставлених цілей та завдань, а також набір способів, засобів і ресурсів матеріально-технічного, фінансового, кадрового та іншого характеру, які необхідні для реалізації інтересів держави та суспільства в цілому згідно з Конституцією України та чинних політичних проектів, стратегічних планів, програм.

Державно-управлінські рішення мають такі форми державно-управлінської діяльності, а саме: організаційну (адміністративну), яка охоплює будь-які дії, спрямовані на швидке виконання завдань, пов'язаних з матеріально-технічною базою; політичну, що розглядається як формування та реалізація державної політики; правову – шляхом набуття державно-управлінськими рішеннями характеру встановлення та застосування правових норм [12, с. 130–132].

Відмінність державно-управлінських рішень від будь-яких інших рішень полягає в державно-владному характері відносин між його суб'єктами. Тобто суб'єктні відносини передбачають, що однією із сторін виступає обов'язково держава. Оскільки в такій ситуації присутній соціальний інтерес, тому ці рішення важко піддаються будь-якому матеріальному оцінюванню. В.Бакуменко наголошує, що "державно-управлінські рішення є невід'ємною складовою в ланцюзі держава – державна влада – державне управління – державно-управлінські відносини – державно-управлінські рішення – державно-управлінські дії – суспільство" [11, с. 21]. Державно-управлінські рішення мають свої ознаки, до яких варто віднести здатність розв'язувати проблеми загальнодержавного

рівня; приймати їх вищими або центральними органами державної влади; документальна оформленість та закріпленість згідно з чинним законодавством; обов'язковість для всезагального виконання; забезпечення необхідними ресурсами з боку держави [12, с. 130–132].

Ураховуючи сутність поняття "державно-управлінські рішення", у політико-адміністративному управлінні виділяють їх три основні групи:

- програмно-цільові (національні, державні, регіональні, галузеві та міжвідомчі концепції, програми, проекти);
- нормативно-правові (конституція, закони, міжнародні договори, укази глави держави, постанови парламенту і уряду тощо);
- організаційно-розпорядчі (доручення та організаційно координаційні рішення вищих і центральних органів державної влади) [11, с. 24].

Під час формування програмно-цільових державно-управлінських рішень В.Бакуменко зазначає, що найскладнішим є визначення мети, формування дерева цілей, розподіл пріоритетів, визначення структури програми в частині вибору основних завдань, етапів виконання програми та їх термінів. Визначення мети – це пошук напряму роботи в певній сфері або проблеми в діяльності держави. Формування дерева цілей легко реалізовується в процесі розв'язання простих проблем та значно ускладнюється з кожним наступним рівнем складніших проблем. Розподіл пріоритетів передбачає залучення експертів. На практиці – це складна робота, яка має недостатнє методичне забезпечення. Оскільки вибір структури програми має бути зроблений у дуже короткі терміни, то цей вибір потребує високого професіоналізму і оперативності. Визначення етапів та термінів їх виконання потребує прогнозування, що залежить від кваліфікації розробників програми та достатньої і якісної інформації.

Під час формування нормативно-правових державно-управлінських рішень найбільш важливим є визначення переліку необхідних нормативно-правових актів та послідовності, у якій їх необхідно розробляти та оновлювати. Тому актуальності набуває системний розвиток правового забезпечення за допомогою удосконалення нормотворчої діяльності в різних сферах державного управління.

Складність у прийнятті державно-управлінських рішень, які приймаються на перспективу, полягає у передбаченні соціально-

економічних наслідків таких рішень. Щоб її уникнути слід залучати широке коло фахівців, науковців, компетентних кадрів.

Варто підкреслити, що необхідність державно-управлінських рішень виникає з появою проблемної ситуації. На думку Г.Атаманчука, проблемна ситуація в соціальних системах породжується діалектикою життя і виникає разом з необхідністю змінити поставлені цілі та завдання [13, с. 184]. Така проблемна ситуація в державному управлінні найбільш гостро проявляється у двох випадках. По-перше – це виникнення нового шляху розвитку та розв'язання проблеми, досягнення нового, кращого, ніж було, пов'язане з усвідомленням зміни майбутнього, а по-друге – під час кризового управління, тобто внаслідок кризового розвитку подій, проблема втрати досягнутого, неочікуване порушення існуючого стану [14].

На думку В.Бакуменка, державно-управлінські рішення формуються в умовах жорстких обмежень природних, трудових, фінансових ресурсів, їх прийняття в Україні відбувається під впливом різних аспектів, наприклад таких як політичний, ціннісний, інноваційний, мотиваційний, функціональний [11, с. 9–13]. *Політичний аспект* пов'язаний з процесами отримання, утримання, передачі влади, боротьби за неї, а також з розробленням і реалізацією державної політики. *Ціннісний аспект* є найбільш впливовим, він пов'язаний з культурою організації, яка відображає спільні інтереси, цінності та здатна сформувати у службовців певний набір основних положень, правил, які враховуються під час прийняття рішень. Організаційна культура знижує розбіжності, а процес прийняття рішень робить ефективнішим. *Мотиваційний аспект* пов'язаний з теоріями мотивації, основою яких є аналіз потреб. Ключовими поняттями теорій мотивації є зусилля, індивідуальні потреби та організаційні цілі. Прийняття державно-управлінського рішення завжди пов'язане з певною моральною відповідальністю, залежно від рівня, на якому приймається це рішення. Оскільки державно-управлінські рішення приймають та реалізовують люди, важливу роль відіграє людський чинник, тому мотивацію необхідно враховувати як одну з найважливіших функцій державного управління [15, с. 28]. Сучасна наука державного управління зазначає, що постановка цілей та їх структурування на етапі планування є більш суттєвим, ніж мотивація, оскільки у разі неправильного вибору розв'язання проблеми, мотивація буде стимулювати отримання неочікуваного результату. *Інноваційний аспект* відповідає за формування та реалізацію потенціалу новизни в системі державного управлін-

ня, стимулює зміни в механізмах прийняття державно-управлінських рішень. Цей аспект поділяється на дві частини: здатність системи державного управління до прийняття абсолютно інших, нових управлінських рішень з точки зору функціонально-технологічного підходу, а також здатність підтримувати інновації, стимулювати їх швидше впровадження в життя. *Функціональний аспект* пов'язаний з концепцією вимушеної раціональності, яку вперше дослідив Г.Саймон. Ця концепція полягає в тому, що службовці надають перевагу не оптимальним, а просто хорошим рішенням, за допомогою яких можна вирішити дане проблемне питання. Це пов'язано з тим, що службовці не здатні бачити всі можливі альтернативні варіанти. На думку Г.Саймона, концепція не є ні абсолютно раціональною, ні ірраціональною. Але ця концепція залишається базисною у випадках вирішення складних питань [16, с. 9–13].

Прийняття державно-управлінських рішень можна розглядати з погляду різних підходів. Системний підхід полягає в послідовності та необхідності всіх елементів процесу прийняття рішень. Прийняте рішення має бути оптимальним. Ситуаційний підхід орієнтований на найближчий позитивний результат, тобто відбувається пошук найкращого шляху розв'язання проблеми. Використання ситуаційного підходу в державному управлінні може призвести до негативних наслідків, оскільки найкращий варіант розв'язання проблеми в даний момент із часом може виявитися іншим. Спроби реагувати на кожну зміну ситуації призведуть до того, що держава не буде володіти ситуацією. Управління за обставинами можливе лише в нетрадиційних випадках, що мають стрімкий характер та непередбачуваний перебіг подій [17, с. 47–49].

В Україні прийняття рішень шляхом використання системного підходу, перешкоджає недостатність співвідношення ситуаційності та системності в державному управлінні, а також нехтування комплексним урахуванням всіх чинників впливу на прийняття державно-управлінських рішень [17, с. 49].

Механізм прийняття державно-управлінського рішення – це складний комплекс, який складається із мереж, впливу середовища, цілепокладання, ціннісних орієнтирів та нормативних регуляторів, знань, процедур, операцій, інституціональних форм, типів комунікації [7, с. 181]. Цей механізм пов'язаний з певним порядком спілкування індивідуумів та груп, який покликаний їх організувати для ведення спільної діяльності громадського цілепокладання та ціледосягнення [7, с. 193].

Разом з тим погоджуємося з В.Дегтяревим, який механізм прийняття державно-управлінських рішень розглядає як структурні виміри, що створюють багаторівневий комплекс компонентів та функцій. Три основних субкомплекси, які складають механізм прийняття державно-управлінського рішення. По-перше, соціально-цілепокладаючий субкомплекс, який забезпечує цілепокладання та містить сукупність інтересів основних учасників прийняття державно-управлінських рішень, облік інформації, визначення проблем. Він включає мотиваційно-мережевий та контекстуально-цільовий модулі. Розроблення механізму відбувається з аналізу внутрішнього складу: особистостей та груп. По-друге, орієнтовано регулятивний субкомплекс, який забезпечує функції регулювання та містить використані в рішеннях знання, стимули, критерії оцінки та нормативні регулятори. По-третє, орієнтовано інструментальний субкомплекс, який забезпечує необхідними для досягнення та реалізації цілей рішеннями, колективними та індивідуальними ресурсами, інструментами, а також комунікацією між агентами державно-управлінського рішення [7, с. 190–191].

Процес прийняття державно-управлінських рішень відбувається в рамках механізму, який формується в політичній системі і включає: систему суб'єктів, які приймають рішення; систему законодавчих норм і обмежень, на основі яких вони приймаються; функціональні зв'язки між суб'єктами рішення; систему забезпечення інформацією.

Розглянемо докладніше деякі елементи процесу прийняття державно-управлінських рішень. Досить важливо визначити суб'єкти прийняття державно-управлінських рішень. Їх можна згрупувати за двома напрямами: офіційні учасники прийняття рішень, тобто особи, які наділені владними повноваженнями (законодавці, вищі керівні адміністратори, судді) та неофіційні учасники, які такими повноваженнями не наділені (групи інтересів, громадські організації, політичні партії, аналітичні центри, ЗМІ, громадяни).

Механізм прийняття державно-управлінських рішень залежить від моделі державного управління, яка домінує в тій чи іншій країні: "закрита" чи "відкрита", бюрократична чи погоджувальна. Залежно від цього будуються структури управління з домінуванням "ієрархічної вертикалі" чи "мережевої горизонталі". Крім того, в управлінській структурі виділяється перелік базових вимірювань, таких як політичне керівництво, адміністративне регулювання, організаційна робота пов'язана з функ-

ціональним розподілом праці в процесі підготовки, реалізації та виконання публічних рішень [7 с. 310].

Значний вплив на механізми прийняття державно-управлінських рішень справляє виконавча влада та державна бюрократія. Бюрократія наділена всіма офіційними повноваженнями на переважній частині процесу прийняття державно-управлінських рішень. Бюрократія шляхом рекрутування займає відносно стабільне та стійке місце в державно-управлінських мережах. Дуже важливим елементом є посадова особа, яка наділена повноваженнями прийняття владно-управлінських рішень.

Довгий час панувала думка, що виборчі політичні лідери приймають рішення, а призначені ними державні службовці мусять їх реалізовувати. Насправді у сучасному політико-адміністративному управлінні неможливий жорсткий розподіл функцій "прийняття" та "виконання" державно-управлінських рішень, оскільки вони взаємоперетинаються та взаємопроникають один в одного, саме тому стара концепція застаріла та не працює. Це пов'язано з тим, що зростаючий рівень комплексності та спеціалізації державного управління примушує керівників залучати службовців до участі в прийнятті рішень ще на стадії напрацювання порядку денного та формулювання альтернатив. Також дуже часто службовці суттєво коригують зміст вже прийнятих державно-управлінських рішень, а інколи і політичного курсу в цілому. Разом з тим службовці залежні від призначень та вказівок вищестоящих установ, формально мають виконувати рішення керівних органів влади: парламенту, суду, адміністрації. М.Ліпски, розробивши концепцію "низової бюрократії", стверджує, що політичний курс ефективно розробляється тими людьми, які будуть його втілювати в життя, інакше кажучи, доля рішень залежить передусім від впровадження їх з боку службовців [7, с. 213–215].

У країнах розвиненої демократії прокурор, суддя, омбудсмен наділені важливими ресурсами, за допомогою яких вони можуть робити запити щодо будь-якої інформації, призупиняти рішення органів державної влади та здійснювати моніторинг. У країнах становлення демократії керівники виконавчих органів та окремі службовці дуже часто просто ігнорують відповідні санкції судових, контрольно-ревізійних органів. Це пов'язано з тим, що основні матеріальні та адміністративно-організаційні ресурси перебувають в їх розпорядженні.

Другим важливим компонентом процесу прийняття державно-політичних рішень є система забезпечення інформацією та комунікативних зв'язків між основними суб'єктами прийняття рішень, а саме між розробниками і "реалізаторами", зокрема між політичними діячами, чиновниками, фахівцями, експертами, ученими та громадськістю. Саме тому, перед тим як приймати державно-управлінське рішення, необхідно зібрати інформацію щодо заінтересованих сторін, на яких відобразиться це рішення, а також щодо позитивного і негативного впливу, до якого, відповідно, приведе чи призведе той чи інший варіант рішення на кожну зі сторін. Головне щоб ця інформація була повною, достовірною і своєчасною, надходила регулярно та в потрібному обсязі на кожному етапі від прийняття державно-управлінського рішення до його реалізації.

Обсяг зібраної інформації залежить від її доступності та запасу часу, який необхідний для її збору та обробки. На основі зібраної інформації розробляються можливі варіанти рішень. Вибір певного альтернативного рішення базується на оцінці таких аспектів рішення, а саме: політичного, економічного, соціального. Приймається до виконання найефективніший варіант, який зможе забезпечити найбільше благо для всього суспільства. Але з розвитком інформаційного суспільства виникає проблема надлишку інформації, яка необхідна для прийняття державно-управлінського рішення. Таким чином зростає кількість альтернатив рішень. Важливим є відмежування непотрібної інформації, встановлення ефективних обмежень вхідної інформації – завдання, без вирішення якого неможливо здійснювати ефективне державне управління.

Під час прийняття, а також реалізації конкретних рішень варто враховувати роль неформальних каналів комунікації, тобто зовнішні некеровані та непідконтрольні комунікації між окремими людьми та групами, які виникають та розвиваються самостійно, стихійно. Варто підкреслити, що крім функціональних зв'язків та механізмів отримання інформації, також існує зовнішня політико-адміністративна система. За допомогою неї державні діячі здатні впливати на соціальні взаємозв'язки громадян у різних сферах.

Наступним структурним елементом прийняття державно-управлінських рішень варто виділити правила та процедури прийняття рішень. Наявність законодавчих норм, приписів, інструкцій дає змогу встановити чіткі рамки і сфери компетенції відповідних осіб, залучених до процесу прийняття рішень. Крім того, на основі чинного законодавства встановлюються "правила гри".

Останній структурний елемент – ситуація, у якій приймається рішення. Дослідники кризової і некризової поведінки в процесі прийняття рішень визначили такі параметри цієї категорії: структурована – неструктурована, загрозлива – незагрозлива, ворожа – сприятлива, короткострокова – довгострокова, знайома – незнайома, запланована – незапланована ситуації [18, с. 102].

Крім зазначених вище елементів процесу прийняття державно-управлінських рішень, відомий політолог П.Шаран виділяє такі: 1) результати рішень; 2) сприйняття рішень; 3) ситуація, у якій приймаються рішення [18, с. 105].

І.Дрор пропонує використовувати таку модель "структури прийняття державно-управлінських рішень", яка складається з чотирьох базових компонентів:

1) агенти – учасники прийняття державно-управлінських рішень, які на певному етапі роблять внесок та наділені особливими цінностями, інтересами, знаннями та сприйняттям інформації;

2) комунікації – мережа комунікацій, каналів прямого та зворотного зв'язку між окремими агентами і підрозділами;

3) визначальні фактори та детермінанти, що відіграють важливу роль у структурі прийняття державно-управлінського рішення, зокрема: контролюючі агентами ресурси, соціокультурні цінності, інституціональний дизайн та формальні процедури;

4) результативність політичного курсу, що залежить від громадської думки, якості експертизи та результатів попередніх рішень [7, с. 183].

Г.Лассуелл вважав за необхідність виділити в процесі прийняття державно-управлінського рішення такі етапи, а саме: виникнення та пошук інформації щодо проблеми; розроблення рекомендацій, пошук та вибір найкращої альтернативи розв'язання проблеми; упевненість в правильності прийнятого рішення (увага акцентується на тих, на кого спрямоване рішення); поновлення, перегляд або його скасування [18, с. 102].

Для забезпечення високої якості та ефективності державно-управлінських рішень Р.Фатхутдінов вважає за необхідність виконання таких умов:

- застосовувати наукові підходи та вивчати вплив економічних законів на ефективність управлінських рішень;
- забезпечувати осіб, які приймають рішення, якісною інформацією як вхідною, так і вихідною, а сам процес збору та обробки – автоматизувати;

- застосовувати методи функціонально-вартісного аналізу, прогнозування, моделювання та економічно обґрунтувати кожне рішення;
- структурувати проблеми побудови "дерева цілей";
- забезпечувати зіставлення варіантів рішень, їх багатоваріантність, правове обґрунтування;
- розробити систему відповідальності та мотивації якісного та ефективного рішення, а також розроблювати механізм реалізації рішення [19, с. 21].

Серед переваг існуючих механізмів прийняття державно-управлінських рішень варто виділити системність, цілісність, ієрархічність (чітка ієрархія влади), комунікативність, стабільність організації. Дуже важливо, коли рішення приймаються за певним алгоритмом, надаючи можливість послідовно крок за кроком виконувати певні завдання, які виникають на кожному з рівнів, залучаючи при цьому необхідних експертів, науковців, громадян. Важливим є те, що прийняті державно-управлінські рішення базуються на Конституції, чинному законодавстві та не суперечать їм.

Слід пам'ятати, що непродуманість державно-управлінських рішень з точки зору їх соціального значення провокує соціальну напруженість та революційні перевороти. Такі рішення руйнують, деморалізують, породжують соціальну апатію, нестійкість у свідомості та деструктивність у поведінці громадян. В остаточному підсумку саме цим визначаються соціально-економічна сутність і правова обґрунтованість прийнятих державно-управлінських рішень, їх відповідність справедливості та гуманізму та забезпечення всезагального блага громадян. Дуже важливо під час прийняття державно-управлінського рішення знайти рівновагу між моральними, етичними цінностями та прагматизмом, службовців, які долучені до цього механізму.

Серед недоліків механізмів прийняття державно-управлінських рішень також варто виділити недостатність достовірної, вчасної, необхідної інформації для прийняття рішення, відсутність відповідальності за "неправильне" прийняте рішення, відсутність прозорості механізму залучення інститутів громадянського суспільства до прийняття державно-управлінських рішень, відсутність горизонтальних зв'язків. Громадяни не мають можливості впливати на політичну владу та державне управління, щоб здійснювати інституційні зміни в процесах формування та реалізації механізмів державної влади та управління. Вони позбавлені права

не лише брати участь у прийнятті рішень, а й контролю за їх виконанням. Демократизація діяльності традиційних організаційно-правових структур у процесі прийняття державно-управлінських рішень передбачає запровадження відповідних громадських форм, а саме: обговорення, голосування, незалежна експертиза, які мають бути ретельно сплановані, організовані, керовані.

Наука державного управління не приділяє достатньої уваги таким етапам державно-управлінських рішень, як формування цілей та їх узгодження між собою, збирання та обробка інформації, механізм вибору одного з варіантів з багатьох альтернатив, питання оптимальності прийнятого рішення. Дуже часто відбувається посилання на застарілу інформацію, коли замість аналізу та логічного викладу відомостей, даються доручення щодо визначення питання та внесення пропозицій у перспективі. Разом з тим прийняття державно-управлінського рішення відбувається в умовах невизначеності, тобто недостатності й неточності інформації про управлінське рішення, умови його реалізації та стан зовнішнього середовища. Дуже часто відбувається процес, коли прийняті рішення повністю не розв'язують проблему, відбувається підміна прийнятих рішень шляхом створення видимості виконання функцій та обов'язків.

Незважаючи на велику кількість недоліків, сучасний розвиток методології прийняття державно-управлінських рішень свідчить, що відбувається процес якісного оновлення всіх систем державного управління. Упровадження новітніх інформаційних технологій, модернізація системи державного управління сприятиме становленню ефективного та якісного механізму прийняття державно-управлінських рішень.

5.3. Модернізація політико-адміністративного управління в умовах реформування державної політики

Для України як для держави, що перебуває на стадії свого становлення (за деякими визначеннями – перехідна, транзитна), особливо актуальним є аналіз процесів сучасного стану політико-адміністративної взаємодії, визначення перспективних шляхів формування ефективної держави, дійових моделей політико-адмі-

ністративного управління, удосконалення взаємовідносин між суспільством, громадянами і владними інституціями в цілому. В умовах реалізації завдань модернізаційного розвитку перехідних суспільств важлива функція належить активній ролі держави, механізмам ефективної державної політики, її вмінню адаптуватися до нових вимог і потреб розвитку суспільства.

Оптимізація системи державного управління, поліпшення його якісних ознак передбачає дієву організацію процесу політико-адміністративної взаємодії, впливу суспільства на формування кадрового складу апарату управління, розподіл політичних і адміністративних функцій, політичну нейтральність управлінського апарату чиновників та політичну зрілість і відповідальність політиків.

Модернізація політико-адміністративного управління в напрямі створення ефективної держави безпосередньо пов'язана з вдосконаленням політичної системи, ефективною реалізацією адміністративних реформ, раціоналізацією політико-адміністративної взаємодії, оптимізацією системи місцевого самоврядування. Важливим є визначення оптимального співвідношення між цілями досягнення економічної ефективності за ринкових умов і соціальної спрямованості системи державного управління в цілому.

Відповідно йдеться про коригування вектора державної політики в напрямі підтримки національних проектів, спрямованих на посилення соціальної складової, забезпечення економічного зростання, подолання кризових явищ в економіці, розвиток наукового потенціалу, підтримки "економіки знань", значних інвестицій у розвиток людського потенціалу, процесу інтелектуалізації праці, що сьогодні є одним з головних ознак конкурентоспроможних якостей ефективної держави.

Ідея перерозподілу відповідальності між владними інститутами і суспільством була взята за основу більшості адміністративних реформ, що реалізовувались у більшості західних країн наприкінці XX ст., в основі яких була не стільки гуманітарна соціальна ідея, скільки пошук напрямів, передумов забезпечення економічної стабільності й зростання, підвищення економічної конкурентоспроможності й політичної стабільності держави. Фактично розвиток суспільства, ускладнення його системних складових були передумовою виникнення нових форм організаційної взаємодії з державою як політичним інститутом, стимулювання пошуку нових форм співпраці з громадянським суспільством.

Визначним фактором формування нової управлінської парадигми взаємовідносин влади і суспільства, політико-адміністративних інтеракцій є відкритість і прозорість управлінської діяльності, дієвість зворотних зв'язків, що також є серйозною перешкодою проявам корупції і впливу тіньових схем у механізмі прийняття і реалізації державно-управлінських рішень, державної політики у цілому.

Ідеться про новий формат взаємовідносин і розподіл відповідальності між державою і суспільством, коли функції визначення стратегії розвитку, стратегічного планування залишаються за державою, владними інститутами, а деякі окремі функції надання послуг суспільству передаються комерційним, неурядовим організаціям, різноманітним структурам громадянського суспільства.

У цьому контексті важливим аспектом є створення умов з боку влади для розширення політичної активності й участі громадян у громадсько-політичному житті, їх включення в процес підготовки і обговорення важливих політико-адміністративних рішень, розширення громадських ініціатив у системі місцевого самоврядування, яке у сучасних європейських демократіях розглядається як важлива складова управління суспільним розвитком, соціальної взаємодії держави і суспільства в цілому, важливим елементом моніторингу ефективності соціальних дій влади і фактор, стримуючий монополію жорсткого централізованого управління.

Посилення самоврядних ініціатив і автономії системи місцевого самоврядування розглядається як наявність вектора демократичного суспільного розвитку, особливо це актуально для посткомуністичних країн, у яких за часів тоталітарного управління фактично не існувало дієвої системи місцевого самоврядування.

Одним з основних постулатів Європейської хартії місцевого самоврядування, якого дотримується і Україна, є принцип субсидіарності, який передбачає максимальну наближеність управління до суспільства, функцією влади є створення умов і можливостей для громадян у задоволенні своїх потреб, а також повною мірою реалізувати свої управлінські й самоуправлінські здібності та вміння. Саме цей принцип і є в основі розвитку демократичної системи врядування, ефективного політико-адміністративного управління, деконцентрації і демонополізації влади, максимальної реалізації принципу зворотного зв'язку влади і суспільства.

Сьогодні вже чітко окреслена тенденція формування нової системи взаємозв'язків між державою і громадянським суспіль-

ством, одним з проявів якої як раз і є розширення громадянських ініціатив і включення громадян в процес вироблення і реалізації державних політико-адміністративних рішень.

Реалізація державної політики за таких умов відбувається виходячи з нових принципів взаємовідносин держави і суспільства, більш чітко окреслені суспільні потреби і інтереси громадян, посилюється вплив і участь громадян на процес впровадження в життя державно-управлінських рішень, а також громадський моніторинг функціонування владних інститутів, системи державної служби в цілому.

Умовою здійснення такого контролю з боку суспільства, громадськості є прозорість діяльності органів державної влади, публічність прийняття політико-адміністративних рішень, доступ до інформації, документів на всіх стадіях їх прийняття, упровадження і реалізація.

Важливим аспектом здійснення такого моніторингу в демократичних країнах є медіаконтроль, можливість вивчення і подальшого висвітлення у своїй діяльності засобами масової інформації діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування. Не випадково ЗМІ називають четвертою владою виходячи з їх широкого інструментарію механізмів впливу на суспільство і громадську думку.

Посилення впливу суспільного чинника на управлінські процеси мало також свій прояв у тому, що перспектива розвитку ефективної держави стала чітко поєднуватися з необхідністю розвитку людського чинника, людського потенціалу. Так, наприклад, адміністрація Сполучених Штатів Америки у період з 1990 по 2000 рр. збільшила витрати на соціальні програми більше ніж на десять відсотків – з 49,4% у до 62%, водночас на військові програми збільшення відбулося лише на 0,8% (з 3% до 3,8) [20, с. 56–57].

На наш погляд, найбільш політико-адміністративна дихотомія спостерігається в сучасній англійській системі, у якій де-юре прописано багато обмежень щодо можливості об'єднання політичних і адміністративних функцій, навіть для того, щоб бути призначеним на політичну посаду міністра необхідно мати більше ніж десять років досвіду парламентської роботи, яка не перетинається з роботою чиновника, державного службовця.

Водночас у багатьох сучасних політико-адміністративних системах спостерігаються чіткі тенденції політизації управління і державної служби, патронажу з боку політиків, у тому числі навіть

у тих, які наполягають на необхідності політичної нейтральності й незалежності чиновників, розвитку системи менеджменту і партисипативного управління, наприклад у Сполучених Штатах Америки, деяких європейських країнах – Франції, Італії, Португалії.

Актуальним завданням сучасної системи політико-адміністративного управління в Україні є підвищення якості системи державного управління, місцевого самоврядування, управлінських здібностей держави як соціального інституту в напрямі досягнення визначених цілей і стратегій розвитку. Пріоритетним завданням держави у періоди стагнації і кризи має бути зміцнення середнього класу, підтримка рівня зайнятості населення, розвиток людських ресурсів. Соціальні стандарти і рівень соціального забезпечення мають відповідати суспільним потребам.

Важливим критерієм має бути зіставлення кінцевої результативності й ефективності поставлених завдань і виконаних дій, у цілому – орієнтація роботи на кінцевий результат, дієва взаємодія держави, громадянського суспільства і бізнесу. Також актуальним завданням є аналіз структурно-функціональних характеристик суб'єктних складових політико-адміністративного управління в контексті визначення їх соціально-економічної і організаційної ефективності.

Має бути розроблена система оцінювання ефективності діяльності органів державної влади, передусім її виконавчої гілки на основі зіставлення цілей, завдань і результатів їхньої діяльності, а також опрацювання ефективної системи стимулювання діяльності державних службовців, активізації їх творчого потенціалу.

У цьому контексті потребують розробки нові кваліфікаційні вимоги управлінської компетенції державних службовців, особливо вищої і середньої ланки, а також дієвої системи оцінювання результатів їхньої професійної діяльності. Так, наприклад, у Сполучених Штатах Америки розроблена модель "управлінського профілю керівника" SeniorExecutive Service, яка включає такі складові елементи: 1) сфери управлінської компетенції; 2) особистісні і ділові якості керівника; 3) моделі і характеристики поведінки керівника [21, с. 28–35].

Надзвичайно важливою є оптимізація процесу реалізації і виконання державних функцій, надання громадянам якісних державних адміністративних послуг. Фактично йдеться про формування ефективної горизонтальної системи управління і самоуправління, створення конкуренції у наданні якісних послуг суспільству.

Актуальним завданням є розроблення комплексу завдань щодо критеріїв якості виконання прийнятих рішень, стимулювання ініціативності й активізація творчого потенціалу державних службовців. Необхідно суттєве вдосконалення системи виконання прийнятих політико-управлінських рішень, своєчасне визначення перспективних, оперативних і тактичних завдань. У цілому система виконавчих органів влади не завжди своєчасно виконує завдання, що ставляться політичним керівництвом. Однією з причин цього є неефективна система взаємодії суб'єктів політико-адміністративного управління.

Крім того, існує ще і проблема міжособистісної комунікації політиків і чиновників у процесі управлінської взаємодії. Особливо актуально це для суспільств, що перебувають у перехідному стані.

У цьому контексті суттєвим є те, що у західних країнах отримало назву "public affairs", комунікативний фактор, що сприяє включенню в публічну політику, державні справи, співробітництво бізнесу, інституцій громадянського суспільства.

Важливим фактором розширення суб'єктності системи державного управління в напрямі його модернізації є те, що, як відзначає Л.Сморгунов, можна розглядати як нову форму взаємодії держави і суспільства, політико-комунікативний фактор, що трактується не тільки як процес впливу на політику і діяльність органів державної влади з боку різноманітних структур і організацій громадянського суспільства, бізнесу, організацій публічного сектора, а й також засіб, стимул, ефективний механізм, активізуючий і розширюючий участь у процесі вирішення державних справ, у механізмах вироблення і реалізації державної політики [22, с. 132–138].

Питання підвищення якості системи політико-адміністративного управління є надзвичайно актуальною в аспекті покращення управлінських функцій держави як політичного інституту в цілому.

Важливою складовою процесу цього вдосконалення є ефективна система стратегічного планування і програмно-цільового управління, передусім у діяльності урядових структур, а також контроль за виконанням політико-адміністративних завдань. У цілому система управління має оперативно і чітко реагувати на політичні ініціативи і завдання, що йдуть від центрів прийняття політико-адміністративних рішень.

Виникнення парадигми New Public Management постає як новий погляд на державу і систему державного управління, яка з монстра Левіафана перетворюється на партнера в системі соціаль-

но-управлінської взаємодії, наголошується на розвитку її сервісних функцій щодо суспільства, надання йому потрібних адміністративних послуг з боку держави.

Сьогодні варто говорити про необхідність розробки державної стратегії сталого розвитку, формування антикризових принципів державного управління, концептуальне обґрунтування створення нових управлінських інститутів, центрів прийняття публічних рішень, інституціоналізація нового розподілу повноважень у структурах політико-адміністративного управління, активізації впливу громадськості на процеси управління і самоорганізації суспільства в напрямі розвитку інноваційного, соціально орієнтованого державного управління.

Сучасним завданням для України є розробка власних критеріїв і методів оцінювання ефективності системи політико-адміністративного управління. Важливим фактором ефективного прогресивного розвитку держави є оптимальне співвідношення економічної ефективності, запровадження парадигми маркетингу і менеджменту з принципами соціальної ефективності державного управління.

Актуальним у цьому контексті є те, що ефективна реалізація державної політики залежить не стільки від наявних суспільних ресурсів, скільки від умов і якості організації державного управління. У цьому аспекті саме ефективна взаємодія суб'єктів політико-адміністративної складової є надзвичайно важливим фактором прогресивних модернізаційних змін у сучасному українському суспільстві.

Неефективність реалізації управлінських функцій державою має свій прояв у системних кризових явищах різних суспільних сфер. Державі для дієвої реалізації державної політики потрібна ефективна система управління, що є гнучкою у досягненні визначених стратегічних цілей, ураховуючи сучасні тенденції, потреби і завдання суспільного розвитку.

Важливим аспектом посилення управлінських функцій держави, консолідації українського суспільства є політичний консенсус основних політичних еліт, влади і опозиції у контексті спільних дій щодо досягнення цілей і вирішення завдань державної політики.

Актуальним завданням українського державотворення є посилення ідеологічної складової, передусім спільна робота всіх політичних суб'єктів над визначенням державної ідеї, яка поєднувала би все суспільство в напрямі підвищення його цілісності,

подолання кризи у різних сферах суспільного життя, політичних суперечностей "сходу" і "заходу" Української держави.

Напрями реформування:

- адаптація системи політико-адміністративного управління (нормативно-інституціонально, організаційно, функціонально) до нових викликів суспільства, створення умов для розвитку нової системи управління в напрямі ефективної реалізації завдань державної політики;
- запровадження в системі державного управління, управлінської діяльності механізмів нового державного менеджменту (партисипативного управління (управління суспільством разом із самим суспільством));
- нормативне і функціональне розмежування політичних і адміністративних функцій у системі політико-адміністративного управління, обмеження впливу бюрократії на систему і механізми прийняття політичних рішень, вироблення стратегічних цілей державної політики;
- раціоналізація діяльності політико-адміністративних інститутів, передусім виконавчої гілки влади (бюрократії), підвищення її відповідальної ролі, ефективне запровадження принципів прозорості й відкритості в діяльності органів влади;
- запровадження та ефективна діяльність системи електронного урядування, підвищення комунікативних зв'язків влади з суспільством, доступ громадян до управлінської інформації, що в цьому контексті є надзвичайно важливим для подальшого вдосконалення системи політико-адміністративного управління;
- розробка ефективної системи рекрутування, критеріїв добору, підбору і ротації кадрів у систему державної служби, подолання клієтилізму і кланових принципів у процесі роботи з кадрами. Мають бути розроблені принципи оцінювання наявних необхідних професійних знань, інноваційного мислення і володіння адміністративно-управлінськими технологіями;
- посилення антикорупційного законодавства, розробка і запровадження ефективних засобів боротьби з корупцією в органах державної влади;

- налагодження ефективної взаємодії держави як політичного інституту з громадянським суспільством і бізнесом, відкритість політико-адміністративного управління.

Модернізація системи державного управління, реформування державної політики, удосконалення політико-адміністративної взаємодії у сучасному суспільстві безпосередньо пов'язані з концепцією побудови ефективної держави як такої системи організації функціонування інститутів державної влади, за якої держава як політичний інститут максимально задовольняє потреби суспільства, ефективно реалізує свої функції, оптимально використовуючи наявні ресурси. Прийнята Комітетом економічних реформ при Президентові України Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" передбачає низку завдань для поступового зростання економіки, подолання кризових явищ в українському суспільстві, налагодження ефективної співпраці політико-адміністративних інститутів з громадянським суспільством.

Складові ефективної держави пов'язані з сервісною її роллю щодо суспільства, надання нею якісних публічних послуг громадянам. Важливим напрямом підвищення управлінських функцій держави, її економічної і соціальної ефективності, потенціалу держави є наявність ефективної нормативно-правової системи, тобто норм і правил, що мають регулювати соціальні інтеракції, запобігати виникненню і розвитку різноманітних суспільних ризиків.

Фактором прогресивного розвитку держави є підвищення соціальних стандартів життя, задоволення соціальних потреб громадян, прогресивне економічне зростання і стабільність політичної системи.

Розділ 6

МЕХАНІЗМИ ЗАЛУЧЕННЯ СТЕЙКХОЛДЕРІВ ДО ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Традиційно під терміном "*стейкхолдери*" (від англ. stakeholder, буквально – "власник долі") розуміють групи впливу, які існують усередині чи за межами структури (організації, системи), інтереси яких потрібно враховувати під час здійснення тієї чи іншої діяльності. За міжнародним стандартом соціальної відповідальності ISO 26000, "стейкхолдер" (або заінтересована сторона) – це особа, група осіб, організація чи об'єднання, які мають інтерес у будь-яких рішеннях або діях організації чи системи загалом.

6.1. Формування державно-приватного партнерства у сфері реформування державної політики

Без широкої суспільної підтримки, що базується на бажанні змін, неможливо здійснити перетворення системи державного управління, зробити цей процес незворотним. У цьому зв'язку актуалізується питання здатності членів суспільства до згоди, консенсусу, компромісу, спроможного забезпечити потрібні домовленості, узгодити процедуру розроблення державної політики, адекватну потребам суспільства. Можна стверджувати, що чим вища ця спроможність у суспільства, тим ближче воно наблизилося до демократичних стандартів і процедур.

Це зумовлює потребу розвитку державно-приватного партнерства як форми інституціональної взаємодії державної влади з бізнесом. Зростання ролі партнерства в розвитку суспільства вимагає й удосконалення його форм участі у створенні державної політики.

Становлення й розвиток державно-приватного партнерства (ДПП) визначається кількома основними факторами, що зумовили зростання партнерських форм господарювання в ринковій економіці на сучасному етапі.

Перший фактор – приватизація державних активів, курс на яку був узятий у більшості країн світу в 1980–1990-х рр. І тут ДПП покликане було відіграти одну з основних ролей.

Другий фактор – національні уряди, які не мають у достатніх обсягах фінансових ресурсів, щоб модернізувати, обслуговувати й розширювати інфраструктуру, яка є у власності держави. Залучення бізнесу до відтворювальних процесів в інфраструктурних галузях стало одним з дієвих механізмів розв'язання інфраструктурних проблем.

Третій фактор – бізнес, який значно більшою мірою, ніж держава, має мобільність, швидкість прийняття рішень, здатність до нововведень, використання технічних і технологічних змін. Уряд, у свою чергу, може полегшувати реалізацію проектів шляхом вжиття низки інституціональних заходів, а також за рахунок фінансово-економічних важелів: субсидій, гарантій, інших видів фінансової підтримки [1].

В Україні розвиток партнерських відносин держави і бізнесу перебуває на початковій стадії, зокрема не сформовано ще інститути та інституціональне середовище державно-приватного партнерства, не чітко визначені мета такого співробітництва, сфера його дії, а також принципи, на яких воно здійснюватиметься.

Термін "державно-приватне партнерство" розглядається як у вузькому, так і в широкому сенсі. Державно-приватне партнерство у вузькому розумінні описує довгострокове, що регулюється договором, співробітництво між державою і приватним сектором з метою виконання суспільних завдань, яке охоплює весь життєвий цикл відповідного проекту: від планування до їх експлуатації, включаючи технічне обслуговування [2].

У широкому смислі термін "державно-приватне партнерство" включає в себе всі форми кооперації між державою і приватним сектором, які перебувають в полі між вирішенням завдань, що традиційно належать до компетенції держави, самою державою, з одного боку, приватизацією – з другого [3].

Також у широкому розумінні державно-приватне партнерство – це взаємовигідне середньо- і довгострокове співробітництво між державою і бізнесом, що реалізується в різних формах (починаючи від контрактів на виконання робіт, акціонування і закінчуючи консультаціями держави і бізнес-асоціацій) і яке ставить за мету вирішення політичних і суспільно значущих завдань на національному, регіональному і місцевому рівнях.

На думку К.Павлюк, С.Павлюк, у широкому розумінні трактування поняття державно-приватного партнерства включає конструктивну взаємодію держави, приватного сектора, громадян-

ських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності. У зв'язку з цим державно-приватне партнерство можна розглядати як суспільно-приватне партнерство, визначаючи його як конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значущих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності й прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства. У зв'язку з цим актуалізується роль ДПП у творенні державної політики, що має відображати реалії життя та бути спрямованою на потреби суспільства.

Згідно з підходами Європейської Комісії визначаються такі основні ролі приватного сектора у схемах ДПП [4]:

– формування спільних інвестиційних ресурсів державного та приватного секторів для досягнення суспільно значущих результатів;

– підвищення ефективності використання об'єктів державної власності на основі підприємницької мотивації;

– створення нових методів управління;

– створення доданої вартості для споживачів і суспільства в цілому;

– забезпечення кращого визначення потреб і оптимальне використання ресурсів.

Основним законом, який регулює діяльність таких партнерств в Україні, є прийнятий у липні 2010 р. Закон України "Про державно-приватне партнерство", яким визначено організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі.

Так, державно-приватним партнерством визначена система відносин між державними (держава Україна, АРК, територіальні громади в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування) та приватними (юридичні особи та фізичні особи-підприємці) партнерами, що побудована на принципах рівності партнерів та узгодженості їхніх інтересів, під час реалізації яких можливості обох партнерів об'єднуються. Передбачений відповідний розподіл ризиків, відповідальності та отримання кінцевого результату, можливості взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі.

Законом України "Про державно-приватне партнерство" передбачено, що державно-приватне партнерство застосовується у таких сферах: пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу, будівництво та експлуатація автострад, доріг, залізниць, машинобудування, охорона здоров'я, оброблення відходів, управління нерухомістю тощо. Важливими положеннями цього Закону є базові принципи ДПП та визначення аналізу його ефективності, що можуть слугувати правовим підґрунтям для державно-приватного партнерства у сфері аналізу державної політики.

У ст. 3 цього Закону "Основні принципи здійснення державно-приватного партнерства" визначено такий його базовий принцип, як узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди, який є важливим принципом аналізу державної політики і дає змогу ширше залучати приватних підприємців до творення державної політики.

У ст. 11 "Аналіз ефективності здійснення державно-приватного партнерства" зазначається, що ефективність здійснення державно-приватного партнерства та виявлення можливих ризиків, пов'язаних з його реалізацією, проводяться шляхом:

– детального обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення державно-приватного партнерства;

– порівняння основних показників реалізації проекту (рентабельності, рівня витрат, якості послуг тощо) із залученням приватного партнера та без такого залучення; виявлення видів ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ризиками, що здійснюється відповідно до методики (232-2011-п), затвердженої Кабінетом Міністрів України;

– визначення форми реалізації державно-приватного партнерства. Аналіз ефективності здійснення державно-приватного партнерства та виявлення можливих ризиків, пов'язаних з його реалізацією, проводяться щодо об'єктів: державної власності – центральним органом виконавчої влади, уповноваженим Кабінетом Міністрів України; комунальної власності – виконавчим органом місцевого самоврядування, уповноваженим відповідною сільською, селищною, міською, районною чи обласною радою; Автономної Республіки Крим – органом, уповноваженим Радою міністрів Автономної Республіки Крим.

Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства (384-2011-п) визначається Кабінетом Міністрів України з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

У ст. 12 містяться обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення державно-приватного партнерства.

Обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення державно-приватного партнерства проводиться за результатами аналізу:

– економічних та фінансових показників реалізації партнерства, у тому числі порівняння показників його реалізації із застосуванням державно-приватного партнерства, включаючи прогнозовані витрати та вигоди від його реалізації, з показниками здійснення такої діяльності за інших умов, ніж у рамках державно-приватного партнерства; соціальних наслідків реалізації партнерства, включаючи поліпшення якості послуг та рівень забезпечення попиту товарами (роботами і послугами);

– ризиків, пов'язаних з реалізацією партнерства, з урахуванням різних засобів їх розподілу між державним та приватним партнерами і впливу відповідного розподілу ризиків на фінансові зобов'язання державного партнера; екологічних наслідків реалізації партнерства з урахуванням можливого негативного впливу на стан довкілля [5].

Водночас аналіз Закону України "Про державно-приватне партнерство" свідчить, що документ має низку суперечностей. Так, перелік сфер застосування державно-приватного партнерства відповідно до положень Закону не містить аналізу державної політики. Для практичної реалізації положень Закону необхідно розробити більш чіткий та прозорий механізм партнерства, забезпечити чіткий розподіл етапів реалізації його проектів. Закон передбачає реалізацію проектів лише у формі договору, тоді як, наприклад, у ряді європейських країн такого обмеження немає, переважно створюється спеціальна структура у формі юридичної особи за участю публічного і приватного партнера.

З метою забезпечення виконання заходів, визначених напрямом "Поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій" Програми економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", передбачається забезпечення ефективності та прозорості функціонування механізмів державно-приватного партнерства. Установлення

методології оцінювання ефективності проектів, забезпечення прозорого механізму проведення конкурсів, запровадження ефективної системи мотивації й контролю в органах, відповідальних за реалізацію проектів державно-приватного партнерства з боку держави.

На виконання п. 4 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України наказом від 16 серпня 2011 р. № 40 затвердило Форму подання пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства, яка була зареєстрована Міністерством юстиції України 20 жовтня 2011 р. за № 1217/19955.

Відповідно до Указу Президента України від 31 травня 2011 р. № 634/2011 "Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України", Міністерство економічного розвитку і торгівлі України виконує свою функцію спеціально уповноваженого органу з питань державно-приватного партнерства.

На сьогодні Кабінетом Міністрів України розроблено нові нормативно-правові акти у сфері здійснення державно-приватного партнерства. Так, 17 березня 2011 р. була прийнята постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства", якою передбачена державна підтримка у вигляді державних та місцевих гарантій, фінансування заходів та в іншій формі згідно із Законом.

В Україні вже впроваджуються пілотні партнерства в межах інших проектів. Наприклад, з 2009 р. успішно діє Проект USAID "Реформа міського теплозабезпечення в Україні". Київський економічний інститут є партнером нещодавно розпочатої довготривалої Програми розвитку державно-приватного партнерства, яка фінансується USAID. Ця програма працюватиме впродовж п'яти років і має на меті виконання таких завдань:

1. Стимулювання розробки державної політики та правового регулювання у сфері ДПП.

2. Підтримка роботи уповноваженого державного органу з питань ДПП.

3. Інформаційна підтримка, навчання, підвищення рівня знань та навичок про ДПП.

4. Підтримка запровадження пілотних проектів на місцевому рівні.

("Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність" (ЛІНК), фінансований USAID, одним із завдань якого є також підтримка ДПП в Україні та інші.)

Відносини держави та бізнесу є вкрай важливими для розвитку країни. Відбувається поступове становлення ринкових принципів взаємовідносин між суб'єктами господарювання, між роботодавцями і працівниками. Установлюються конкурентні засади функціонування основних національних ринків. Водночас відчутне відставання у формуванні та інституційному оформленні взаємного узгодження інтересів між органами державної влади, підприємницькими структурами та організаціями громадянського суспільства. Це загрожує суттєвим деформуванням розподілу суспільних благ, що може спричинити виникнення соціальних криз та послаблення ролі держави у проведенні цілеспрямованої соціально-економічної політики.

Участь приватного сектора у творенні державної політики можлива лише в процесі конструктивного відкритого діалогу між державою, бізнесом та організаціями громадянського суспільства. Вилучення будь-якої з цих сторін з діалогу одразу призводить до розбалансування національної суспільно-економічної системи. Прозорий діалог між владою та бізнесом суттєво знижує ризики ведення бізнесу за рахунок збільшення передбачуваності державної політики як вагомого чинника середовища функціонування бізнесу. Дасть змогу відокремити корпоративно-лобістські інтереси під час розробки та запровадження суспільно корисних рішень в економіці, державному управлінні, місцевому самоврядуванні.

Спільному творенню державної політики сприяє діяльність дорадчих рад при органах влади. Так, у жовтні 2000 р. Держкомпідприємництвом нормативно забезпечено діяльність дорадчо-консультативного органу при місцевих органах виконавчої влади, що сприяє реалізації державної політики у сфері розвитку підприємництва та реалізації регуляторної політики, – Координаційної ради з питань розвитку підприємництва, до складу якої на паритетних засадах входять представники громадськості та органів місцевої влади. Крім того, з часу свого заснування, більше восьми років, дієвим партнером Держкомпідприємництва та бізнес-громади є Громадська колегія при цьому органі державної влади.

З 2000 р. Законом України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" при Держкомпідприємництві було впроваджено принципово новий інститут – експертно-апеляційну раду.

Рада як законодавчо визначений колегіальний орган стала першим прикладом партнерства держави і громадськості та інструментом регулювання досудових спорів підприємця і органу ліцензування.

Рада здійснює експертизу проектів нормативно-правових актів з питань ліцензування, розроблення рекомендацій з основних проблем державної політики у сфері ліцензування, розглядає заяви, претензії та скарги суб'єктів господарювання на рішення органів ліцензування щодо порушення цими органами ліцензійного законодавства. Рішення Ради мають характер експертних висновків і є обов'язковими для розгляду Держкомпідприємництвом та підставою для видання ним розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування. Рішення ради обов'язкові до виконання.

З метою забезпечення ефективної співпраці підприємницьких структур з урядом та іншими органами державної виконавчої влади у проведенні державного розвитку підприємництва і формування ринкової інфраструктури 22 березня 1993 р. була заснована Рада підприємців при Кабінеті Міністрів України. Відповідно до реалій та потреб часу склад Ради змінювався, її положення удосконалювалися.

Сьогодні Рада є постійно діючим консультативно-дорадчим органом для надання експертної та консультаційної допомоги Кабінету Міністрів України в процесі проведення державної політики у сфері розвитку підприємництва в умовах проведення економічних реформ, до складу якої входять провідні громадські лідери, науковці, визнані експерти з економічної та соціальної політики.

Наступним кроком уряду в удосконаленні взаємодії влади та громадськості було прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. за № 1378 "Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", яка передбачала об'єднання зусиль влади і громадськості в напрямі пошуку шляхів і ресурсів для розв'язання важливих проблем суспільства.

Результатом прийняття зазначеної Постанови стала уніфікація системи консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади всіх рівнів.

Наразі громадські ради, що створені при більшості центральних та місцевих органів виконавчої влади, є ефективним механізмом впливу громадськості на вироблення політики певного державного органу, додатковим експертно-інформаційним ресурсом

відповідного органу виконавчої влади. Завдяки цьому громадські ради можуть суттєво впливати на рівень довіри громадян до влади та упереджувати протистояння суспільства владі [6].

З метою створення належних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики в листопаді 2008 р. відповідною постановою Кабінету Міністрів України затверджено Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Цим Порядком визначено, що громадська експертиза є складовою механізму демократичного управління державною, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінювання діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Забезпечуючи постійний моніторинг державної політики з метою виявлення моментів її неузгодженості із завданнями розвитку підприємництва, громадські об'єднання підприємців сприяють підвищенню ефективності державної політики. Спираючись на них, органи влади мають змогу отримувати оперативну інформацію про стан національної економіки й потреби суб'єктів господарювання, делегувати їм певні права на вжиття заходів державної економічної політики, повноваження щодо економічної експертизи інвестиційних проектів, економіко-правового аналізу проектів законів та постанов уряду, вироблення проектів рішень органів влади з відповідних питань тощо.

Широкомасштабні реформи системи державного управління в усьому світі зумовлені низкою причин, серед яких необхідно виділити глибокі зсуви в системі соціальних зв'язків і технологій організації сучасного суспільства. Зміна технологічної парадигми, як правило, пов'язана з трансформаціями інструментів управління і, насамперед, державного. У період із середини 1980-х до кінця 1990-х рр. у багатьох демократичних країнах були реалізовані широкомасштабні та комплексні реформи системи державного управління на базі нових концептуальних підходів до державного управління (New Public Management). Важливим аспектом реформування стало залучення інститутів громадянського суспільства до виконання функцій, які раніше виконувала держава. Експерти вважають, що саме техніко-економічні зміни у поєднанні із соціальними зсувами покликали до життя нові моделі відносин дер-

жави і громадянського суспільства. За підтримки держави та на підґрунті взаємної заінтересованості справами держави, бізнесу і громади має відбуватися поступова еволюція від соціального до економічного діалогу, яка має супроводжуватися розширенням кола суб'єктів – учасників діалогу, та об'єктів – питань, охоплених діалогом, а результатом буде ефективна державна політика.

6.2. Технології залучення громадськості до реформування державної політики

Одним з показників оцінки стану демократії в країні є рівень впливовості громадян на формування і здійснення державної політики, оскільки демократія як спосіб функціонування політичної системи суспільства базується на визнанні народу головним джерелом влади та гарантуванні його права брати участь у вирішенні суспільних і державних справ.

Активна участь громадян у здійсненні державної політики відповідає інтересам усіх сторін державно-управлінського процесу. Вона дає змогу більш повно представляти інтереси різних суспільних груп, у чому об'єктивно заінтересована як влада, так і широкі верстви населення забезпечувати якість та легітимність державно-управлінських рішень, запобігати зловживанню владою та її бюрократизації, налагоджувати конструктивне співробітництво між владними структурами й населенням.

Для Української держави, яка здійснює демократичні трансформації в усіх сферах суспільного життя, залучення широкої громадськості до реформування державної політики визначено як стратегічне завдання органів державної влади. Про це, зокрема, йдеться в затвердженій Указом Президента України Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Цей документ спрямований "на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави" [7].

Існуюча в Україні практика формування і здійснення державної політики поки що далека від світових демократичних стандартів. Нерозвиненість інститутів громадянського суспільства, відсутність дієвих механізмів демократичного врядування, недостатня прозорість і відкритість процесу підготовки й прийняття державно-управлінських рішень і, загалом, нестабільність політичних процесів негативно впливають на оцінку громадянами своєї спроможності впливати на ситуацію в державі. За даними соціологічних опитувань, лише 22,2% наших співвітчизників вважають, що вони можуть за певних умов впливати на події, що відбуваються у країні [8, с. 500]. Наслідком цього, вважають дослідники, є зниження рівня довіри громадян до усіх інститутів влади та показники їх реальної громадсько-політичної участі.

Попри наявність в Україні інституційних механізмів для забезпечення участі громадян у формуванні державної політики та прийнятті державно-управлінських рішень, політична та громадська активність населення залишається низькою: у громадсько-політичних заходах беруть участь менше 20% громадян. За останні п'ять років рівень громадсько-політичної активності населення України суттєво знизився (кількість учасників громадсько-політичних заходів у 2011 р. становила 17,6% проти 35,3% у 2006 р.) [9, с. 219].

Становлення України як демократичної, правової держави потребує вдосконалення системи державного управління, широкого впровадження інструментів демократії, зокрема й у процеси вироблення державної політики. Це, у свою чергу, неможливо без суттєвих зрушень у свідомості населення в напрямі усвідомлення громадянами себе активними учасниками та рушійною силою державотворчих процесів.

Політико-правові засади реалізації права громадян на участь у формуванні й здійсненні державної політики закріплені в Конституції України. Регулювання окремих складових політики сприяння залученню широкої громадськості до формування державної політики через інститути громадянського суспільства визначено, зокрема, законами України "Про об'єднання громадян", "Про органи самоорганізації населення", "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" гарантується право громадськості на участь у виробленні місцевої політики та передбачаються форми такої участі.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р було схвалено Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. Реалізовуючи державну політику у сфері розвитку демократії участі, Кабінет Міністрів України 3 листопада 2010 р. видав постанову № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", якою затвердив Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Водночас доводиться констатувати, що попри значну кількість нормативно-правових актів, механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізовуються, потенціал інститутів громадянського суспільства в цьому напрямі повною мірою не використовується, а замість налагодження ефективного діалогу із суспільством зберігається тенденція непрозорості, закритості та забюрократизованості діяльності владних структур.

На думку вітчизняних науковців, низький рівень участі громадян у процесі розв'язання суспільних проблем зумовлений причинами як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру, зокрема: відсутністю усталеної демократичної практики, несформованістю правової і громадянської культури населення, високим рівнем підтримки патерналістського характеру держави, браком толерантності та суспільного консенсусу.

За цих обставин об'єктивно актуалізується потреба у використанні технологій залучення громадськості до реформування державної політики та створенні умов для підвищення ролі у цих процесах інститутів громадянського суспільства. Органи державної влади України мають "створити умови для повноцінного забезпечення та стимулювання громадської активності, зокрема шляхом забезпечення відкритості і прозорості своєї діяльності, залучення громадян та їх об'єднань до формування і реалізації політики на всіх рівнях" [10].

Як свідчить досвід країн розвиненої демократії, участь громадян та їх об'єднань у формуванні та реалізації державної політики дає змогу:

– по-перше, звільнити ресурси держави від реалізації окремих надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань, зберігаючи при цьому високі соціальні стандарти для населення. (Так, у Німеччині залучення громадських організацій до реалізації державних

політик дає можливість заощаджувати 30-37% вартості таких послуг для держави);

– по-друге, підвищити якість політичних і публічно-правових рішень через повніше врахування потреб населення, альтернатив і можливих наслідків рішень;

– по-третє, забезпечувати повнішу імплементацію публічно-правових рішень населенням [11].

Стандарти ЄС у сфері державного управління та місцевого самоврядування законодавчо закріплюють і гарантують право громадських організацій, представників бізнесу та пересічних громадян на участь у розробці та реалізації державних політик, а також стратегічних і програмних документів як на загальнодержавному рівні, так і на рівні місцевих громад та регіонів [12, с. 162].

Загалом залучення громадськості до формування та реалізації державної політики сприяє підвищенню рівня легітимності органів публічної влади, а процес їх взаємодії з інститутами громадянського суспільства, побудований на принципах діалогічності та партнерства, – формуванню у широкого загалу населення власної ініціативи, громадської відповідальності та навичок контролю за діяльністю влади. Громадяни починають усвідомлювати, що саме вони творять державну політику, реалізують її та контролюють, а отже, виступають реальними суб'єктами прийняття відповідних державно-управлінських рішень.

Натомість відсторонення населення від формування політики перетворює громадський сектор на альтернативу та конкурента владних структур як у соціальній, так і у політичній сферах, негативно впливає на рівень підтримки державних інститутів з боку населення, підриває легітимність публічних рішень та знижує готовність населення до їх виконання [13]. Управлінська практика знає випадки, коли дії третього сектора є більш успішними та економічними порівняно з аналогічними діями державних структур.

У країнах з розвиненою системою демократичного врядування широко використовуються різноманітні технології залучення громадськості до реформування державної політики.

У загальному значенні технологія трактується як прийоми, навички або послуги, які використовуються для того, щоб здійснити певні зміни в будь-якому матеріалі. Це поняття вперше було застосовано у системі технічного знання і означало найраціональніші шляхи побудови, організації виробничого процесу та надання відповідних рекомендацій. Більш широке визначення тех-

нології було запропоновано Льюїсом Дейвісом, який розглядав її як "поєднання кваліфікованих навичок, обладнання, інфраструктури, інструментів і, відповідно, технічних знань, необхідних для здійснення бажаних перетворень у матеріалі, інформації або людях" [14, с. 21].

Ускладнення соціальних процесів і необхідність ефективного управління ними викликала появу соціальних технологій. Як слушно зазначає український дослідник В.Цвєтков, поява соціальних технологій була пов'язана з потребою швидкого і великомасштабного "тиражування" нових видів діяльності, ідей, проектів. Їх використання означає, зокрема, ефективність соціального управління, усталеність соціальної організації і всього соціального простору [15, с. 16].

Соціальні технології як явище соціальної практики являють собою комплекс прийомів, що забезпечують досягнення сприятливих умов життя людей, їхньої організованості, ефективної взаємодії, задоволення суспільного інтересу, який тією або іншою мірою відповідає вимогам соціального часу [16, с. 124]. Їх можна визначити як обумовлені рівнем знань і суспільною ефективністю способи досягнення цілей, поставлених індивідами, їх групами та інститутами, комплекс методично описаних і на практиці втілених дій і/або процедур, об'єднаних у певній послідовності чи поєднанні, що спричиняють зміни або суттєвий результат у соціальній сфері [17, с. 31].

Соціальні технології включають методи, прийоми, засоби організації людської діяльності з впливу на соціальні процеси й системи і спрямовані на відтворення розвитку, оптимальне використання соціального потенціалу особистості або соціальної групи, відносини між людьми, а також результати їхньої діяльності. У системі політико-владних відносин вони проявляються у вигляді управлінських технологій і являють собою сукупність правил, процедур, прийомів і способів впливу на управлінський процес, які забезпечують конкретному суб'єктові управління оптимальну і ефективну реалізацію його цілей і завдань [18, с. 264]. Це безперервний процес впливу суб'єкта управління на організовану групу людей або окремих індивідів з метою організації та координації спільної діяльності для досягнення якомога кращих результатів.

Сутність соціальних технологій та основні принципи їх здійснення широко представлені у роботах зарубіжних дослідників, зокрема Х.Арендт, Р.Арона, П.Бергера, П.Бурд'є, О.Зинов'є-

ва, С.Лема, Н.Лумана, М.Маркова, К.Поппера, О.Тоффлера, М.Фуко, Ю.Хабермаса, Й.Шумпетера та ін.

У сучасній українській і російській науці проблеми соціальних і політичних технологій досліджують В.Бебик, Д.Видрін, В.Воронкова, С.Кара-Мурза, В.Князєв, В.Матвієнко, В.Патрушев, А.Пойченко, В.Полторак, Ю.Сурмін, Г.Щокін, В.Якунін та ін.

Технології залучення громадськості до реформування державної політики (різновид управлінських технологій) можна розглядати як сукупність методів, прийомів та засобів впливу владних структур на всебічний розвиток інституту участі громадян в управлінні суспільними справами.

Результативність їх застосування значною мірою залежить:

- по-перше, від того, наскільки збігаються інтереси і потреби у питаннях реформування державної політики влади і населення, чи заінтересовані громадяни у кінцевих результатах запропонованих владою суспільних змін, перетворень тощо;
- по-друге, від потенційних можливостей участі громадян у реформуванні державної політики (освіта, політична і правова культура, громадська активність, морально-психологічні якості);
- по-третє, від розвиненості організаційних форм участі населення в житті суспільства та позитивного досвіду розв'язання громадянами важливих для життя соціуму проблем як місцевого, так і загальнодержавного значення;
- по-четверте, від рівня державницької позиції управлінців, їхньої політичної і моральної свідомості.

Як свідчить міжнародний досвід, необхідними елементами для забезпечення конструктивної участі громадськості у реформуванні державної політики є: усвідомлення громадянами своїх прав, можливостей і каналів такої участі; їх ініціативність та бажання здійснювати зміни у своєму житті; обізнаність широкої громадськості щодо форм і методів діяльності; наявність певного досвіду співпраці як у рамках самих громадських об'єднань, так і з владними структурами; упевненість населення в результативності свого впливу на реформування державної політики; готовність домовлятися з боку представників влади і громадськості; експертно-консультативне забезпечення співпраці влади і громадськості [19, с. 96].

До ризиків і перешкод участі громадськості у реформуванні державної політики фахівці відносять брак взаємної довіри між громадянами і владою, низький рівень поінформованості громадян щодо проблем, на розв'язання яких спрямовані державні по-

літики, відсутність досвіду громадської діяльності, недостатність ресурсів, насамперед у громадян та їх об'єднань (часу, коштів, навичок), соціально-психологічні бар'єри (невпевненість у власних силах, нереалістичні очікування тощо).

У найбільш загальному плані технології залучення громадськості до реформування державної політики поділяються на:

– безпосередні, що реалізуються через механізми прямої демократії шляхом прямої взаємодії населення із суб'єктом державної влади, який формує і здійснює державну політику (референдуми, звернення громадян, громадські ініціативи, громадські консультації, публічні дебати, обговорення, функціонування при органах державної влади громадських рад тощо);

– опосередковані, до яких відносять вивчення громадської думки та інформаційно-аналітичні технології, аналітичні, експертні послуги, що можуть надавати органам державної влади неурядові громадські організації (НГО), незалежні аналітичні центри (НАЦ) на замовлення. Такі неурядові організації досить поширені в країнах розвиненої демократії і надають органам влади інформацію про ставлення громадської думки щодо тієї чи іншої політики (що є дуже важливим на етапі її визначення та формування).

Референдум як технологія залучення громадськості до реформування державної політики в сучасній Україні поки що недостатньо використовується як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. І це попри те, що він є, згідно з Конституцією, головним засобом волевиявлення народу. Використанню його в політико-управлінській практиці перешкоджає відсутність належного законодавчого регулювання. Нині чинний Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" був прийнятий ще у 1991 р., однак його положення не містять належної правової основи для їх проведення, яка б конкретизувала конституційні положення щодо референдуму. Це стосується правового механізму проведення референдумів і реалізації їх результатів. На думку політологів, відсутність політичного консенсусу щодо концепції реформування інституту референдуму – головна причина зволікання з прийняттям його нового (оновленого) змісту.

Звернення громадян можна по праву віднести до розряду масових технологій участі населення у реформуванні державної політики. Право на звернення закріплено ст. 40 Основного Закону України, що передбачає можливість направлення індивідуальних (колективних) письмових та усних звернень до органів державної влади (їх посадових і службових осіб) та закріплює обов'язок носіїв

владних повноважень розглянути такі звернення, а також дати обґрунтовану відповідь у визначені строки. Детальніше ці конституційні положення розкрито у Законі України "Про звернення громадян". Однак цей Закон був прийнятий ще у 1996 р. і на сьогодні не відповідає новим реаліям часу.

Попри це, у повноваженнях органів державної влади є всі можливості зробити звернення громадян реальним засобом залучення їх до участі у реформуванні державної політики. Сьогодні на рівні центральних органів державної влади (зокрема уряду) упроваджується система заходів з покращення роботи зі зверненнями громадян. Що ж стосується місцевих і регіональних органів влади, то через об'єктивні і суб'єктивні причини цей механізм взаємодії з громадськістю повною мірою не використовується (як і інститути громадянського суспільства).

До безпосередніх технологій залучення громадськості до реформування державної політики належать також різні форми консультацій з громадськістю. Вони проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державою, забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності владних структур, сприяння їх діалогу з громадськістю, урахування думки населення під час підготовки та прийняття органами державної влади рішень з важливих питань державного і суспільного життя. В обов'язковому порядку мають проводитися консультації з питань нормативно-правового характеру, що лежать у площині прав і свобод громадян, державних і місцевих політик економічного, соціального, і культурного розвитку та рішень щодо їх виконання, використання органами влади бюджетних коштів.

Виходячи з досвіду ЄС ефективність технологій консультування з громадськістю забезпечується дотриманням низки базових принципів їх здійснення: широта представництва заінтересованих сторін, відкритість та відповідальність як з боку влади, так і з боку представників громадського сектора, наявність зворотного зв'язку, доступність каналів комунікації, зрозумілість змісту питань, що виносяться на обговорення, тощо.

Важливим завданням органів державної влади України є "запровадження проведення систематичних консультацій з громадськістю у процесі прийняття рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, завчасного оприлюднення проектів відповідних актів на офіційних веб-сайтах цих органів, використання інших механізмів взаємодії" [20].

Безпосередня форма консультацій з громадськістю передбачає проведення публічних дебатів і обговорень.

Публічні дебати і обговорення в країнах розвиненої демократії є суспільною площадкою для дискусій з питань, актуальних для соціально-економічного розвитку держави. Їх метою є конструктивне й аргументоване обговорення важливих проблем державної чи місцевої політики та формування усвідомленої позиції громадськості щодо ключових проблем розвитку країни (регіону, території). Вони, як правило, проводяться у формі дискусії. Заздалегідь формується і оприлюднюється тема дебатів чи громадського обговорення, яка передбачає полярні точки зору. Прихильники і противники по черзі викладають ключові аргументи на підтримку власної точки зору. Своє ставлення до обговорюваних питань і думки щодо позиції протилежних сторін можуть висловити всі бажаючі. За результатами таких обговорень публічно приймається рішення щодо здійснення тієї чи іншої політики.

Щоб публічні обговорення не перетворилися у формальний захід, на них потрібно виносити питання, які реально зачіпають інтереси широкого кола громадськості. Вони також мають бути добре підготовленими – інформаційно і організаційно (забезпечення репрезентативності соціальних груп населення з урахуванням соціальної структури суспільства, об'єднань громадян, що проводять свою діяльність у певній галузі (сфері) чи регіоні). Публічне громадське обговорення може відбуватися також у формі конференцій, семінарів, форумів, громадських слухань, круглих столів, зустрічей з громадськістю, інтернет-конференцій тощо.

У реаліях сучасної України є потреба у визначенні засад проведення консультацій з громадськістю, публічних дебатів і обговорень на законодавчому рівні. Крім цього, розвиток засад державної політики щодо проведення консультацій у процесі реформування державної політики ставить на порядок денний питання про розширення інформаційних потоків між органами державної влади та громадянським суспільством з метою надання повної, точної, об'єктивної, надійної та відповідної інформації заінтересованим групам щодо будь-якого конкретного рішення у сфері державної політики.

Однією з найпоширеніших форм залучення громадськості до реформування державної політики в країнах Європейського Союзу є громадські слухання. В Україні вони теж використовуються, проте через недосконалість технологічного процесу прий-

няття рішень за допомогою проведення громадських слухань, відсутність чіткого механізму впровадження в життя їх результатів, недостатню матеріально-технічну базу і низький рівень поінформованості населення щодо проведення громадських слухань останні часто перетворюються у суто формальні заходи.

В умовах поширення інформаційних технологій дієвими видами консультацій з громадськістю можуть стати електронні консультації, інтернет-консультації, "гарячі" телефонні лінії. Їх перевагами є доступність, низька матеріальна витратність, анонімність, необмеженість часовими рамками та місцем проведення, що забезпечує широку участь у них різних категорій населення.

До безпосередніх (прямих) форм залучення громадян до реформування державної політики на місцевому та регіональному рівнях належать також збори громадян, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення та спеціально створені дорадчі органи громадського контролю при органах виконавчої влади (громадські ради). Серед першочергових завдань Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні визначено "урегулювання питання щодо обов'язковості прийняття органами місцевого самоврядування статутів територіальних громад, у яких передбачаються правові механізми здійснення права членів територіальних громад на реалізацію форм місцевої демократії (загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення тощо); сприяння роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, удосконалення механізмів їх взаємодії з консультативно-дорадчими органами, зокрема, шляхом розроблення пропозицій щодо внесення змін до Типового регламенту діяльності місцевої державної адміністрації та до чинних регламентів органів виконавчої влади" [21].

Створення громадських рад в Україні було започатковано Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2006 р. № 1302 "Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" [22]. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" оптимізувала способи їх утворення й механізми впливу на формування державних і місцевих політик [23]. Згідно із зазначеними нормативно-правовими актами гро-

мадські ради визначені як колегіально виборний консультативно-дорадчий орган, що має на меті забезпечення участі громадян та їх об'єднань в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної їх взаємодії з громадськістю, урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [22; 23].

Як свідчить аналіз діяльності існуючих в Україні громадських рад, сучасну практику їх функціонування однозначно оцінити досить складно. З одного боку, громадські ради сьогодні діють при більшості органів виконавчої влади, з другого – ефективність їх впливу на формування й реалізацію державної політики є низькою. Це зумовлено як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. Серед них фахівці називають: обмеження повноважень громадських рад дорадчим статусом та невизначеність джерел їх фінансування; пасивність населення та брак у громадських активістів практичного досвіду роботи в цих органах; відсутність єдиного підходу до кількісного складу громадських рад, що впливає на ефективність їхньої роботи та домінування в них представників влади; не регламентованість критеріїв членства в громадських радах; відсутність координації в роботі громадських рад та належного методичного забезпечення їхньої діяльності [24, с. 74–80].

Необхідними кроками з боку органів державної влади на шляху оптимізації процесу залучення громадськості до діяльності громадських рад мають стати: посилення їх інституційної спроможності; вжиття комунікативних заходів щодо інформування громадськості про діяльність громадських рад, їх популяризацію, підвищення авторитету громадських рад як впливових представників громадянського сектора; створення матеріально-фінансових і організаційних умов для функціонування існуючих рад; організація професійної підготовки членів рад та введення до їх складу активних представників громадськості; постійне залучення членів громадських рад до процесу підготовки державно-управлінських рішень; створення на офіційних веб-сайтах органів державної влади спеціальних рубрик для розміщення матеріалів про діяльність громадських рад; постійне висвітлення поточної діяльності громадських рад у ЗМІ.

Як свідчить західна практика демократичного врядування, найпоширенішою технологією опосередкованого залучення громадськості до реформування державної політики є вивчення гро-

мадської думки. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 1378 воно здійснюється шляхом:

- проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи);
- запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації;
- проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо та телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп;
- опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій;
- проведення аналізу інформації, що надходить до спеціальних скриньок.

З метою вдосконалення системи вивчення громадської думки та врахування її в процесі реформування державної політики України постає питання про необхідність створення системи моніторингу громадської думки з питань ефективності державної політики на загальнонаціональному та локальному рівнях.

Оскільки вивчення громадської думки є важливим інструментом прогнозування реакції суспільства на рішення влади щодо напрямів реформування державної політики, доцільно на законодавчому рівні більш чітко визначити форми, способи та порядок використання цієї процедури, можливість створення спеціалізованих структурних підрозділів для її проведення та обов'язковість оприлюднення результатів опитування й інформації про вжиті за його результатами заходи.

Залучення громадян до реформування державної політики – це двосторонній системний процес взаємодії органів державної влади й інститутів громадянського суспільства, який забезпечує можливість населення реально впливати на формування й здійснення державної політики. Звідси – пріоритетність для владних структур політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Принципи взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства відображені в Концепції сприяння органів виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р, та Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Вони передбачають: пріоритет прав і свобод людини; верховенство права; соціальне партнер-

ство; забезпечення рівних можливостей; взаємовідповідальність держави і громадянського суспільства за розвиток суспільства і держави; відкритість та прозорість діяльності органів влади; стимулювання інститутів громадянського суспільства до участі у формуванні та реалізації державної політики; невтручання; партнерство та взаємодія.

Державна політика у сфері співпраці з інститутами та організаціями громадянського суспільства, визначена у вказаних вище документах, спрямована на посилення ролі останніх у реформуванні державної політики, запровадження громадського контролю за діяльністю влади і, тим самим, наближення системи державного управління України до демократичних стандартів державного управління.

У процесі реалізації положень, визначених стратегічних завдань органам державної влади на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях доведеться стикнутися з певними труднощами. Вони полягають як у площині діяльності владних структур (недосконаліть правового поля співпраці влади з інститутами громадянського суспільства; відсутність механізмів відповідальності органів державної влади і окремих посадових осіб за перешкоджання діяльності інститутам громадянського суспільства; недостатній рівень відкритості й прозорості діяльності владних структур; неналежний рівень ресурсно-фінансового, матеріального і кадрового забезпечення структурних підрозділів органів державної влади, відповідальних за взаємодію з громадськістю; низький рівень кваліфікації посадових осіб, які уповноважені на співпрацю з громадськістю), а також у сфері масової суспільної свідомості населення. Що стосується останнього, то тут ускладнюючими чинниками активізації участі населення в діяльності інститутів громадянського суспільства (кількість громадян, які брали участь у громадсько-політичних заходах у 2011 р., становила 17,6%), на думку вітчизняних фахівців, є пасивне ставлення українських громадян до суспільного життя і його прояви (відчуження, байдужість та небажання брати участь у вирішенні суспільно важливих справ) [25, с. 42]. Причини такого стану в низькому рівні правової свідомості громадян (через відсутність необхідних знань чи недостатню поінформованістю про державні справи); нерозвиненість політичної, громадянської культури суспільства; невпевненість у реальних можливостях впливу громадськості на вирішення місцевих, регіональних чи загальнодержавних питань.

Висока правова й політична освіченість та поінформованість населення - сприятливе середовище для розвитку його громадсько-політичної активності, спроможності використання різноманітних можливостей впливу на процес реформування державної політики.

Вирішити ці завдання органи державної влади можуть через систему громадянської просвіти; навчальні тренінги та семінари; кампанії з громадської поінформованості; узагальнення і поширення кращого досвіду діяльності громадських організацій і об'єднань тощо.

Як свідчить досвід демократичних країн, ефективна модель взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства в процесі реформування державної політики можлива за наявності:

- сприятливого для діяльності громадських об'єднань правового середовища;
- розробки на його основі реальних механізмів впливу громадян на діяльність владних структур;
- забезпечення інформаційної відкритості органів державної влади (обов'язкове завчасне оприлюднення до ухвалення усіх проектів нормативно-правових актів, які мають важливе суспільне значення і стосуються питань реформування державної політики);
- матеріально-ресурсної підтримки інститутів громадянського суспільства;
- розширення меж і змісту громадського впливу на реформування державної політики;
- здійснення системної культурно-просвітницької діяльності серед населення, формування його правової та громадянської культури;
- синхронізації зусиль влади і громадськості в інтересах суспільства, його процвітання і прогресу.

Отже, залучення громадян до реформування державної політики необхідно розглядати як системний процес взаємодії органів державної влади і інститутів громадянського суспільства, який надає представникам громадського сектора можливість реально впливати на ухвалення рішень, що визначають шляхи суспільного розвитку. Цей процес може бути результативним лише за наявності обопільної заінтересованості обох сторін, їхньої налаштованості на пошук спільних підходів, рішень і шляхів їх реалізації.

6.3. Роль політичних партій у виробленні державної політики

Наука про державну політику в центр уваги ставить продукт діяльності влади і її взаємодії із суспільством – державну політику, політичні та управлінські рішення, їхні наслідки для життєдіяльності суспільства. Огляд існуючих пояснень цього терміна можна знайти у "Посібнику з аналізу державної політики" М.Брауна [26]. Державна (публічна) політика завжди є політичною – вона базується на цілях і цінностях, що утверджуються в процесі політичної боротьби різних суспільних груп і різних інтересів, носієм яких є політичні партії.

І.Коліушко та А.Кірмач зазначають, що існує певна невідповідність між зарубіжним і українським розумінням державної політики. Основна відмінність полягає в тому, що джерелом державної політики у більшості розвинених країн є уряд, українська концепція твердить про "державні органи". Саме у відсутності конкретики можна вбачати передумову проблем у формуванні та здійсненні державної політики [27, с. 46]. Це дає змогу політичним партіям узурпувати функцію творення державної політики. О.Дем'янчук зазначає, що відсутність чіткого визначення джерела державної політики, погана структурованість процесу її вироблення знижує ефективність самої політики і деструктивно впливає на процес прийняття рішення. Нинішня система розробки та здійснення державної політики в Україні є спадкоємницею централізованого державного управління, характерного для авторитарного радянського суспільства [28, с. 46, 206, 207], коли державну політику формувала одна партія.

Вплив політичних партій на державну політику як її суб'єкт та інститут відзначають як зарубіжні, так і українські дослідники. М.Говлет та М.Рамеш доводять, що партії справляють суттєвий вплив на державну політику, але не прямий, а опосередкований, через своїх представників у владі. Тому і боротьба за владу для політичних партій є такою важливою.

Практичні дослідження показують суттєву різницю державної політики, яку проводять партії різного спрямування, що прийшли до влади. "Залежно від взаємної сили, впливовості, наявності чи браку різного виду ресурсів (у тому числі й влади як ресурсу) процес вироблення державного рішення може мати різний харак-

тер. Цю особливість вироблення і ухвалення державних/політичних/управлінських рішень можна описати за допомогою моделей поділу політичної влади" [29, с. 12]. Моделі ж державної політики краще допомагають виділити її суб'єктів та визначити роль партій у її творенні та реалізації.

Плюралістична модель державної політики. Метою створення великих соціально-політичних груп є концентрація впливу на процес прийняття державно-політичних рішень. Серед великої кількості цих груп передусім виділяють безпосередні політичні вподобання членів груп, які потім опосередковано впливають на процес формування державної політики. Організаційно політичні вподобання оформлюються в політичну партію, яка і викладає їх у вигляді політичної програми.

Корпоративістська модель полягає в узгодженні різноманітних групових, корпоративних інтересів у рамках державної політики як через парламентські механізми, так і через спеціальні функціональні структури (тристоронні комісії), до яких належать роботодавці і профспілки, а урядові органи беруть участь на підставі вільного, рівного і пропорційного представництва.

Елітарна модель розробки політики виходить з того, що реальна влада і прийняття рішень сильно централізовані та сконцентровані в руках економічної еліти. Обрані представники влади і управлінці можуть видаватися такими, що відіграють важливу роль у державних справах, але в дійсності саме економічна еліта діє за їх спинами, тримаючи під своїм впливом і контролем усі важливі рішення органів влади [30, с. 17]. Така елітарна концентрація впливу на процес формування політики розглядається як фундаментальне демократичне положення, як згода на дії, надана більшістю, відстоювання інтересів більшості. Цей зв'язок між елітарним впливом на процес політики і демократичними цінностями суспільства є дуже важливим, адже управління меншістю є спротивом соціальної згоди, що будується на демократичних цінностях і слугує своєрідною перевіркою недемократичності поведінки представників еліти.

Прихильники теорії суспільного вибору розглядають конституційні правила як найважливіші й найвпливовіші. Держава розглядається за посередництвом індивідуальних політичних діячів та державних службовців, які посідають відповідне місце в межах державної системи й діють з огляду раціонального особистого інтересу в ситуації недоліку професійних знань. Виходячи з

твердження, що раціональний постулат особистого інтересу є ефективним поясненням індивідуальної поведінки, прихильники теорії суспільного вибору визначають політику як результат поведінки в межах системи запропонованих ігор, що пов'язують державу і суспільство. Суттєвим фактом є пояснення творення політики як використання державних інститутів без створення дії єдиним шляхом, тобто наявності постійної конкуренції та необхідності досягнення компромісу.

У зв'язку з цим політика визначається як мультирівневий процес домовленості, де влада контролює ресурси, що використовуються для домовленості й обміну. Загалом влада розглядається як трансакційна власність, що наповнює ринок політики і містить такі компоненти:

- голоси виборців;
- потенційність ЗМІ впливати на уявлення та поведінку виборців щодо окремих питань політики, позицій політичних партій та реалізації окремих політичних інтересів;
- здатність груп-інтересів до об'єднання й мобілізації на колективну дію однодумців та прихильників, а також створення реального впливу і навіть загрози, у яку можуть повірити гравці політики;
- контроль з боку управлінців над розвитком життєво важливих державних програм суспільства та над інформацією щодо процесу реалізації будь-якої програми;
- спроможність уряду контролювати суспільно-політичну ситуацію, спираючись на компроміси з опозицією з важливих питань сьогодення.

З огляду на це розгляд процесу політики як відкритого двобою зосереджується на законі – основі регулювання поведінки учасників.

Марксистський підхід до державної політики ґрунтується на політичному конфлікті, основою якого є розділення суспільства на класи за економічними показниками [31].

Отже, плюралістична, марксистська, елітарна й теорія суспільного вибору презентують своєрідні погляди на процес політики. Різниця в поглядах зіставляється з відповіддю на запитання: "Хто більше отримує від зміни дій уряду?". Ці підходи не є універсальними й всеохоплюючими, вони лише презентують концептуальні напрями процесу політики загалом й аналізу державної політики зокрема для пояснення подій у системі державного

управління, для опису та інтерпретації поточної політичної боротьби, особливостей проведення партіями виборчих кампаній, формування органів влади.

"Спосіб формування носіїв суспільної волі, порядок представництва та участі мас в державному управлінні єднає це з макрополітичним процесом через його складову – виборчий процес. Через вибори і зміну вищих посадових осіб чи правлячих партій може змінюватися чи виникати зовсім нова державна стратегія. У демократичному суспільстві вибори вищих посадових осіб і представницьких органів влади (від президента і парламенту до муніципалітетів) і є засобом формування інтегральної ролі, вираження суспільних інтересів. На референдумах і плебісцитах усі виборці на короткий термін безпосередньо виступають як "колективний суб'єкт" державної політики" [32]. Таким чином, політичні партії є тією організаційною формою групових інтересів, за посередництвом якої здійснюється формування державної політики. Це вимагає від держави посилення регулюючого і контролюючого впливу на діяльність політичних партій.

У західній науковій літературі поширена думка про значущість функцій держави, акцентуючи саме на питаннях розподілу та контролю в державній політиці XXI ст. Суспільство має базуватися на цінностях співробітництва нового якісного рівня. О.Валевський вважає, що для цього потрібно створити такі економічні й політичні умови, за яких суб'єкти господарської і громадської діяльності мали б певні зобов'язання та ідентифікували себе членами єдиного соціального цілого [33, с. 71–77]. Самоідентифікація громадян пострадянських держав і, зокрема, України є важливою і складною проблемою для політики та державного управління, яку можливо розв'язати за допомогою політичних партій.

Сьогодні по-різному визначаються напрями суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку України не тільки політиками та їх партіями, а й науковцями і політологами. В їх основу покладені різні погляди щодо циклічності та лінійності розвитку, реформації, модернізації чи трансформації суспільства.

Сьогодні для демократичних держав актуальними є пошуки джерел легітимності державної влади, які роблять державну політику ефективною і, у свою чергу, легітимною державну владу. Таким чином, критеріями постмодерної легітимності є оптимізація робочих характеристик системи, її ефективність. Соціальна справедливість сприймається як наукова істина. Очевидно, зміни

в українському політикумі, державна політика мають бути спрямовані на оптимізацію відносин гілок влади з метою її ефективності. Це не може не зачепити механізми передачі влади та її інститути, до яких належать політичні партії, що визначають та втілюють стратегію суспільного розвитку. До того ж вони здійснюють одну з найважливіших функцій у сучасному суспільстві – комунікативну: суспільство – партія – держава.

Сучасне суспільство розвивається через циркуляцію в ньому повідомлень, що насичені інформацією. Але держава проявляє себе як фактор непроникливості для ідеології комунікативної прозорості, яка сьогодні йде в парі з комерціалізацією знань. Це загострює питання співвідношення економічної, соціальної та державної взаємодії. Носієм комунікативної функції у державі виступають політичні партії як інститут політичної системи, з одного боку, і інститут громадянського суспільства – з другого.

Історичні витоки державної, громадянської, політичної відкритості, її структури та функції вивчав Ю.Габермас. Однією із функцій відкритості він визначає "завдання урівнювати інтереси, що далеченько відходять від класичних форм парламентського єднання та домовляння" [34, с. 250]. Ю.Габермас виділяє нові форми ухвалення політичних рішень, зокрема, торгівлю ними, разом зі старими формами ухвалення рішень, ієрархією та демократією. У нових умовах і компетенції відкритості змінюються. З одного боку, зрівнювання інтересів орієнтується на ліберальні вимоги самої відкритості, тоді як пошуки компромісу переходять у позапарламентські сфери, зокрема через делегування повноважень державних органів суспільним організаціям, через фактичне зміщення компетенцій, не передбачене нормами. З політичними партіями Ю.Габермас пов'язує політичну ефективність, яка визначається формуванням довіри або використанням капіталу вирішального голосу потенційних виборців. Він вважає, що сьогодні зросла взаємопов'язаність політично актуальних подій, що призводить до втрати значення відкритості як організаційного принципу державного управління, який втрачає прозорість і передбачуваність. Ю.Габермас це пояснює тим, що партії перетворилися на знаряддя формування волі, але не в руках громадян, а тих, хто скеровує партійний апарат. Це пов'язано і зі зміною статусу депутатів і появою ідеї імперативного мандата. Вирішальним для партій є "хто саме володіє засобами примусу і переконування, аби, демонстративно, чи там, маніпулятивно, впливати на

поведінку населення на виборах" [34, с. 256]. І все це заради можливості формувати державну політику.

Перехідні періоди завжди бувають найважчим випробуванням в історії країни. Вони супроводжуються кризами та потрясінням як в окремих державах, так і в загальноцивілізаційному масштабі. Суспільні потрясіння допомагають подолати політичні партії з чітким баченням стратегії суспільного розвитку, що втілюється у державну політику.

Вивчення та розв'язання проблеми суспільних змін є комплексним науковим процесом, який спрямовано як у минуле – вивчення стану проблеми, так і в майбутнє – прогнозування можливих шляхів її розв'язання, що має відображатися у програмах політичних партій та державній політиці, якщо вони завоювали владу. Цей процес передбачає принаймні два рівні дослідження – емпіричний і теоретичний.

Виходячи із визначення суб'єктів етапів політичного процесу саме політичні партії протягом останніх двадцяти років є суб'єктами творення державної політики незалежної молодої Української держави.

Використання методології аналізу державної політики до розгляду політичних процесів дає змогу структурувати процес управління як політичний процес, у якому бере участь певна сукупність політичних акторів, що взаємодіють між собою. Залежно від впливовості, наявності чи браку різного виду ресурсів (у тому числі й влади як ресурсу) процес вироблення державного рішення (політики) може мати різний характер.

Модель, що описує функції інститутів у політичному процесі, розробили Г.Алмонд і Г.Пауел. Вони виокремлюють п'ять основних функціональних фаз політичної динаміки і відповідних їм носіїв у вигляді інститутів, що переважно здійснюють ту чи іншу функцію в політичному процесі. Політичним партіям вони надають пріоритетну роль тільки на другому етапі політичного процесу, коли ті відбирають і об'єднують у свою партійно-політичну програму різні інтереси та бачення індивідів і груп з тим, щоб потім втілити їх у державну політику.

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

Так, однією із головних їх функцій є артикуляція, тобто висловлювання інтересів своїх членів і тих прошарків суспільства,

на яких вони базуються. А отже, вони відіграють значну роль у здійсненні першої фази політичного процесу. Е.Хейвуд також відносить до головних функцій політичних партій артикуляцію інтересів та їх агрегування, своєрідно поєднавши два етапи політичного процесу за Г.Алмондом і Г.Пауелом. На його думку, визначення мети партії потребує виокремлення та врахування інтересів різних прошарків суспільства. Досить часто партійні структури розвиваються як організації, за посередництвом яких ділові кола, релігійні общини, професійні спілки та інші групи проводять в життя свої інтереси (наприклад партія Трудова Україна – виразник інтересів великого капіталу). Наприкінці XIX – на початку XX ст. Лейбористська партія Великобританії була заснована профспілками за підтримки ліберальної партії та інших політичних сил. Інші партії самі шукали ті електоральні групи, які могли б створити їм базу, зокрема, американські партії кінця XIX – початку XX ст. намагалися привернути до себе іммігрантів.

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, і намагаються втілити в державній політиці. Правлячим партіям це доводиться робити, щоб зберегти свої електоральні позиції.

Е.Хейвуд підкреслює, що іншими чином, як через партії ніякі суспільні інтереси і не висловлюються, оскільки саме партії мають найтісніші відносини з державою, будучи джерелом формування різноманітних органів влади. Разом з тим заради справедливості необхідно уточнити, що навіть багатопартійні системи всіх суспільних інтересів не висловлюють. Інтереси маргінальних прошарків, як правило, залишаються без уваги [35, с. 316–317].

Під час виборів політичні партії отримують певну кількість місць у представницьких органах. Так, в українському парламенті першого скликання працювало трохи менше 30% партійних депутатів, у 1994 р. представників політичних партій у парламенті було 43% [36], у 1998 р. цей показник становив уже 68%, у 2002 р. – 67%, 2006 – 75%, 2007 – 82% [37]. Отже, опосередковано, через своїх представників у парламенті, політичні партії виконують функцію вироблення політичного курсу. Хоча необхідно наголосити, що специфікою України є те, що політичний курс досить часто виробляється президентом та його адміністрацією (секретаріатом), а не законодавчим органом, як це записано у Конституції.

Наступний етап політичного процесу – здійснення прийнятих рішень. Опосередковано через свої фракції у парламенті, через своїх представників в уряді політичні партії впливають і на реалізацію прийнятого політичного курсу держави.

Ю.Шведа відзначає, що метою політичної партії є керівництво суспільством через організовані для цього суспільні групи та відповідним чином налагоджені механізми діяльності державного апарату. Саме виконання цих функцій визначає місце та роль політичних партій у політичній системі суспільства [38, с. 193]. Власне виконання названих функцій визначає і місце політичних партій у формуванні та здійсненні державної політики.

Щодо етапу контролю необхідно пам'ятати про парламентський контроль, який здійснюється за допомогою депутатських запитів, рахункової палати, за посередництвом бюджетного процесу та звітності уряду тощо.

М.Головатий вважає, що активними суб'єктами політичного процесу партії стають за наявності трьох важливих ознак, а саме: солідарність, що базується на усвідомленні колективної належності до однієї організації; спільна мета, що записана у програмних документах і деклараціях; загальна згода (домовленість) щодо засобів досягнення визначеної мети [39]. На нашу думку, сьогодні скоріше варто говорити про корпоративізм і залученість до суспільно-політичної сфери, а через неї – до державного управління, до впливу на формування державної політики, адже це – доступ до ресурсів, якими партії прагнуть оволодіти.

Незважаючи на певні негативні моменти в діяльності політичних партій, вони є важливим і необхідним елементом здобуття, впливу та здійснення політичної влади, формування державної політики в демократичній державі. Але для цього держава має регламентувати і контролювати їхню діяльність, створити умови для реалізації партіями своїх функцій.

В Україні ефективність інститутів громадянського суспільства, а, відповідно, і політичних партій, як показують дані соціологічних досліджень, соціальних моніторингів, дуже низька. Це пояснюється як суб'єктивними, так і об'єктивними причинами, зокрема недостатнім ресурсним забезпеченням, браком освіти тощо. Як наслідок, можливість громадсько-політичних організацій взяти на себе виконання окремих державних функцій – обмежена. Це призводить до ситуації, коли функції громадянського суспільства узурпуються структурами-симулякрами (наприклад організованою злочинністю).

Отже, Україна перебуває в процесі демократизації, політичну суть якого складає розподіл державно-владних повноважень, а також з'ясування пріоритетності впливу на державну політику між законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади, між центральними та регіональними структурами й органами місцевого самоврядування, між державою і громадянським суспільством, важливим суб'єктом яких є політичні партії.

6.4. Залучення наукової спільноти до процесів реформування державної політики

Сучасна демократична практика засвідчує важливість залучення до процесу реформування державної політики науково-експертного середовища, що дає можливість проведення ґрунтовного, незаангажованого аналізу всіх підходів і пропозицій щодо змісту, напрямів реформування державної політики та отримання потужного наукового ресурсу на різних рівнях її розробки, публічного обговорення й здійснення.

Через специфіку діяльності, суспільних функцій та інтелектуальних ресурсів органи державної влади і переважна більшість громадських організацій (винятком є організації аналітично-експертного спрямування, у яких зосереджені науково-дослідницькі ресурси) не спроможні на достатньому рівні забезпечити належний науковий супровід процесу реформування державної політики.

Важливість залучення наукової спільноти до процесу реформування державної політики зумовлена також закономірностями функціонування самої системи демократичного врядування. Принципові відмінності цього процесу в демократичній системі полягають у такому:

- по-перше, проблеми, що стосуються реформування державної політики, мають бути зрозумілими широкому загалу, різним заінтересованим групам та групам інтересів (у противному разі можна отримати опір здійсненню реформ);
- по-друге, оскільки за демократичної системи врядування існує багато центрів вироблення пропозицій, у тому числі й у сфері реформування державної політики, влада вимушена створювати умови для чесної конкуренції всіх наявних груп інтересів.

Це формує потребу в достовірній інформації, ґрунтовному, незалежному аналізі процесу реформування державної політики і кваліфікованих професійних пропозиціях. Фахові науково-експертні

оцінки з питань реформування державної політики є також украй важливими під час проведення публічних консультацій з громадськістю. Залучення наукової спільноти до розробки, обґрунтування і експертної оцінки пропонованих владою реформ вирішує ряд важливих питань, які мають значення для їх впровадження. Це, зокрема:

- дає змогу органам влади зрозуміти, чи правильно визначена мета, завдання і шляхи реформування державної політики і наскільки все це співвідноситься з потребами заінтересованих суспільних груп;
- формує думку про причини, що зумовили постановку питання про реформування державної політики (з врахуванням позиції незаінтересованої сторони);
- забезпечує тих, хто розробляє програму реформування державної політики, аналізом досвіду розв'язань аналогічних проблем в інших країнах;
- пропонує владним структурам різні варіанти розв'язання проблеми реформування державної політики, особливо в плані їх реальності і ймовірних результатів;
- дає змогу робити висновки про реалістичність здійснення реформ, перешкоди і ризики на шляху їх реалізації, а також необхідні для цього ресурси.

Отже, залучення наукового середовища до процесу реформування державної політики створює можливості для поглибленого розуміння проблем, що спричинили потребу в такому реформуванні, їх причин та можливих наслідків прийнятих рішень, що в результаті спрацює на підвищення їх якості.

Фундаментальні наукові, аналітичні та експертні послуги органам державної влади України можуть надавати як науково-освітні установи (зокрема університети, ВНЗ, які готують кадри для системи державного управління, НДІ), так і неурядові громадські організації (НГО), незалежні аналітичні центри (НАЦ) на замовлення (роль останніх полягає не лише у забезпеченні науково-експертних оцінок державної політики, а й в активізації громадської активності наукової спільноти).

Науково-освітні установи можуть залучатися владними структурами (це стосується, передусім, уряду та органів центральної виконавчої влади) до розробки базових теоретико-методологічних засад реформування державної політики:

- у політико-адміністративній сфері (історико-теоретичні засади розвитку державної політики; теоретичні та історичні засади розробки й впровадження державної політики; функціональні

основи, принципи і стандарти її вироблення, здійснення та реформування; техніки впровадження та засоби моніторингу);

- у правовій сфері (конституційно-правові та адміністративно-правові засади реформування державної політики);
- в інституціональній сфері (повноваження та функції органів державної влади на різних етапах реформування державної політики; технології впровадження делегованого управління; шляхи залучення до реформування державної політики інститутів громадянського суспільства; систематизація європейського досвіду тощо);
- у соціально-гуманітарній сфері (формування політичної, правової, громадянської культури українського суспільства та дослідження їх впливу на розвиток громадської активності населення);
- в історико-філософській сфері (філософія та методологія державного управління).

Вагомим ресурсом для реалізації науково-практичних досліджень у сфері реформування державної політики володіє Національна академія державного управління при Президентові України. Згідно з положенням про Національну академію, затвердженим Указом Президента України від 21 вересня 2001 р. № 850/2001, на неї покладені завдання щодо проведення фундаментальних та прикладних наукових досліджень з проблем державного управління, місцевого самоврядування; надання експертно-консультативних, інформаційно-аналітичних, науково-методичних та інших послуг владним структурам [40]. За час існування цього закладу його науковцями здійснено велику кількість фундаментальних і практичних напрацювань щодо реформування державної політики України, проте ці напрацювання не завжди затребувані як з боку влади, так і з боку громадського сектора.

Важливу роль у виробленні й публічному обговоренні державної політики у розвинених демократичних країнах Заходу відіграють незалежні аналітичні центри, які надають експертно-аналітичні послуги органам державної влади на умовах державного замовлення. Їх ще називають "фабриками мислення" чи "мозковими центрами". Тісна взаємодія НАЦ з органами державної влади розглядається там як важлива складова функціонування системи демократичного врядування. Головними перевагами надання владою демократичних країн державних замовлень громадським організаціям є:

- по-перше, забезпечення інформування громадян щодо основних напрямів реформування державної політики і залучення їх до вирішення цих завдань;

і по-друге, легітимація важливих суспільно-політичних рішень у суспільстві, що, у свою чергу, сприяє підвищенню рівня довіри населення до ініціатив та діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, а також інститутів громадянського суспільства [41].

Незалежні експертно-аналітичні центри виступають, з одного боку, посередниками між інтелектуальним середовищем і державним апаратом, з другого – інструментом громадянського контролю за діяльністю влади, ініціаторами публічного обговорення гострих проблем внутрішнього і зовнішнього характеру, які стоять перед суспільством [42]. Вони, на відміну від державних дослідницьких установ, більш мобільні, спроможні додатково залучати для розробок представників різних експертних установ, структур, і, відповідно, пропонувати владі якісну аналітичну продукцію, нові рішення, механізми й технології їх реалізації.

Як інститути громадянського суспільства незалежні експертно-аналітичні центри виконують такі функції: посередництва між владою і громадськістю; ідентифікації й артикулювання інтересів громадськості у виробленні і здійсненні державних і місцевих політик; трансформації суспільних проблем у формат політичної дискусії. Їх участь у публічних дебатах у ролі поінформованого незалежного суб'єкта сприяє конструктивному діалогу, обміну ідеями та пропозиціями між заінтересованими сторонами в процесі вироблення політики. Залучення незалежних аналітичних центрів до оцінювання урядових програм і політик, розробки рекомендацій щодо розв'язання поточних соціально-економічних проблем, над якими працюють урядові структури, додають аргументи на користь відкритості й прозорості діяльності владних структур. Як свідчить практика функціонування НАЦ в демократичних політичних системах, вони, попри все, часто слугують середовищем підготовки кадрів для урядових структур і майданчиком участі в політичному житті представників неполітичного середовища.

Широкого розвитку наукові і експертно-аналітичні центри набули в західному світі. У США, наприклад, плідно працює близько 1200 аналітичних центрів. Одні лише "мозкові центри" уряду США нараховують близько 5000 працівників і мають фінансування близько 1,5 млрд дол. щорічно. Як приклад можна навести діяльність стратегічного дослідницького інституту The Heritage Foundation ("Спадщина"), розробки якого були покладені в основу реформи моделі пенсійної системи, низки економічних програм

та інших державних замовлень у сфері реформування державної політики США. У сусідній Польщі нині функціонує близько 10 відомих у світі недержавних "мозкових центрів", які активно включені в процес реформування державної політики. Це, зокрема, Інститут досліджень основ демократії, Інститут польської політики Міжнародний центр розвитку демократії, Фонд підтримки місцевої демократії, Гданський інститут ринкової економіки, Дослідницький центр ім. Адама Смітта та ін.

Суспільний авторитет і впливовість недержавних аналітико-експертних центрів у демократичних країнах є закономірним наслідком реалізації принципів, яких вони строго дотримуються у своїй діяльності:

- незалежності – орієнтація виключно на інтереси суспільства;
- рівновіддаленості (від політичних партій, бізнес-груп та владних структур);
- публічності – винесення на громадське обговорення усіх важливих суспільних проблем;
- відкритості – залучення до розробки проектів і програм представників різних сфер діяльності;
- результативності – орієнтація на розробку практичних пропозицій та рекомендацій для органів влади всіх рівнів;
- ефективності – співвідносності затрат на наукові дослідження і їх результатів.

В сучасній Україні незалежні аналітичні центри перебувають на стадії становлення і поки що не стали впливовими суб'єктами реформування державної політики. За своїм вкладом, ресурсами, потужністю наукового потенціалу, рівнем впливу на процеси вироблення державної політики вони суттєво не "дотягують" до визнаних міжнародних стандартів [43, с. 38]. Відповідальність за це, на думку Ю.Якименка, директора політико-правових програм Центру Разумкова, скоріш за все, лежить на обох сторонах: влада мало зацікавлена в такій співпраці, а неурядові аналітичні центри (можливо, у відповідь) не пропонують владі інтелектуального продукту найвищої якості [44, с. 28].

Дані соціологічних опитувань свідчать про те, що в українському суспільстві є розуміння необхідності існування недержавних аналітичних структур. Показовим можна вважати той факт, що потребу в існуванні неурядових аналітичних центрів визнають понад 40% громадян України; протилежної думки дотримуються лише 11%. Понад половина громадян вважають діяльність

неурядових аналітичних центрів корисною для суспільства та впевнені в тому, що органам державної влади потрібно залучати до розробки важливих державних документів експертів з неурядових аналітичних центрів [45].

Серед найвідоміших незалежних аналітичних центрів загальнонаціонального рівня, які зарекомендували себе як потужні експертно-аналітичні структури, можна назвати, передусім: Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова (Центр Разумкова), Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД), Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД), Інститут громадянського суспільства, Фонд "Демократичні ініціативи", Київський інститут проблем управління імені Горшеніна та ін.

Останніми роками вони нагромадили значний науковий потенціал, напрацювали досвід публічного аналізу важливих питань стратегічного розвитку держави, налагодили міжнародні контакти з аналогічними організаціями Заходу, публічно висловили свою готовність працювати в інтересах суспільства і держави.

Неурядові аналітичні центри, громадські організації беруть дедалі активнішу участь у реформуванні державної політики України. На рівні Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України зроблені перші кроки до залучення незалежних експертів до вироблення державних рішень.

Однак слід зауважити, що інтелектуальний потенціал аналітичних центрів органами державної влади використовується поки що епізодично, а форми співпраці, які прописані в нормативних документах, часто виявляються недієвими через відсутність механізмів імплементації пропозицій НАЦ у конкретні владні рішення. Попри відсутність в Україні традицій аналітичного супроводу процесу підготовки законодавчих ініціатив та урядових рішень (маються на увазі чітко прописані формати і стандартні процедури), як це відбувається в країнах сталої демократії, діючі аналітичні центри не отримують з боку органів влади і достатньої кількості замовлень. Результативність співпраці органів державної влади з НАЦ значною мірою залежить також від готовності владних структур сприймати альтернативні пропозиції.

Як зазначено в аналітичному звіті Центру Разумкова, сьогодні в Україні "немає постійних, усталених державною владою (як цілісним інститутом) форм співробітництва з аналітичними центрами. Різні гілки, органи та суб'єкти влади у випадках, коли

вони вдаються до співробітництва з незалежними аналітичними центрами, використовують різні форми співпраці" [45]. До таких форм можна віднести: персональне залучення представників НАЦ до розробки стратегії реформування державної політики, участь окремих НАЦ у консультативно-дорадчих органах при центральних органах державної влади, у публічних заходах, громадських слуханнях, у постійно діючих круглих столах (публічні обговорення стратегій реформування державної політики), участь у підготовці та експертизі законопроектів з питань реформування державної політики, у робочих групах з підготовки важливих державних рішень і документів та ін.

Існування та діяльність неурядових аналітичних центрів, їх спроможність впливати на процес реформування державної політики України ускладнюється низкою серйозних проблем. Серед них:

- низький рівень заінтересованості влади в діяльності неурядових аналітичних центрів;
- недосконаліть правового поля їхньої діяльності;
- відсутність постійних каналів контактування органів державної влади з неурядовими аналітичними центрами;
- значна залежність їх від зовнішнього фінансування;
- відсутність постійно діючого механізму аналітичного забезпечення державної політики через НДО в урядових і парламентських структурах;
- формальний характер дорадчих структур при органах влади і непрозорість їхньої діяльності;
- спроби певних інститутів влади, політичних сил та потужних бізнесових структур зробити незалежні аналітичні центри засобом реалізації власних інтересів і цілей.

Як свідчить зарубіжний досвід, ефективність і результативність діяльності незалежних аналітичних центрів досягається через:

а) сприяння їх розвитку з боку держави (наявність нормативно-правової бази, матеріально-фінансової підтримки, залучення до експертизи державних політик та участі в підготовці та проведенні публічних консультацій з громадськістю);

б) практичне використання їх розробок, пропозицій та рекомендацій у процесі реформування державної політики.

Залучення незаангажованих партнерів до реформування державної політики України не лише сприятиме посиленню інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності владних структур,

а й стане потужним засобом підвищення громадської активності наукової спільноти країни. Як елементи громадянського суспільства неурядові аналітичні центри можуть стати для органів державної влади ще одним реальним каналом артикуляції та просування інтересів і цінностей суспільства, які мають бути враховані під час розробки пропозицій у процесі реформування державної політики України. Дослідження, що їх здійснюють та оприлюднюють неурядові аналітичні центри, сприяють також формуванню громадської думки, підвищенню громадянської активності населення та активізації громадянських позицій у суспільстві загалом. "Вирізняючись мобільністю, незабюрократизованістю, спроможністю залучати до реалізації аналітичних проектів позабюджетні кошти та кадровий ресурс, – вважають представники громадського сектора, – неурядові аналітичні центри здатні взяти на себе частину роботи з дослідження проблем стратегічного характеру, на яку в державних структур, як правило, не вистачає ні часу, ні ресурсів" [45].

Налагодження ефективної, системної співпраці органів державної влади з науково-експертним середовищем громадського сектора – це двосторонній процес спільних "кроків" назустріч. З боку неурядових центрів такими "кроками" мають стати:

- оперативність діяльності;
- достовірність інформації, яку вони надають владним структурам;
- реалістичність цілей і завдань;
- чутливість до важливих для суспільства і держави проблем;
- простота і доступність для сприйняття широким загалом результатів досліджень;
- готовність до узгодження позицій з представниками протилежної сторони.

Зі свого боку, держава може і повинна створювати сприятливі умови для виконання неурядовими аналітичними центрами їх функцій як інститутів громадянського суспільства.

Для залучення НАЦ до реформування державної політики доцільно вжити наступних заходів:

- удосконалити правове поле їхньої діяльності, зокрема в частині визначення принципів співпраці неурядових аналітичних центрів з органами державної влади;
- налагодити систему постійного партнерського діалогу як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівнях (проводити

зустрічі з представниками НАЦ з метою з'ясування їх науково-інтелектуального потенціалу, фінансового стану, результатів досліджень);

- забезпечити постійне інформування неурядових аналітичних центрів про програми діяльності влади з різних аспектів державної політики;
- надавати неурядовим аналітичним центрам консультації щодо їх участі в реформуванні й реалізації державної політики;
- розвивати двосторонній інформаційний обмін між органами державної влади і неурядовими аналітичними центрами;
- сприяти поширенню інформації про результати їхньої спільної діяльності у засобах масової інформації.

З метою активізації участі наукової громадськості у реформуванні державної політики важливо також спільними зусиллями органів державної влади і неурядових організацій розробити та впровадити механізми більш широкого, не формалізованого залучення науковців, експертів неурядових організацій до розробки нормативно-правових актів і державних документів стратегічного значення. Для цього слід проаналізувати стан нормативно-правового забезпечення цієї сфери, визначити характер, форми та принципи взаємовідносин науково-експертних структур з органами державної влади, а результати аналізу врахувати під час підготовки змін у чинне законодавство України та розробку інших документів, що стосуються цих питань.

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити такі висновки.

По-перше, науково-освітні установи і незалежні аналітичні центри високою якістю і професіоналізмом своїх послуг можуть стати необхідними для владних структур всіх рівнів.

По-друге, органи державної влади, у свою чергу, мають бути об'єктивно заінтересованими у використанні потенціалу наукової громадськості щодо реформування та впровадження державної політики.

6.5. Учасники процесу вироблення політики. Аналіз стейкхолдерів

Зміст державної політики охоплює визначення проблеми, цілей та інструментів її розв'язання.

Проблема – ситуація, що викликає занепокоєння в суспільстві й вимагає втручання з боку органів влади.

Цілі політики – це те, чого політика намагається досягти, що визначає її наміри й спрямованість.

Інструменти політики – специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується в життя.

Ідентифікація **стейкхолдерів** (Stakeholders) – обов'язковий складник аналізу державної політики [61].

Аналіз політики повинен бути спрямований на ідентифікацію стейкхолдерів – усіх тих осіб (груп осіб), які мають відношення до процесу політики (як у владі, так і поза органами влади). Тобто всіх, кого зачіпає існування проблеми й можливих шляхів її розв'язання (пов'язані з цим затрати і наслідки реалізації політики).

Стейкхолдери в певному сенсі "пайовиками" процесу політики, оскільки вони мають "пай" – із ними потрібно рахуватися в процесі політики.

Поява теорії заінтересованих сторін пов'язана з виходом роботи Е.Фрімена "Стратегічний менеджмент: концепція заінтересованих сторін" [64], в якій автор уводить нове поняття – "заінтересована сторона" (stakeholder), дає його визначення та пропонує до розгляду оригінальну модель організації. Висунута Е.Фріменом ідея щодо уявлення організації та її середовища (зовнішнього і внутрішнього) як набору заінтересованих у її діяльності сторін, інтереси та вимоги яких повинні братися до уваги і задовольнятися адміністративним апаратом як офіційними представниками організації, отримала широку підтримку в академічних колах.

На початку ці дослідження розвивались у межах економічної науки. Проте із розвитком теорії стейкхолдерів до кола заінтересованих осіб включалися все нові категорії людей. Зараз слово "стейкхолдер" часто використовується в його метафоричному значенні, наприклад як особи, які мають право на громадські свободи і заінтересовані у відповідному ставленні до цих свобод з боку влади. Тобто значення розширилося за рамки суто корпоративної етики і вже "проросло" у сферу громадянського суспільства. І якщо стейкхолдерами демократичного режиму є всі громадяни, то стейкхолдерами режиму недемократичного – група привілейованих осіб, оскільки такий режим решті громадян відмовляє в правах стейкхолдерів [44, с. 68-70].

В розуміння терміна "стейкхолдер" К.Вайс вкладає такий зміст: "особи або групи, які мають прямий або непрямий інтерес (пай) в організації. Стейкхолдерами можуть бути особи або групи, що беруть участь у роботі організації, фінансують її чи керу-

ють нею або якось інакше впливають на організацію чи самі зазнають її впливу" [45, с. 620].

За визначенням В.Данна, стейкхолдери – це індивіди або групи, що мають інтерес до політики, оскільки вони впливають на рішення уряду й зазнають зворотного впливу з їх боку [46, с. 93].

Стейкхолдери – це ті, хто має прямий інтерес до того, що робить організація. Сюди можуть належати обрані представники влади й управлінці, отримувачі державних послуг та інші, на кого може впливати діяльність організації [27, с. 47].

Відповідно до термінології Єврокомісії стейкхолдери – це фізичні особи або організації, на яких результати проекту можуть справляти безпосередній або опосередкований, позитивний чи негативний вплив [47, с. 5].

У російській науковій літературі використовується поняття "заінтересована особа" – особа, яка має ту чи іншу заінтересованість у суспільстві [48, с. 349].

Аналіз визначень, які пропонуються вітчизняними науковцями, свідчить про відсутність одностайності їх позицій. Певним чином це пов'язано із міждисциплінарністю та сферою застосування термінів: "економіка", "менеджмент", "державне управління" тощо.

Зазначимо складність трактування поняття "пайовики", який негативно сприймається в українському суспільстві, особливо коли він застосовується до органів влади. Переклад терміна, який інколи пропонується, – заінтересовані групи – з урахуванням існування більш усталеного іншого поняття з такою самою назвою – неприйнятний. Тому вони пропонують до вирішення термінологічної дискусії використовувати термін "стейхолдери", хоча й визнають "уразливість" цієї пропозиції [49, с. 17].

М.Лендьел, Б.Винницький, Ю.Ратейчак, І.Санжаровський вживають термін "зацікавлена сторона" у значенні особа, організація, група осіб чи організацій, які заінтересовані в результатах програми (незалежно від того, позитивні ці результати для них чи негативні), а також ті, які самі можуть впливати на програму та її реалізацію в позитивному чи негативному розумінні цього слова.

Загалом вони виділяють три основних типи заінтересованих сторін, а саме: основні заінтересовані сторони – це ті, хто може істотно вплинути на програму чи можуть бути важливими для успіху проекту, зокрема партнер з реалізації програми тощо.

Першочергові заінтересовані сторони – це ті особи чи групи осіб, які так чи інакше відчують на собі результати програми (позитивні чи негативні). У програмі, пов'язаній з будівництвом нових доріг, першочерговими заінтересованими сторонами, які можуть мати позитивний ефект від програми, будуть мешканці прилеглих територій, чиї ділова активність і життєвий рівень підвищаться за рахунок їх використання. А заінтересованими сторонами, які матимуть негативний ефект, можуть бути ті селянські господарства, землями яких пройде дорога.

Другорядні заінтересовані сторони – це всі інші особи чи інституції, які можуть мати опосередковані інтерес чи роль у програмі (заході). У програмі, пов'язаній з удосконаленням системи надання первинної медичної допомоги, до цієї категорії можуть потрапити адміністративні працівники медичних закладів та міністерства охорони здоров'я, члени відповідних громадських організацій та ін. На практиці відмінність між типами заінтересованих сторін може бути не дуже чіткою, тобто вони можуть частково збігатися [50, с. 40–41].

Вивчаючи поведінку споживачів, О.Шафалюк дійшов висновку, що в їх лінгвістичному розумінні синонімічно використовуються поняття "стейкхолдер" ("stakeholder") – власник, людина, яка зробила внесок у венчурне підприємство (ставку, ризикований вклад – "stake"), а також "стокхолдер" ("stockholder") – власник майна, майнового паю ("stock"). Він вважає, що поширені сьогодні варіанти суттєво різняться за функціональними ознаками. "Стейкхолдери – це особи і сторони, які відчувають на собі вплив діяльності компанії або можуть впливати на її роботу". "Стейкхолдери – всі особи, заінтересовані в діяльності даної компанії: працівники компанії, її клієнти, постачальники, фінансові та банківські установи, що її обслуговують, місцевий уряд, мешканці даного району тощо". "Стейкхолдери – достатньо широке коло осіб, що мають відношення до підприємства.

У вирішенні термінологічних суперечок ми будемо керуватися відповідністю того чи іншого поняття класичному визначенню.

Простіше всього скористатися англіцизмом "стейкхолдер". Такий підхід через свою очевидність та простоту отримав значне поширення і має чимало прихильників. Проте, уникаючи лінгвістичних труднощів у підборі адекватного терміна, ми обмежуємо його застосування вузькоспеціалізованими рамками. Тому хоча

термін "стейкхолдер" відповідає оригінальному визначенню, його застосування має обмежені можливості.

З варіантів, що залишилися, слід виключити термін "група впливу", оскільки він визначає лише частину різноманітних груп та індивідів, які входять у поняття "стейкхолдери". Щоб краще усвідомити цей момент, звернемося до одного з визначень: стейкхолдери – це "людина або група, які можуть впливати на досягнення стратегічних результатів організації або підпадають під вплив при досягненні організацією стратегічних результатів". Якщо доповнити це визначення словами: "при тому, що ці індивіди або групи мають підкріплені силою вимоги до діяльності організації" , отримаємо визначення "групи впливу", що є окремим випадком поняття "стейкхолдери". До груп впливу належать ті стейкхолдери, які в змозі підкріпити свій інтерес силою, тобто мають реальні важелі впливу на організацію.

Також слід відмовитися від терміна "група інтересів", оскільки він дуже близький до поняття "група тиску" та категорії лобіювання, що не зовсім відповідає визначенню.

Із останніх трьох термінів "заінтересовані групи", "зацікавлені сторони" та "заінтересовані сторони" українські науковці схильні віддати перевагу двом останнім. У зв'язку з тим, що в оригінальному визначенні фігурують як "групи", так і "індивіди", використання терміна "заінтересовані групи" значно звужує вихідне визначення.

Стейкхолдери є учасниками процесу політики, центральні фігури в якому – виробники політики, зокрема особи, які приймають рішення, а також аналітики політики.

Виробники політики – це ті, хто "робить" політику, тобто особи, відповідальні за її розробку й прийняття рішень в органах влади.

Аналітики політики – це експерти, які, власне, й роблять попередній аналіз (*ex-ante аналіз*), готують рекомендації для *замовника* аналізу політики та здійснюють підсумковий аналіз (*ex-post аналіз*).

Залежно від часу здійснення *аналізу* (по відношенню до моменту ухвалення *рішення)* й змісту відповідних процедур виділяють:

- **ex-ante аналіз** (*лат.*, тобто попередній) здійснюється до того, як ухвалено рішення;
- **ex-post аналіз** (*лат.*, тобто заключний, підсумковий – моніторинг, оцінювання) здійснюється після того, як відбулися зміни

в управлінні внаслідок впровадження рішення щодо реалізації державної політики.

Система прийняття рішень (орган влади) забезпечує трансформацію *затрат ресурсів* у *продукти політики* (рішення щодо заходів; фінансування заходів). Трансформація *продуктів* у *результати* політики – поза повноваженнями органу влади.

Вплив стейкхолдерів. Стейкхолдери можуть визначатися як ті особи чи групи осіб, організації та установи, які впливають на поведінку організації відповідно до своєї політики і дій в оточуючому середовищі. Стейкхолдером може бути будь-хто, хто може мати інтерес в організації. Тому ці особи можуть бути розділені на дві категорії: ті, хто має внутрішній інтерес, і ті, хто має зовнішній інтерес. Усі вони рівномірно залучені до оцінки дієвості організації і намагаються вплинути на її діяльність, тому для організації важливо визначити, які результати роботи хвилюють стейкхолдерів. Існують різноманітні форми аналізу стейкхолдерів, але вони переважно використовуються для узагальнення і простого переліку тих із стейкхолдерів, хто впливає на стратегічний розвиток організації, без аналізу суті цього впливу (провідний, для підтримки, шкідливий, сприятливий тощо).

У процесі вироблення державної політики варто проводити *консультації* із двома групами **стейкхолдерів:**

1) із представниками груп інтересів;

2) зацікавленими органами влади.

Групи інтересів – інституційовані групи учасників (можуть ураховуватися формальні й неформальні зв'язки, що поєднують учасників у групи), які мають спільний інтерес у процесі вироблення державної політики.

Прикладом є групи бізнесів-інтересів, лобістські групи підприємців; політичні партії й рухи (наприклад зелені, з якими варто рахуватися під час реалізації більшості інвестиційних проектів, що впливають на довкілля).

Із представниками *груп інтересів* необхідно проводити відповідні *консультації* в *процесі* вироблення державної політики, особливо перед прийняттям яких-небудь рішень.

Другу групу **стейкхолдерів,** із представниками якої варто проводити попередні *консультації*, становлять *зацікавлені органи влади* – органи, з якими повинні узгоджуватися ті або інші питання, що стосуються вироблення державної політики.

Коло таких органів влади визначається нормативними документами або експертним шляхом, з урахуванням доцільності.

Аналіз поведінки стейкхолдерів у процесі вироблення державної політики.

Загалом у науці існує два основних шляхи дослідження процесів і явищ: 1) апріорне формулювання гіпотези шляхом побудови теорії; 2) спостереження і аналіз накопиченого досвіду. При розгляді феномену хаотичної поведінки стейкхолдерів у державному управлінні необхідно користуватися комбінацією цих двох підходів, що дає змогу компенсувати недоліки, властиві кожному з них окремо, і істотно розширити методологічну базу за рахунок специфічних інтелектуальних технологій. Тоді процес аналізу буде цілісною сукупністю принципів методологічного, організаційного й технологічного забезпечення, який дасть змогу ефективно обробляти інформацію, що надходить, з метою підготовки та вдосконалення інформаційної бази для ухвалення оптимальних управлінських рішень.

Кожна з аналітичних систем має свої сильні і слабкі сторони та не здатна однаково добре оперувати зі всім різноманіттям проявів об'єктів і процесів, з якими доводиться стикатися при аналізі хаотичної поведінки стейкхолдерів. Різні методи аналізу мають різну "чутливість" щодо різних аспектів функціонування об'єктів дослідження (вони дуже вибіркові). Унаслідок проведеної систематизації і експертної оцінки результативності застосування різних методів аналізу і тих аспектів реальності, які розкриваються за допомогою їх використання, була отримана така залежність.

Таблиця 6.1

Сприйнятливість різних методів аналізу до специфічних аспектів функціонування об'єкта *

Елементи порівняння	Часовий аспект	Енергетичний аспект	Просторовий аспект	Структурний аспект	Семантичний аспект
1	2	3	4	5	6
Аналітичні методи	7	7	7	1	1
Імовірнісні методи	6	6	6	2	1
Статистичні методи	6	6	6	2	1

* У елементах таблиці розміщені експертні оцінки в балах від 1 до 7, що показують рівень розкриття аспекта за допомогою тієї або іншої сукупності методів.

Закінчення табл. 6.1

1	2	3	4	5	6
Експертні методи	5	4	4	5	6
Логічні методи	3	3	3	6	6
Лінгвістичні методи	4	3	5	6	6
Концептуальні методи	5	4	6	7	7

Основні принципи аналітичної діяльності відносно стейкхолдерів – цілеспрямованість, системність, своєчасність, ініціативність, об'єктивність, повнота, безперервність і обґрунтованість. З цього комплексу випливає решта всіх приватних принципів аналітичних методів: незалежність підходу; всебічність розгляду; виявлення основних проблем і "больових точок"; встановлення причинно-наслідкових зв'язків (принцип детермінізму); порівняння і аналогія і т. ін. Тому структура аналізу хаотичної поведінки стейкхолдерів має бути утворена системною сукупністю трьох взаємопов'язаних напрямів: методологічного, технологічного й організаційного. Найпотужнішим інструментом при веденні такої аналітичної роботи є системний аналіз, теоретичні підстави якого були закладені ще на початку минулого століття, за якого виділяються реляційний, атрибутивний та інші системні параметри [51, с. 9–19].

Дослідження різних класів систем з метою виявлення спільності їх структур, робота в напрямі створення загальної теорії, справедливої для всіх систем кожного класу, є характерною гранню сучасного етапу розвитку науки про хаотичну поведінку стейкхолдерів. Вивчання структури у відверненні від субстрату системи показало свою плідність. Тому при аналізі хаотичної поведінки стейкхолдерів пропонується скористатися постулатами загальної теорії систем Людвіга фон Берталанфі (далі – ЗТС). Причому центральним має бути поняття "відчиненої" системи, хоча воно не є загальносистемним параметром [60, с. 20].

Використання розробленого академіком В.Вернадським методологічного підходу дає змогу науково інтерпретувати вже відомі знання, отримані філософією, антропологією, психологією, психіатрією, релігією, обрядові таїнства якої впродовж багатьох століть накопичували досвід саме інформаційного, а не насильницького управління індивідом. Тому релігійний аспект необхідно сприймати під час аналізу хаотичної поведінки стейкхолдерів

не як світоглядну систему, а як суспільний інститут, який вже багато століть забезпечує свою цілісність, зберігаючи високу чисельність своїх членів [52].

Для побудови певних елементів теорії хаотичної поведінки стейкхолдерів необхідно звернутися до семантичного аспекту когнітології, який згідно з Л.Веккером уявляє мислення як окремий випадок загальнокодової форми сигналу інформації, тобто форму взаємної впорядкованості сигналу і джерела, що відповідає лише загальним умовам просторово-часового ізоморфізму. Враховуючи, що логіка й операторика – це лише 1/3 мислення, концепції когнітології дають змогу заповнити решту (2/3) і бути серйозним методологічним засобом для аналізу проблем хаотичної поведінки стейкхолдерів різної природи. Але при цьому неприпустимо захоплення антропоморфізмом [53].

У процесі вивчення об'єктів, процесів або явищ хаотичної поведінки стейкхолдерів з'ясувалося, що їх структура, порядок і системні співвідношення на одному рівні деколи докорінно відрізняються на інших рівнях аналізованого матеріалу. У цьому сенсі особливо важливий процес утворення понять, про що писали І.Кант, Г.Гегель, К.Маркс, Г.Щедровицький і який є ключем до розуміння процесів психологічного розвитку елементів стейкхолдерів [54].

Робота над вивченням хаотичної поведінки стейкхолдерів поставила вимогу деталізації принципів діалектичного методу, що дало змогу широкого застосування їх в предметній області, виявленні центрів, що не формалізуються аналітичними методами (евристичних) залежностей, а також при побудові моделей системної динаміки в базисі аналізу суперечностей. Матеріалістичні традиції були відображені в тенденції включення в розгляд лише тих сутностей хаотичної поведінки стейкхолдерів, які проявлені в матеріальній сфері. З біхевіоризму був узятий принцип "чорного ящика", що дав можливість використання евристичних правил у процесі побудови експертних систем, синтезу нейроподібних мереж і застосування методів імітаційного моделювання при вирішенні завдань оптимізації. Принцип індетермінізму виступив як основа для побудови систем, керованих потоками подій і систем гібридного інтелекту. ЗТС виступила як платформа для розвитку методології системного аналізу, нині повсюдно вживаною при побудові складних аналітичних систем, а також на етапі аналізу предметної сфери.

Використання логіко-аналітичних методів, як формульних, так і аксіоматичних, дало змогу розглядати класифікацію логічних числень за ступенем залучення в їх рамках аналітичного і синтетичного підходів із розподілом на "аналітичні" системи секвенційного числення, "синтетичні" (аксіоматичні) системи, а також "змішані" – системи натурального висновку.

Для побудови аналітичної системи хаотичної поведінки стейкхолдерів обов'язково необхідно використовувати напрацювання семіотики про найбільш загальні закономірності побудови і функціонування знакових систем. Тут основним є поняття знакової ситуації. За такого підходу як знаки можуть розглядатися і об'єкти, і їх ознаки, що виявляються як у функціонуючих об'єктів, так і в їх стаціонарному стані. У цьому разі хаотична поведінка стейкхолдерів як сукупність знаків будь-якого роду мислиться як ієрархія рівнів, де формальні (структурні) компоненти служать для передачі значення, виявлення якого і є завдання аналізу хаотичної поведінки стейкхолдерів.

Взагалі семіотичний підхід в аналізі хаотичної поведінки стейкхолдерів має масу застосувань. Одним із найбільш очевидних є його використання в поєднанні з методами лінгвістичної семантики для аналізу текстових масивів в їх традиційному розумінні. Проте тією самою мірою семіотичний підхід може бути застосований і до аналізу ситуацій, де статус знака присвоюється об'єктивним ознакам тих або інших ситуацій, процесів, об'єктів – таке трактування дає змогу розглядати суму ознак як алфавіт ситуаційної мови, а допустимі комбінації знаків – як тексти, що породжуються в базисі такого своєрідного алфавіту. Як інтерпретанта висловлювання такої мови може розглядатися опис події або об'єкта, поставленого у відповідність із допустимим висловлюванням у результаті апостеріорного аналізу. Відповідно ті або інші ситуації (результати процесів) можуть бути коротко описані такою мовою і використовуватися для подальшого їх розпізнавання [62].

Крім того, у процесі аналізу повідомлень у загальноприйнятому їх розумінні може бути використане специфічне доповнення традиційної семіотичної тріади проміжним компонентом, відповідним суб'єктивній моделі інтерпретації знаків (і породжуваних із них текстів), характерної для деякого індивіда або групи (наприклад прибічників деякої наукової школи, релігії, ідеологічної або світоглядної системи). Привнесення в ієрархію рівнів розгляду повідомлення такого компонента сприяє вирішенню завдання

приведення текстів до нормалізованого тезауруса, що дуже важливо при комп'ютеризованій обробці масивів інформації про хаотичну поведінку стейкхолдерів, у тому числі і текстових.

Виявилось, що дослідження хаотичної поведінки стейкхолдерів протікають ефективніше, якщо за основу при вивченні систем різної природи береться пошук загальних закономірностей поведінки. По суті, це проблема об'єднання в рамках ЗТС теоретичної біології, кібернетики, теорії інформації, теорії ієрархії і термодинаміки. Подібна теорія має спиратися на одиничні інваріантні елементарні структури і побудовані на них вищі – ієрархічні. Тільки в такому вигляді вона здатна стати реальним інструментом дослідження складних систем (від техногенних до соціальних). Тому принципи, на яких можливо будувати загальну теорію хаотичної поведінки стейкхолдерів, такі:

1) їх виникнення та існування зумовлене силами, дія яких забезпечує виникнення й існування зв'язків між внутрішніми елементами;

2) щоб забезпечити своє існування, вони повинні врівноважувати в собі всі дії з боку повної сукупності наявних сил;

3) їх виникнення й існування зумовлене еволюцією;

4) їх різноманітність зумовлена власною історією виникнення й розвитку.

При цьому окремі наукові методи повинні використовуватися для обробки і аналізу даних, що отримані тими засобами і на основі тих моделей обробки і інтерпретації, які були адаптовані до тієї предметної області, в якій здійснювався первинний аналіз. А процеси інтеграції даних і синтезу аналітичних висновків повинні набути специфіку, близьку до специфіки системного підходу. Тобто не процес декомпозиції, що безмежно поглиблює, а саме інтегральний підхід, орієнтований на виявлення найбільш загальних закономірностей функціонування складних систем.

Особливо цікаві дослідження, що проводяться на основі багатомодельного методу, при використанні якого моделі різної семантики, побудовані на основі даних різного походження, об'єднуються в складні ієрархічні структури. Створення таких складних моделей систем, стан яких визначається дією безлічі чинників, вимагає формування методологічного інструментарію, що дає змогу реалізувати функції часової синхронізації моделей, управління їх параметрами, оцінювання адекватності моделей, урахування дії випадкових чинників і узгодження вхідних і вихідних даних.

Окрему проблему становлять питання, пов'язані з оцінюванням ефективності цілеспрямованого функціонування таких систем і прогнозуванням потенційного ефекту від використання отриманих у процесі моделювання результатів. Причому методи апріорного встановлення очікуваного ефекту від використання інформації, отриманої в ході аналізу хаотичної поведінки стейкхолдерів, дають дуже непогані результати відносно систем, до яких сформульовано деякий набір гіпотез імовірнісного або статистичного характеру [55].

Для аналізу хаотичної поведінки стейкхолдерів у питанні розгляду процесів самоорганізації, самоструктурування, самосинхронізації, самопідлаштування, які відбуваються під дією обміну з середовищем речовиною, енергією або інформацією, найбільш доцільним є використання можливості теорії самоорганізації складних систем (синергетики). Адже зв'язки між елементами структури (підсистемами), які утворюються у відчинених системах завдяки інтенсивному (потоковому) обміну речовиною і енергією з навколишнім середовищем у нерівноважних умовах, викликають узгоджену поведінку підсистем, внаслідок чого зростає ступінь системної впорядкованості і зменшується ентропія. Математична основа таких розрахунків спирається на теорії випадкових процесів, нелінійних коливань і хвиль, що пояснюють, чому певні дії перешкоджають досягненню рівноважного стану системи, внаслідок чого виникають коливальні процеси, що розглядаються як окремий випадок просторово-часової самоорганізації нерівноважних систем [56].

Проте слід враховувати, що подібна схема функціонує тільки у разі зберігання деякого стаціонарного стану системи і зовнішніх впливів на неї та наявності деяких стимул-реакцій до самоорганізації – аналогів тих самих слабких дій, які перешкоджають переходу системи в рівноважний стан. В умовах різких змін інтенсивності таких дій система знову переходить у стан хаосу. До всього повинні існувати ще й періоди стабільності параметрів зовнішніх дій, достатні для встановлення стану, близького до рівноважного. Інакше система може перейти в автоколивальний режим, що передує розпаду системи. Саме тому, оскільки процеси самоорганізації виникають лише за наявності специфічних умов, синергетика не може розглядатися як універсальний підхід до розв'язання проблем аналізу хаотичної поведінки стейкхолдерів.

Тому кібернетику і системний аналіз можна по праву вважати за основні компоненти методологічного ядра аналізу хаотич-

ної поведінки стейкхолдерів, оскільки обидві наукові дисципліни розглядають об'єкти й системи, насамперед з погляду вирішення завдань управління, і надають у розпорядження аналітика розвинений формальний апарат і комплекс відпрацьованих методик моделювання. А якщо проаналізувати сутність підходів, пропонованих кібернетикою і теорією систем (одна досліджує процеси управління, що протікають у різних системах, інша орієнтована більшою мірою на методологічні питання вивчення й опису систем різного походження), і абстрагуватися від низки несуттєвих методологічних відмінностей, то стає очевидним, що вони при розгляді систем і об'єктів оперують одними і тими самими підходами, що дає можливість широкого застосування математичних методів, пов'язаних із визначенням екстремумів функцій і активного використання методів вирішення систем лінійних і нелінійних рівнянь, інтегрального і диференціального числення та багато інших. А у поєднанні з ними можливо широко використовувати матричний апарат [57].

Деталізацію моделей, що розробляються, необхідно здійснювати тією мірою, якою вона здатна забезпечити задану якість управління системою. Підсистеми найбільш низького рівня деталізації подальшій декомпозиції не піддаються і розглядаються як елементарні та неподільні на складові частини. Роль, яку відіграє підсистема управління, зводиться до перетворення ситуації в дію. Кількість рецепторів і ефекторів у такій складній системі аналізу хаотичної поведінки стейкхолдерів дуже велика. Тому в цих умовах найбільш ефективними є механізми обробки інформації і управління, побудовані за ієрархічним принципом. У такій системі інформація про стан обробляється найшвидше, а різноманітність розрізнених станів для поодинокого рецептора або ефектора в ієрархічній системі зводиться до мінімуму. Наслідком цього є явище, коли об'єкти, що вважаються елементарними в деяких моделях, мають принципово різну природу, а кібернетичні моделі, що відображають їх взаємодію, однакові.

Найбільший інтерес з погляду аналізу процесів управління становить категорія цілі – бажаний стан, на досягнення якого спрямована управлінська діяльність. Для систем із примітивною автоматною поведінкою (що не володіють здібністю до цілепокладання) як ціль управління розглядається підтримка гомеостазу або гомеокінезу, що є динамічним процесом, а не спокоєм або простою незмінністю.

У принципі, якщо придивитися до пропонованої моделі, можна помітити риси схожості з мурашником, у якому втілені ідеї деяких соціальних утопій раціональної організації людського суспільства. Але такий принцип устрою системи хаотичної поведінки стейкхолдерів відповідає максимальній економії ресурсів, характеризується високою ефективністю і швидкодією, проте при цьому істотно зростає рівень спеціалізації її елементів [58, с. 28].

Інструментарій сучасного наукового аналізу такої системи базується на принципах, сформульованих у рамках кібернетичного підходу. Однак людство поступово входить в епоху, коли такий підхід перестає бути єдиним постачальником технологій для аналізу хаотичної поведінки стейкхолдерів. Сучасна математика достатньо багата різноманітними абстрактними об'єктами й інструментами формалізації і здатна у міру розвитку своїх спеціальних розділів, що виникли внаслідок розвитку інформатики, теорії ігор, управління, аксіоматичної теорії ухвалення рішень, факторного аналізу, "нечіткої" математики і т. д., встановлювати наявність об'єктивних закономірностей багатьох феноменів. Тому в аналізі хаотичної поведінки стейкхолдерів з'явилась можливість переходу на макрорівень, що дало змогу в системах різної природи виявляти закономірності, що вказували на наявність чогось загального, викликаного спільністю фундаментальних принципів організації всіх систем – від найнижчого рівня агрегації до найвищого. Почався перехід від вивчення динаміки елементів до вивчення динаміки структур, де відносини були більш спостережувані і предметні. Структурний підхід до аналізу систем надзвичайно ефективний і дає змогу, відмовившись від детального вивчення конкретних механізмів реалізації тієї або іншої конструкції, успішно вирішувати багато як теоретичних, так і практичних завдань.

Основним завданням системного аналізу є отримання моделі, гранично адекватної об'єкту дослідження. Особливо цінне те, що методи ЗТС дають можливість виявити потенційні джерела суперечностей, здатних призвести до зниження ефективності функціонування або мимовільного розпаду системи. При цьому найбільш поширеним класом завдань системного аналізу хаотичної поведінки стейкхолдерів є завдання оптимізаційного типу, пов'язані з визначенням екстремумів, вирішенням систем лінійних і нелінійних диференціальних рівнянь і завдання варіаційного числення. Особливо часто ці методи використовуються при побудові систем, що забезпечують раціональний розподіл ресурсів між гру-

пами взаємопов'язаних стейкхолдерів (процесів і споживачів) для вирішення певних комплексів завдань. При цьому використання обчислювальної техніки дає змогу здійснювати не тільки вирішення розрахункових завдань, а й синтез імітаційних моделей із застосуванням спеціальних мов моделювання процесів і явищ – йдеться про особливий розділ математики (дискретна математика), адаптованої до дискретного характеру систем і спостережень. Це дає можливість вирішувати завдання аналізу складних проблем хаотичної поведінки стейкхолдерів в умовах високої невизначеності знань про досліджувані системи, планувати діяльність, спрямовану на компенсацію неповноти таких даних. Тобто системний аналіз за своїм потенціалом найбільш близький до ролі інтегруючої наукової дисципліни, що забезпечує високу ефективність застосування різних наукових методів на користь вирішення управлінських завдань [59].

Аналіз стейкхолдерів це з'ясування:

- позиції, поглядів і ставлення зацікавлених сторін, лідерів, ЗМІ тощо до проблеми (кого стосуються, зачіпає проблема і хто має важелі впливу на можливі варіанти вирішення/поглиблення проблеми);
- організацій: установи, що підтримують/заперечують рішення.

Взаємини організації із **стейкхолдерами** зазнають впливу *двох* визначальних факторів:

1. Сила стейкхолдерів:

- володіння такими ресурсами, як сировина й матеріали, трудові ресурси тощо і можлива монополізація таких ресурсів;
- влада, наприклад, урядові чи на рівні місцевого самоврядування або контролюючі органи;
- вплив, наприклад лобіювання тощо.

2. Ступінь інтересу, який стейкхолдери демонструють щодо організації. Наприклад, чи надають перевагу опосередкованій участі в розвитку організації, чи хочуть активнішого залучення до її справ?

Ґрунтовне розуміння позиції стейкхолдерів сприятиме точнішому прогнозуванню можливих ситуацій і сценаріїв розвитку подій. Воно дає змогу формулювати й застосовувати зрозуміліші стратегії управління відносинами із стейкхолдерами.

Щодо *впливу* **стейкхолдерів** на стратегічний напрям розвитку організації, то необхідно відповісти на деякі важливі запитання:

- чи володіємо ми повною інформацією про очікування стейкхолдерів, чи ми ґрунтуємося на припущеннях;

- які конфлікти й можливі відповідні дії;
- які нинішні реакції у відповідь з боку організації;
- якими їм варто бути?

Для з'ясування рівня впливу стейкхолдерів на процес вироблення державної політики варто заповнити *таблицю* впливу стейкхолдерів (заінтересованих сторін).

Таблиця 6.2

Таблиця впливу стейкхолдерів (заінтересованих сторін)

Назва заінтересованої сторони (1)	Оцінка міри заінтересованості (2)	Оцінка впливовості заінтересованої сторони (3)	Значимість для реалізації заінтересованої сторони (4)	Роль, яку може зіграти заінтересована сторона в реалізації державної політики
Заінтересована сторона 1				
Заінтересована сторона 2				
Заінтересована сторона 3				
і т. д.				

Для заповнення *таблиці заінтересованих сторін* слід враховувати такі компоненти:

1) для визначення заінтересованих сторін необхідно враховувати відповіді на такі запитання:

- хто може одержати користь від програми;
- на кого вона може вплинути негативно;
- хто є прихильниками програми;
- хто є супротивниками програми;

2) оцінка міри заінтересованості здійснюється за допомогою шкали від 0 до 4:

- сильно заінтересовані;
- скоріше заінтересовані, ніж ні;
- не заінтересовані;
- опоненти;

0 – не відомо.

3) для оцінки впливовості заінтересованої сторони необхідно врахувати:

- повноваження й статус (політичної, соціальної й економічний) кожної сторони;
- ступінь організованості;

- ресурси, які може мобілізувати заінтересована сторона;
- неофіційний вплив;
- відносини з іншими заінтересованими сторонами.

Оцінка міри впливовості здійснюється за допомогою шкали від 0 до 4:

- дуже впливова;
- скоріше впливова;
- скоріше не впливова;
- зовсім не впливова;

0 – не відомо;

4) оцінка рівня значимості здійснюється за допомогою шкали від 0 до 4:

- дуже значуща;
- скоріше значуща;
- скоріше не значуща;
- не значуща;

0 – не відомо.

Отже, під час розгляду процесу вироблення державної політики необхідно враховувати інтереси як виробників політики, так і експертів. Важливою складовою правильного розуміння процесу вироблення державної політики є аналіз стейкхолдерів.

Важливим елементом аналізу стейкхолдерів є з'ясування рівня хаотичності їхньої поведінки. Для аналізу хаотичної поведінки стейкхолдерів необхідно інтегрувати результати, що отримані в найрізноманітніших наукових галузях, – від математики до історії та синоптики. Проте у міру збільшення масивів інформації, в обробці яких виникає потреба, аналітика стикається з тими самими обмеженнями, що і природні науки: кількість математичних операцій зростає, а точність, як і раніше, залишає бажати кращого. У принципі, незалежно від ступеня надмірності і рівня формалізації описів, будь-яку розгорнену в часі сукупність різним чином представлених повідомлень можна розглядати як модель, що описує послідовну зміну станів, процесів і явищ у деякій складній системі. Для вихідної (довільної) сукупності повідомлень, отриманих за деякий проміжок часу, це твердження справедливе лише частково. Однак за умови, що процедури відбору релевантних повідомлень і їх впорядковування в часі виконані і привели до отримання непорожнього масиву, справедливим стає твердження про те, що отриманий масив повідомлень міститиме деякий набір альтернативних моделей ситуації. Щоправда, на цьому етапі моделі

матимуть вигляд дуже віддалений від того, що прийнято вважати за строгу модель. Але існує кілька способів їх поетапного приведення до тієї міри строгості, яка могла б забезпечити можливість автоматизованого переходу до інших способів представлення інформації або безпосередньо до етапу експертної оцінки. Проте таке уявлення дає низку переваг, оскільки моделі на цьому етапі ще доступні розумінню експерта і здатні активізувати його творчу активність, але вже близькі за своїми властивостями до строгих формальних моделей і можуть оброблятися за допомогою засобів обчислювальної техніки, що дає змогу контролювати і спрямовувати процес аналізу хаотичної поведінки стейкхолдерів.

Незважаючи на їх часто хаотичну поведінку, хороший аналітик завжди з'ясовує межі і силу впливу стейкхолдерів на процес вироблення державної політики. Для з'ясування рівня впливу стейкхолдерів на процес вироблення державної політики варто використовувати відповідні таблиці.

Розділ 7

ОЦІНЮВАННЯ, МОНІТОРИНГ ТА АУДИТ У ПРОЦЕСІ ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

7.1. Процес оцінювання, моніторингу та аудиту у виробленні державної політики

У житті та управлінні ми постійно маємо справу із оцінюванням людей, ситуацій та самих себе з точки зору власних цінностей, моралі, доцільності, успішності. Оцінювання як інтелектуальний процес завжди був притаманний людині та суспільству. Тому оцінювання є частиною свідомого ставлення людини до свого життя, яка живе і вчиться на своєму досвіді та досвіді інших.

Діяльність української влади щодо вироблення державної політики виглядає насичено: розробляються та приймаються закони, постанови, контролюється виконання програм та заходів. Проте недостатньо аналізуються причини успіху одних та провалу інших заходів або програм. Тому буває складно дати відповідь на запитання: чи правильно були визначені цілі державної політики та обрані засоби для їх досягнення? Чи був отриманий очікуваний результат? Що змінилося в житті конкретної людини чи суспільства внаслідок дій влади? У більшості країн світу для пошуку відповідей на ці запитання використовується інструмент оцінювання. В Україні певний час домінував контроль, який покликаний забезпечити досягнення цілей державної політики за допомогою адміністративного впливу.

Оцінювання (за К.Вайс [1]) – систематична оцінка операцій та/або результатів програми чи політики порівняно з комплексом явних і неявних стандартів з метою вдосконалення програми чи політики.

“Оцінювання (за визначенням ООН [2]) – максимально системне і неупереджене вивчення якої-небудь діяльності, проекту, програми, стратегії, політики, теми, сектора, сфери діяльності, роботи організації тощо”.

Оцінювання – це з’ясування реалій політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури вибору альтернативи, застосування інструментів упровадження рішення в життя і встановлення меж дії/бездії політики.

Оцінювання державної політики включає оцінювання окремих складових політики – планів, програм та проектів.

Постає запитання: навіщо використовувати оцінювання в державній політиці? Якщо відповісти коротко, то:

- попереднє оцінювання необхідне для обґрунтування процесу прийняття рішень та планування;
- проміжне оцінювання – для перевірки, чи все йде як потрібно, для належного впровадження політики і програм;
- кінцеве (підсумкове) оцінювання – для перевірки, чи досягнуто запланованих результатів, які наслідки і вплив (якщо можливо) політики, навчання/засвоєння уроків з метою удосконалення процесу вироблення державної політики.

Оцінювання надає фактичну інформацію для вироблення державної політики, прийняття рішень, гарантує прозорість та підзвітність уряду перед парламентом і громадянами, забезпечує основу для ефективного і раціонального використання державних коштів, заохочує постійне вдосконалення діяльності, мотивує державних службовців, підрозділи та установи. Оцінювання державної політики в Україні дає змогу визначити ефективність і результативність державних програм та роботи державних інституцій, ступінь задоволення потреб громадян.

Таким чином, оцінювання державної політики є основою для прийняття рішень та належного планування, для ефективного використання бюджетних коштів, підзвітності органів державної влади перед органами вищого рівня та громадськістю; оцінювання забезпечує належну реалізацію державної політики або програми, створює передумови для удосконалення державної політики, програми, роботи органу державного управління, мотивує державних службовців. Оцінювання відіграє значну мотиваційну роль у роботі всієї установи, окремих державних службовців чи менеджерів. Оцінювання допомагає розвивати культуру управління якістю, де основна увага приділяється розвиткові людських ресурсів.

У широкому сенсі оцінювання є процесом визначення достоїнств, вартості та цінності речей. Оцінювання – це аналіз, як вважають О.Рудік [3], Ю.Полянський та В.Ребкало [4].

Оцінювання програм – це незалежне і об’єктивне дослідження діяльності існуючих програм з метою визначення адекватності їх короткострокових та довгострокових результатів сьогочасним обставинам [3, с. 81]. Пропонується термін “оцінювання” до процесу визначення вартості чи значення діяльності, політики

чи програми, який включає контроль за діями з розвитку [5]. Проте слід зазначити, що оцінювання політики, державних програм та проектів має свої закони і правила.

У цьому сенсі словник ОЕСР дає визначення оцінювання (evaluation) як систематичної та об'єктивної оцінки (assessment) триваючого або завершеного проекту, програми чи політики, її структури, результатів та виконання [5]. Оцінювання передбачає визначення певних стандартів та аналіз відповідності цим стандартам. Це збігається із визначенням К.Вайс, яка сприймає оцінювання як систематичну оцінку операцій та/або результатів програми чи політику порівняно з комплексом явних і неявних стандартів з метою вдосконалення програми чи політики [1, с. 25].

Оцінювання використовує методи соціальних досліджень. Проте на практиці контроль не передбачає аналізу та засвоєння певних уроків, що є невід'ємною рисою оцінювання. Оцінювання стосується оцінювання продуктів, результатів, наслідків, впливів, ефективності, результативності та відповідності політики в контексті встановлених цілей. Це більш глибокий аналіз щодо того, яким чином політика робить внесок у загальні цілі суспільного розвитку. Оцінювання відрізняється від моніторингу масштабом, даючи відповідь на питання, чи були правильно вибрані завдання та стратегії.

Оцінювання можна досліджувати в контексті різних концепцій та підходів, зокрема в контексті аналізу політики. Для розгляду оцінювання в контексті державного управління важливо розглянути як складову вироблення державної політики, як частину управління з орієнтацією на результати та в контексті належного врядування.

Моніторинг

Моніторинг виконання – це постійний процес збору та аналізу даних з метою порівняння того, наскільки добре виконується проект, програма або політика щодо очікуваних результатів [5]. Вітчизняний словник-довідник дає визначення моніторингу як спеціальної підсистеми системи управління, пов'язаної з отриманням і аналізом інформації щодо певного об'єкта управління [6, с. 129–130].

За визначенням Методичних рекомендацій ЄС з моніторингу, моніторинг – це системний та постійний збір інформації, аналіз та використання цієї інформації з метою управління та прийняття

рішень. Мета моніторингу – ефективна та результативна дія проекту (of an operation) [7, с. 15]. Моніторинг – це ключовий інструмент управління.

Моніторинг зосереджується на зборі та аналізі інформації про:

– фактичний прогрес (використання ресурсів, вжиті заходи, отримані результати) та якість процесу (участь стейкхолдерів та розбудова спроможності);

– фінансовий прогрес (бюджет та витрати);

– попередні відповіді цільових груп про діяльність проекту (використання послуг та засобів, зміни у знаннях, відношенні та практиці);

– причини неочікуваних або протилежних відповідей цільових груп, та які дії слід вжити.

К.Вайс та Е.Ведунг сприймають моніторинг як оцінку (assessment) програми протягом її впровадження [12, с. 618], [посилання на 13, с. 137, у 8, с. 224].

Моніторинг, який здійснюється протягом усього процесу реалізації державної політики, програми, проекту, акумулює необхідну інформацію для оцінювання та контролю.

План моніторингу – це детальне визначення очікуваних результатів, для досягнення яких запроваджується моніторинг, індикаторів кожного з очікуваних результатів, джерел, методів і частоти збору інформації та її аналізу, а також відповідальних за збір інформації та основних її користувачів.

Процес моніторингу. Визначення необхідної системи моніторингу загалом означає пошук відповідей на такі запитання:

- Хто має здійснювати моніторинг?
- Що необхідно моніторити?
- Коли і де має відбуватися процес моніторингу?

Кожний етап організації системи моніторингу має певні кроки (табл. 7.1).

Таблиця 7.1

Етапи організації системи моніторингу

Етап	Кроки
1	2
Планування	Визначення потреб в інформації (індикатори виконання заходів, досягнення цілей тощо) та хто її потребує. Визначення того, як часто слід збирати інформацію. Визначення джерел і способів отримання інформації. Визначення відповідального за збір інформації. Визначення витрат, пов'язаних із запровадженням моніторингу та збором інформації

Закінчення табл. 7.1

1	2
Підготування	Розроблення й апробація документів для збору та фіксації даних. Складання посадових інструкцій з визначенням повноважень учасників процесу моніторингу. Підготовка персоналу, відповідального за операції з моніторингу. Ознайомлення персоналу програми із системою моніторингу
Збір даних	Постійний збір визначених даних. Контроль за діяльністю системи моніторингу
Аналіз та порівняння даних	Порівняння зібраних даних з визначеними плановими значеннями індикатора, установлення відмінностей. Визначення інших проблем. Пошук причин відхилень та визначення варіантів розв'язання проблем
Звітування	Документування зібраних даних і результатів аналізу. Забезпечення інформацією щодо результатів моніторингу керівництва тих, хто здійснює впровадження програми, бенефіціарів та інших заінтересованих осіб
Використання результатів	Використання результатів моніторингу для вдосконалення управління та реалізації програми

Аудит виконання

Докладніше спинимося на аудиті виконання ("Performance Audit").

Метою аудиту виконання (АВ) [8] є аналіз та оцінка об'єкта аудиту на предмет економного, ефективного та результативного використання державних ресурсів та розроблення обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності використання коштів і майна державного та місцевих бюджетів у процесі вироблення державної політики, виконання бюджетних програм та діяльності органів виконавчої влади. Для цього результати аудиту виконання та рекомендації щодо організації чи управління надаються уряду, парламенту та громадськості для покращення процесів управління суспільними ресурсами [9].

АВ приводить до:

- підвищення відповідальності, прозорості та підзвітності об'єктів аудиту;
- підвищення ефективності використання ними державних ресурсів;
- упровадження в їхню діяльність передових методів роботи;
- опосередкованого економічного зростання і зростання рівня суспільного благополуччя.

Вироблення державної політики характеризується сукупністю організаційних та управлінських рішень, які спираються на ресурсне забезпечення. Умовами належного виконання суб'єктом своїх функціональних повноважень є не тільки законне та цільове освоєння суспільних ресурсів, а й якісний вплив на зовнішнє середовище. Для цього методу контролю більшість країн прийшли до використання механізмів АВ через потреби в: підвищенні результативності й ефективності державного фінансового контролю; покращенні діяльності органів виконавчої влади та інших органів, які використовують у своїй діяльності суспільні ресурси; необхідності збільшення прозорості діяльності виконавчих органів влади та інших розпорядників коштів і викорінювання корупції; визначенні персональної відповідальності за рішення, що приймаються, в державних органах. Крім того, проведення аудиту виконання є незалежною, ефективною і об'єктивною оцінкою діяльності органів виконавчої влади та інших органів, що використовують державні кошти [10].

Проведення аудиту виконання дає змогу оцінити:

– по-перше, правильність і точність сформульованих цілей діяльності організації чи відповідної програми;

– по-друге, відповідність цілей діяльності тим послугам, які організація надає, а так само відповідність якості послуг, що надаються, очікуванням;

– по-третє, економічність використання державних ресурсів і оптимальність розподілу засобів між органами влади.

Оцінювання в циклі державної політики

У діяльність уряду запроваджено такий вид документа, як "Доповідна записка" на основі "політичної пропозиції" [11; 12]; проекти нормативно-правових актів супроводжуються пояснювальною запискою; здійснюється аналіз регуляторного впливу [4; 13]; були створені групи аналізу політики в різних міністерствах, які готували "зелені" та "білі" книги. Елементи оцінювання уже інтегровані в ці види аналітичних документів. Оцінювання є частиною різних стадій циклу політики.

Під поняттям оцінювання державної політики ми розуміємо визначення корисності, ефективності, результативності та впливу державної політики як плану, курсу або "напряму дій, прийнятого і дотримуваного владою, керівником, політичною партією". Оці-

нювання державної політики включає оцінювання окремих складових політики – програм, планів та проектів. Оцінювання включає певні стадії та правила, установлення індикаторів досягнення результатів та аналіз ступеня досягнення цих індикаторів [15].

Цикл політики передбачає:

1) визначення проблеми/установлення порядку денного;

2) розробку альтернативних варіантів політики/формулювання політики;

3) вибір найприйнятнішого варіанта політики, інструментів політики;

4) проектування політики;

5) упровадження політики та моніторинг;

6) оцінювання політики [16, с. 31].

Пропонуємо схематичне зображення ролі оцінювання у циклі політики на рис. 7.1.

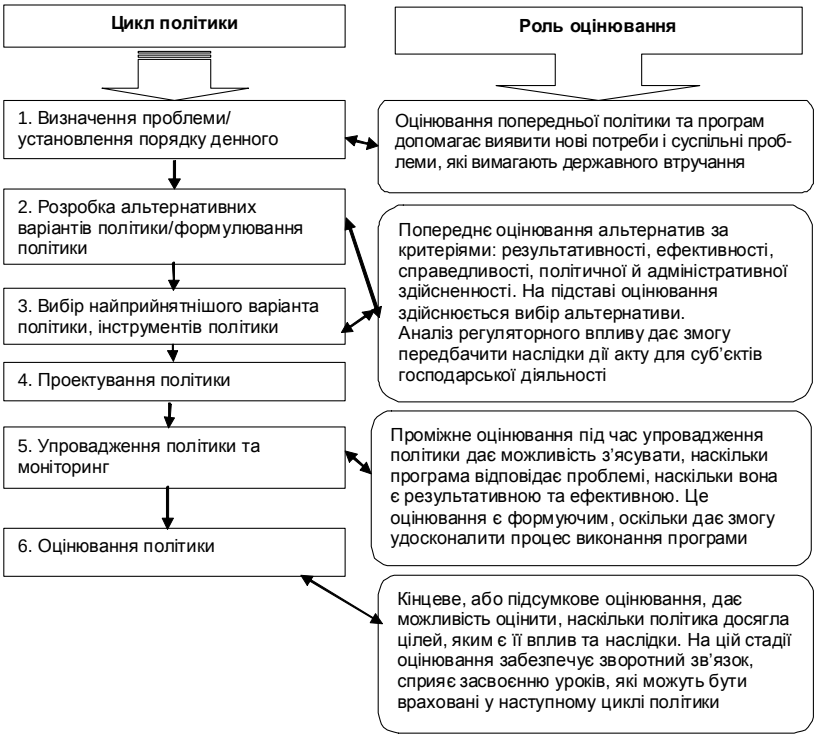

Рис. 7.1. ***Роль оцінювання у циклі політики (етапи циклу політики взято з посібника "Аналіз політики" [2, с. 31])***

Крім того, в аналізі політики та оцінюванні є низка спільних концептуальних засад. Як аналіз політики, так і оцінювання є підходами, що сприяють виробленню політики, яка базується на обґрунтуванні й аналізі (evidence-based policy making). Результати аналізу політики та оцінювання використовуються політиками, менеджерами середньої ланки, заінтересованими групами.

В оцінюванні та аналізі політики використовується та ж сама логічна модель (матриця): **ресурси – дії – результати – вплив** (наслідки) [16, с. 34–35]. Тільки в аналізі політики ця модель застосовується до більш широкого поняття – політики, а в оцінюванні – така логічна модель використовується під час планування деталізованих програм або проектів, які потім можна буде оцінити.

Як оцінювання, так і аналіз політики спрямовані на виявлення проблем та пошук шляхів їх розв'язання, передбачають аналіз для планування та коригування дій влади [16, с. 51]. Як аналіз політики, так і оцінювання мають на меті вироблення рекомендацій щодо подальших дій. Створення системи моніторингу є складовою циклу політики, що дає змогу зібрати необхідну інформацію для проведення оцінювання.

Аналіз регуляторного впливу також є різновидом попереднього оцінювання. "У більшості країн світу визнано, що для ефективності аналіз регуляторного впливу має бути інтегрований у загальну систему розробки політики, а не бути додатком на останній стадії прийняття рішень" [25, с. 14].

Отже, у табл. 7.2 підсумовано визначення цілей, об'єкта, суб'єктів аналізу політики та оцінювання.

Таблиця 7.2

Порівняння цілей, об'єкта, суб'єктів аналізу політики та оцінювання

Складові	Аналіз політики	Оцінювання
1	2	3
Цілі	Основа для прийняття рішень та належного планування	
	Належна реалізація державної політики або програми	
	Ефективне використання бюджетних коштів	
		Основа підзвітності органів державної влади перед вищими за ієрархією органами та громадськістю; передумова вдосконалення державної політики, програми, роботи органу державного управління; мотивація персоналу та підрозділів [12, с. 30–31]

Закінчення табл. 7.2

1	2	3
Об'єкт	Державна політика та її складові – стратегії, програми, проекти	Результати, наслідки, вплив, ефективність і результативність державної політики, програм, проектів; результативність роботи людей
Суб'єкти	Виробники політики, аналітики політики, стейкхолдери, групи аналізу політики в органах влади та місцевого самоврядування, неурядові організації	Зовнішні оцінювачі, які є сторонніми особами, та внутрішні оцінювачі, які є працівниками відповідних організацій або державних органів

Таким чином, оцінювання та аналіз політики тісно взаємопов'язані. Оцінювання бере свої витоки з аналізу політики, користується його термінологією. Оцінювання можна розглядати як складову циклу політики, яке на різних етапах відіграє різну роль. Також упровадження аналізу політики у діяльність органів державної влади допомагатиме виробленню організаційної культури, яка сприятиме застосуванню оцінювання [15].

Оцінювання досить часто здійснюється на підставі зіставлення "того, що справді відбулося, з тим, що б сталося, якби політику чи програму ніколи не було здійснено".

Оцінювання політики проводиться у двох площинах:

- негативного впливу політики чи програми на заплановані цілі;
- дійсного (реального) впливу політики чи програми.

Функції процесу оцінювання:

– забезпечує достовірну та обґрунтовану інформацію щодо проведення державної політики, тобто окреслює деякі рамки, у яких потреби, цінності та можливості реалізуються через дію політики (за таких умов оцінювання показує межі політики, у яких досягаються конкретні цілі);

– сприяє визначенню та критиці цінностей, які лежать в основі вибору суспільних цілей;

– допомагає використанню аналітичних методів, включно з визначенням проблем та виробленням рекомендацій для інших напрямів політики (результат оцінки, що демонструє неадекватне здійснення політики, може призвести до реструктуризації проблем політики або перегляду цілей);

– сприяє визначенню нових та перегляду існуючих альтернатив суспільного розвитку: відмові від попередньо прийнятої альтернативи політики або заміні її іншою.

Загальні способи проведення оцінювання:

– залучення до роботи експерта як штатного працівника;

– звернення до сторонньої дослідно-оцінювальної чи консалтинґової організації;

– оголошення конкурсу на проведення оцінювання за допомогою спеціальної процедури;

– проведення оцінювання дослідником з академічного середовища (як підтвердження правильності теорії на практиці) і звернення по субсидування за результатами оцінювання.

Найвідоміші методи оцінювання:

– надання звітів;

– громадські чи парламентські слухання;

– інспекційне відвідування;

– кількісне вимірювання результатів;

– порівняння з існуючими стандартами;

– аналіз скарг громадян.

Традиційні методи оцінювання подані в табл. 7.3.

Таблиця 7.3

Традиційні методи оцінювання

Планування та оцінювання потреб	Оцінювання процесу	Оцінювання впливу	Оцінювання результативності	Оцінювання ефективності
Населення, на яке спрямована політика; поточні потреби; майбутні потреби; потреби в ресурсах	Зусилля персоналу; механізми надання допомоги; інформаційні системи	Прогноз впливу; бажаний вплив; неочікуваний вплив; пояснення впливів	Передбачувані результати; непередбачувані результати; безпосередні ефекти; небажані ефекти; пояснення результатів	Відношення вигід і витрат; витрати й результативність

Види оцінювання

Українські та зарубіжні дослідники пропонують різні класифікації видів оцінювання, які мають своє обґрунтування та спільну логіку. Проте критерії класифікації видів оцінювання поки що в українській науці не вироблені. Тому ми робимо спробу про-

аналізувати види оцінювання та запропонувати свою класифікацію видів оцінювання за певними критеріями.

Залежно від часу проведення оцінювання – на початку, в кінці чи посередині процесу здійснення проекту, політики або програми розрізняють *прогнозне/попереднє оцінювання (ex-ante evaluation), проміжне оцінювання (mid-term evaluation), кінцеве оцінювання (ex-post).*

Прогнозне/попереднє оцінювання (ex-ante evaluation) виконується перед початком реалізації політики чи програми [5; 17; 18]. Завданням прогнозної оцінки є перевірка довгострокового ефекту підтримки, що міститься в напрацьованих програмних документах та підвищення якості програмних документів [17]. Добре проведене прогнозне/попереднє оцінювання створює передумови для якісних подальших оцінок.

Проміжне оцінювання (mid-term evaluation) виконують під час реалізації політики чи програми. Метою проміжної оцінки є оцінка рівня досягнення запланованих цілей у світлі *попередньої оцінки*, особливо враховуючи забезпечення *продуктів* і досягнення *результатів*. Результати проміжного оцінювання слугують основою для внесення змін до програмних документів та мають використовуватися в наступних фазах програмування [17]. Словник ОЕСР дає визначення, яке збігається із вищенаведеним [5].

Кінцеве оцінювання (ex-post evaluation) готується після завершення виконання політики чи програми [1, с. 72; 5; 26]. Його основна мета полягає в описанні довгострокового ефекту політики чи програми з урахуванням обсягу залучених коштів, ефективності й результативності [12] та визначення факторів успіху або провалу у стабільності результатів та впливу, а також отримання висновків, корисних для інших дій/втручань [5].

В одній площині із *проміжним* та *кінцевим* оцінюванням знаходиться *формуюче/формувальне оцінювання (formative evaluation)* та *підсумкове (summative evaluation) оцінювання*. Словник проекту ЄС називає цей вид оцінювання "формативною оцінкою" – видом оцінки, що застосовується під час виконання програми з метою, передусім, надання інформації, яка, у свою чергу, сприятиме її (політики чи програми) поліпшенню [17]. В.Ребкало та Ю.Полянський перекладають "*formative evaluation"* як *формувальне оцінювання*, що відбувається під час виконання політики/програми і включає аналіз ступеня, до якого програма виконується, та умови, які сприяють її успішному виконанню [4, с. 52]. Метою

формувального оцінювання є забезпечення зворотного зв'язку та допомога керівникам і безпосереднім виконавцям програми у питаннях, пов'язаних з її удосконаленням [4, с. 54].

На погляд М.Мурави, керівника вищезгаданого проекту ЄС, формувальне оцінювання може включати [19]:

- оцінку потреб (визначення цільової аудиторії, яка потребує програм, обсяг потреб, і що саме може задовольнити ці потреби);
- оцінку корисності (визначає чи є оцінювання реальним і яким чином стейкхолдери можуть його використати);
- структуровану концептуалізацію (допомагає стейкхолдерам визначити програму, технологію, цільову групу, можливі наслідки);
- оцінку процесу (process evaluation) (оцінка внутрішньої динаміки дійсних організацій, їхніх політичних інструментів, механізмів надання послуг, методів управління і зв'язків поміж ними) [5; 17]. Оцінювання процесу допомагає менеджерам програми визначити, які зміни необхідно внести до структури, стратегії та операцій з метою удосконалення виконання дії.

Підсумковим вважається оцінювання, яке допомагає ухвалити рішення про те, чи варто продовжувати ту чи іншу програму, чи може її слід закрити; чи варто розширити сферу її дії на інші території, – чи, може, слід навпаки скоротити її масштаби. Підсумкове оцінювання провадиться з метою отримання інформації наприкінці програми (або принаймні на одному з її етапів), необхідної для ухвалення рішень про її продовження, згортання чи радикальну перебудову [4, с. 54].

На погляд М.Мурави, підсумкова оцінка може бути таких видів:

– оцінка результатів (вивчає чи програма досягла помітного впливу стосовно заздалегідь визначених результатів);

– оцінка впливу (у ширшому сенсі оцінює загальний або кумулятивний вплив – запланований або незапланований, програми або технології в цілому);

– оцінка ефективності та співвідношення вигід і затрат (дає відповідь на питання економічної ефективності шляхом підрахунку вартості досягнутих результатів у грошовому еквіваленті);

– вторинний аналіз, який включає повторну оцінку існуючих даних з метою пошуку відповідей на нові питання та використання нових методів;

– мета-аналіз інтегрує результати багатьох досліджень з метою досягнення загального чи підсумкового судження про питан-

ня оцінювання. Мета-оцінка (meta-evaluation) використовується для оцінок, покликаних об'єднати результати низки оцінок. Мета-оцінку також використовують для окреслення якості самої оцінки і тих, хто її виконував [5; 19; 26].

Таким чином, класифікація оцінювання на *формувальне* та *підсумкове* оцінювання пов'язана з намірами оцінювача щодо використання результатів дослідження: допомогти на етапі розробки політики або програми чи "винести вирок" щодо неї [1, с. 15–74].

Варто розрізняти оцінювання як *кінцеве* (*ex-post evaluation)*, так і *підсумкове (Summative evaluation)*. Обидва види оцінювання здійснюються після завершення дії або програми. Метою *кінцевого оцінювання є* визначення факторів успіху або провалу у стабільності результатів та впливу, а також підведення підсумків, корисних для інших втручань, а завданням *підсумкового оцінювання* є ступінь досягнення отриманих результатів та надання інформації про корисність програми [5].

Залежно від суб'єкта, який здійснює оцінювання, воно може бути *внутрішнім, зовнішнім/незалежним, партисипативним, об'єднаним*.

Зовнішнє оцінювання (External Evaluation) – це оцінювання дії з розвитку, яке проводиться організаціями, особами, які не є донорами або виконуючими організаціями [5; 20], інакше кажучи, особами або організаціями, які перебувають поза контролем організації, що розробляє та виконує дії з розвитку, які підлягають оцінюванню.

Синонімом зовнішнього оцінювання є *незалежна оцінка*, яка виконується організаціями та людьми, позбавленими контролю з боку тих, хто відповідає за проект і впровадження заходів зі стимулювання розвитку. Достовірність оцінки залежить частково від ступеня незалежності її виконання. Під незалежністю мається на увазі свобода від політичного впливу та організаційного тиску. Вона характеризується повним доступом до інформації і повною автономією у провадженні дослідження і підготовці результатів [5; 17].

Внутрішнє оцінювання (internal evaluation) виконується відділом/особами, підзвітними правлінню донора, партнера або організації-виконавця [5; 26].

Партисипативне оцінювання (participatory evaluation) – це метод оцінки, за допомогою якого учасники відомств і зацікавлені сторони (у тому числі бенефіціари) працюють спільно над роз-

робкою і виконанням оцінки, а також інтерпретацією її результатів [5; 17].

Досить подібною до партисипативної оцінки є *об'єднана оцінка (joint evaluation)*, у якій беруть участь різні донори і/або партнери [5; 17]. За об'єктом, на який спрямоване оцінювання, можна розрізняти *оцінювання програми (evaluation of a programme), оцінювання проекту (project evaluation), оцінку програми сектору (sector programme evaluation), кластерне оцінювання (cluster evaluation), оцінювання програми допомоги країні (country programme assitance evaluation).*

Оцінюванням програми (evaluation of a programme) є оцінка якості виконання програми (тобто її фактичного ефекту) щодо попередньо закладених припущень (тобто очікуваного ефекту) [17].

Оцінюванням проекту (project evaluation) є оцінка окремого заходу зі стимулювання розвитку, покликаного досягнути конкретних цілей у межах наданих ресурсів і графіку виконання; часто в рамках ширшої програми [5; 17].

Оцінювання програми сектору (sector programme evaluation) – це оцінка групи заходів зі стимулювання розвитку в секторі якоїсь однієї країни або кількох країн, що сприяють досягненню певної цілі розвитку в одному секторі, в межах однієї країни чи кількох країн. Сектор включає заходи, які зазвичай згруповуються разом з метою забезпечення впливу на суспільство, серед яких, наприклад: зміцнення здоров'я, поліпшення якості освіти, сільського господарства, транспорту тощо [17].

Кластерним оцінюванням (cluster evaluation) вважається оцінка низки пов'язаних між собою заходів, проектів і/або програм [17].

Досить близькою до групової оцінки є *стратегічна, або наскрізна, оцінка* (Cross *cutting evaluation*), яка аналізує ефективність та результативність низки дій; проводить оцінку у світлі цілей на стратегічному рівні чи в межах сфери політики; інформація може бути важливою для визначення прогалин, перенаправлення ресурсів чи зміни пріоритетів; може удосконалити спільне прийняття рішень [18].

Оцінювання програми допомоги країні (country programme assistance – evaluation) – оцінка портфеля заходів зі стимулювання розвитку одного чи більшої кількості донорів/відомств і їхніх стратегій допомоги у країні партнера [5; 17].

Тематичне оцінювання (thematic evaluation) – це оцінка вибору заходів зі стимулювання розвитку, коли всі вони мають пев-

ний пріоритет розвитку, що виходить за межі країн, регіонів і секторів [5; 17].

Етапи оцінювання

Складники оцінювання:
– установлення навколишнього середовища оцінювання;
– визначення цілей оцінювання;
– усвідомлення суті політики;
– планування оцінювання;
– визначення ролі аналітика-експерта в оцінюванні;
– розробка вимірників (критеріїв);
– збирання даних, інформаційне забезпечення;
– проектування оцінювання;
– експериментальні підходи оцінювання;
– побудова схеми аналізу;
– аналіз та інтерпретація даних;
– оприлюднення результатів та рекомендації щодо політики
Етапи процесу оцінювання подано на рис. 7.2.

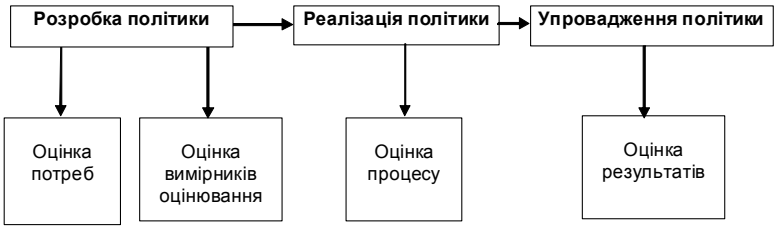

Рис. 7.2. ***Етапи процесу оцінювання***

Перш ніж починати оцінювання, необхідно зрозуміти контекст, цілі, закладену логіку дії програми. Для аналізу програм використовується модель “теорії змін” та “програмний підхід”. Вони відрізняються ступенем деталізації, проте мають подібну логіку. Модель “теорії змін” показує наше уявлення про те, яким чином мають відбутися зміни внаслідок дії програми. Програмна логічна модель містить такі деталі: ресурси, заплановану діяльність, безпосередні та кінцеві результати протягом часових рамок, відображає заплановані результати [21, с. 5].

Ці дві моделі слугують дещо різним цілям. "Теорія змін" представляє ідею чи програму у найпростішому вигляді із використанням обмеженої інформації. Програмна модель надає додаткову інформацію, яка допомагає структурувати, планувати, управляти програмою, здійснювати її моніторинг або оцінювання [21, с. 6].

7.2. Визначення ефективності та результативності у виробленні державної політики

Поняття ефективності (від лат. *effectivus* – діяльний, творчий) за своєю сутністю і змістом є надзвичайно широким та багатогранним і відображає здатність робити щось добре без зайвих втрат часу, грошей та енергії [22]. У загальному сенсі ефективність описує міру, до якої час, зусилля використані добре для виконання поставлених завдань. Поняття "ефективність" часто використовується для відображення якості використання засобів для досягнення певного результату ефективно – з мінімальною кількістю затрат та зусиль. Поняття "ефективність" є універсальним, його використовують у всіх сферах людської діяльності: економіці, політиці, науці, техніці, культурі. За змістом поняття ефективності пов'язане, по-перше, з результативністю роботи чи дії, по-друге, з економічністю, тобто мінімальним об'ємом затрат цієї роботи чи дії.

Ефективність, результативність та економічність часто називають тандемом трьох Е (далі по тексту 3Е – efficiency, effectiveness, economy). Для пересічної людини вони є майже синонімами і тому їх часто плутають між собою. У цілому поняття ***"ефективність"*** – вимірюване і кількісно визначається відсотковим значенням відношення продукту до внеску, що відображає формула $R(\%) = P/C$, де P – продукт, або ефект в грошовому вираженні, а C – затрати в грошовому вираженні для вироблення продукту чи ефекту P.

У деяких випадках ефективність може бути виражена як результат, відсоткове значення того, що можна було очікувати від 100% в ідеальному випадку. Таке трактування ефективності справедливе тільки для часткових випадків.

Поняття ***"результативність"*** є доволі розпливчастим без кількісних концепцій, в основному пов'язаним з визначенням ступеню досягнення поставлених цілей.

Сутність категорії ***"економічність"*** полягає в розумній та раціональній економії обмежених ресурсів з метою більш повного задоволення потреб.

Ефективність можна розглядати з різних точок зору, зокрема *з точки зору економічної теорії* економічна ефективність – це досягнення найбільших результатів за найменших витрат живої та уречевленої праці. На думку В.Г.Бодрова [23], основним критерієм економічної ефективності на *макрорівні* є ступінь задоволення кінцевих потреб суспільства і насамперед потреб, пов'язаних з розвитком людської особистості. Основою такої ефективності слугує *оптимальний розподіл ресурсів*, що є в розпорядженні суспільства, між галузями, секторами і сферами національної економіки. Ефективність економічної системи залежить від ефективності виробництва, соціальної сфери (систем освіти, охорони здоров'я, культури), державного регулювання. Приклад Японії показує, що питання рівномірності розподілу ресурсів в економіці також становлять значний інтерес. В Україні такі питання не належать до компетенції ВОФК, не постають і в інших контролюючих органах.

Як зауважує О.Кілієвич [24], у сучасній неокласичній економічній літературі в макроекономічному вимірі розрізняють три види економічної ефективності, а саме статистична, динамічна, розподільча ефективність.

Статична ефективність пов'язана з умовами повної зайнятості, за якими економіка не лише використовує всі свої наявні ресурси, а й використовує їх "правильно", тобто використовує правильне сполучення затрат ресурсів для виробництва правильної комбінації вихідної продукції.

Динамічна ефективність ураховує чинник часу і дає змогу аналізувати економічні процеси в динаміці.

Розподільча ефективність пов'язана з тим, чи відчуває суспільство, що сукупний випуск продукції (споживання) розподілений оптимально. Неокласичний підхід до економічної політики має тенденцію фокусувати увагу на статистичній і динамічній ефективності й залишає питання розподільчої ефективності політикам і філософам. Певною мірою проблеми розподільчої економічної теорії є, зокрема, у теорії добробуту, концепціях соціального та суспільного вибору."

У фінансово-економічному словнику знаходимо таке визначення ***економічної ефективності:*** "це результативність економічної діяльності, реалізації економічних програм і заходів, що характеризується відношенням отриманого економічного ефекту (результату) до витрат ресурсів, які зумовили отримання цього результату" [25]. Інакше кажучи, під економічною ефективністю

слід розуміти величину економічного результату, що припадає на одиницю витрат виробництва. Як бачимо з множинності трактувань і точок зору на ефективність, це поняття надзвичайно широке і має багато трактувань. Виходячи з цього аудиту ефективності також притаманна складність і неоднозначність формулювань та складність здійснення. Крім відсутності єдиного підходу в трактуванні аудиту ефективності, науковці по-різному трактують терміни ефективності (efficiency) та результативності (effectiveness, eficacy), на які опирається аудит ефективності. У працях різних науковців наведені різні, інколи навіть протилежні за змістом трактування цих термінів. Поняття "ефективність" намагаються замінити та звузити терміном "продуктивність", як це зроблено в Стандартах Рахункової палати (п. 2.3.3), де вказано, що ефективність як економічна категорія може визначатися за допомогою таких елементів, як:

1) ***продуктивність*** – це співвідношення між випуском продукції, наданням послуг та іншими результатами діяльності розпорядника або одержувача коштів Державного бюджету України та використаними на їх виробництво матеріальними, фінансовими та трудовими ресурсами;

2) ***результативність*** – ступінь відповідності фактичних результатів діяльності розпорядника або одержувача бюджетних коштів запланованим результатам;

3) ***економність*** – досягнення розпорядником або отримувачем бюджетних коштів запланованих результатів за рахунок використання найменшого обсягу бюджетних коштів або досягнення найкращого результату за рахунок використання заданого обсягу бюджетних коштів.

Шведське національне бюро з аудиту адміністративної діяльності [10] розкриває поняття ефективності за допомогою таких термінів, як:

- ***економічність*** – це мінімізація вартості ресурсів, спрямованих на діяльність, з огляду на відповідну якість;
- ***ефективність*** – це співвідношення між продуктом у вигляді товарів, послуг тощо та ресурсами, що використовуються для їхнього виробництва;
- ***результативність*** – це результати порівняно з цілями, зіставлені, з використаними для досягнення цих цілей ресурсами.

Ефективність і результативність політики (програм)

Державна політика як курс дій є процесом, реалізація якого вимагає безперервного втручання органів влади, відповідальних за проведення даного напряму політики (рис. 7.3).

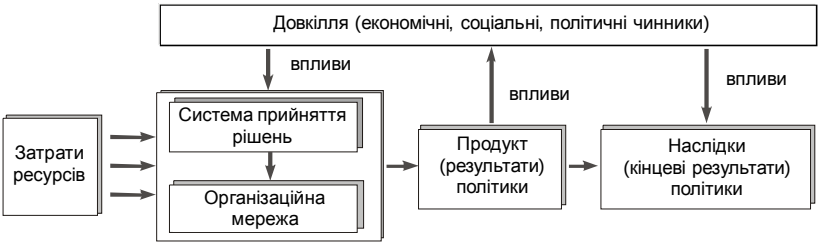

Рис. 7.3. ***Модель державної політики як процесу***

Інституційно орган влади в цьому процесі відіграє роль *системи прийняття рішень* (наприклад, Кабінет Міністрів, якщо розглядати центральний орган влади).

Процес політики складається, насамперед, у вирішенні питань і розв'язанні проблем. Розв'язання кожної проблеми неможливо без затрат відповідних ресурсів.

Затрати – це ресурси, необхідні для здійснення політики.

Реалізація політики, тобто вжиття намічених заходів політики для розв'язання проблеми з урахуванням відомих цілей і завдань дає результати – ***продукти (випуск)*** політики.

Навколишнє середовище впливає на процес формування рішень, на затрати і випуск. Крім *природного середовища*, слід ураховувати *економічне середовище, соціальне середовище, політичне середовище*. Ці середовища в сукупності формують набір факторів (економічних, соціальних, політичних), які можуть деякою мірою деформувати цей процес та його результати.

З перебігом часу з урахуванням впливу середовища виникають *наслідки*. Їх можна класифікувати *за часом виникнення* – короткострокові, середньострокові й віддалені. Наслідки можуть бути *бажаними* (що збільшують вигоди від реалізації політики) і *небажаними* (що породжують витрати, втрати для окремих груп або суспільства в цілому й зменшують вигоди). Наслідки можуть бути *передбаченими* – тоді їх можна врахувати під час прийняття рішень, і *непередбаченими* – які не були враховані під час прийняття рішень

(що не означає, що їх не можна було врахувати: можливо, неякісно був проведений попередній аналіз можливих наслідків).

Безпосередній продукт політики та всі істотні наслідки формують *остаточні результати* політики як процесу, хоча поняття "остаточний" має умовний характер, оскільки наслідки впровадження політики часто породжують нові проблеми, що також потребують розв'язання.

Остаточні результати мають передбачатися *цілями політики*, тоді як *продукт політики* пов'язується із *завданнями політики*.

В оцінюванні слід виходити із кількох аспектів – результативності, ефективності і економічності.

Результативність** (effectiveness) **політики (програми) – це міра досягнення проголошених цілей політики. Результативність показує, наскільки результати наблизилися до задекларованих цілей. Наприклад, програма профілактики захворювання на СНІД виходить із соціальних цінностей і має за мету зменшення випадків захворювання. Програма могла включати *завдання* – скоротити кількість випадків, скажімо, на 50%. Якщо через рік вдалося досягти скорочення на 45%, то програму можна вважати результативною, а якщо на 10%, то, мабуть, ні (але ще треба довести, що скорочення – це результат саме цієї програми, а не вплив якихось інших чинників). Для визначення результативності беруться до уваги безпосередні результати (продукт) політики або її кінцеві результати (наслідки).

Ефективність** (efficiency) **політики (програми) – це співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами (інколи – продуктом політики, інколи – наслідками політики). Ефективність може вимірюватись як у натуральних показниках (як продуктивність праці), так і у вартісних, якщо можливо дати грошову оцінку всім затратам і результатам.

Інколи в аналізі виділяють як окремий аспект дієвості політики її *економічність*.

Економічність** (economy) **політики (програми) означає намагання отримати певні фіксовані результати з найменшими затратами ресурсів (або у найдешевший спосіб).

Аналіз вигід і витрат як метод визначення ефективності державної політики

Аналіз вигід і витрат (cost-benefit analysis) – метод кількісного аналізу ефективності суспільних програм, проектів, результа-

том якого є оцінка чистих суспільних вигід від результатів впровадження програми.

Чисті суспільні вигоди – різниця між суспільними вигодами та суспільними витратами.

Суспільні вигоди – сумарна грошова оцінка позитивних результатів й наслідків реалізації програм для суспільства в цілому й окремих груп.

Суспільні витрати – сумарна грошова оцінка затрат ресурсів на реалізацію програми та втрат, що виникають внаслідок реалізації програми, для суспільства в цілому та для окремих груп.

Принципи аналізу:

- урахування "точки зору";
- урахування інтересів всіх стейкхолдерів програми;
- урахування цінності часу;
- використання невикривлених (ефективних, "тіньових") цін під час оцінювання затрат і результатів;
- урахування ризиків;
- визначення альтернативних варіантів реалізації програми й орієнтація на найефективніший варіант.

Етапи аналізу витрат і вигід

1. Потреби, обмеження, завдання, цілі, точка зору.
2. Формулювання альтернатив.
3. Дані про витрати і вигоди з розподілом у часі.
4. Дисконтування вигід і витрат з урахуванням невикривлених цін.
5. Детермінований аналіз.
6. Аналіз чутливості.
7. Аналіз з урахуванням ризиків.
8. Рекомендації для ухвалення рішення.

Поняття "ефективність" виражає відносний ефект, результативність процесу, операції, проекту, що визначаються як відношення ефекту, результату до витрат, видатків, що були витрачені на його досягнення [26]. Результативність використання державних ресурсів характеризується мірою відповідності фактичних результатів діяльності організації до запланованих результатів і визначається в двох аспектах в соціальній і економічній площинах [27].

Що стосується питань ефективності, то ці питання постають, коли організація може підвищити кількість чи якість продукту, результату без збільшення використання ресурсів. Об'єкт дослідження перевіряється на предмет втрат – коли використані ресур-

си не призвели до очікуваних продуктів, не до оптимального співвідношення внесок/продукт (наприклад, низький показник ефективності праці), повільне впровадження бюджетних асигнувань (або ж невикористання наявних коштів), провал у визначенні та контролі зовнішніх факторів, наприклад, витрат, пов'язаних з персонами та організаціями, що перебувають поза межами цілей асигнувань та організації. Максимізація продуктивності спрямована на визначення найкращих взаємозв'язків між ресурсами і продуктами чи результатами, отриманими внаслідок їх використання. ЕСА зазначає, що ефективність тісно пов'язана з терміном продуктивності й ключове питання чи продукт або результат були максимізованими, зважаючи на якість, кількість, час і рівень забезпеченості ресурсами. У процесі дослідження ефективності постають такі запитання:

- Чи були продукти, результати вироблениими ефективно? (Переважно використовується метод витрат-результативності.)
- Чи є можливість уникнути "вузьких місць" та "перекриття одних і тих самих витрат з різних джерел"?

Питання результативності постають, коли організація не виробляє очікуваний продукт, результат чи вплив (ефект). Об'єкт перевіряється на предмет досягнення передбачених цілей і завдань.

Під час аудиту виявляються помилки в розробленні політики та провали в управлінні:

Помилки в розробленні політики – неадекватне дослідження потреб, незрозуміла або нечітка постановка цілей (невідповідність їх – SMART параметрам), недостатність виділення асигнувань, нездійсненність впровадження.

Провали в управлінні – управління, яке не спрямоване на досягнення цілей, і як наслідок – цілі не досягнуті.

Дослідження досягнення цілей в розрізі їх типів

- *Операційні цілі* – аудит дає оцінку ступеню, до якого очікуваний продукт був вироблений, та включає дослідження внутрішніх процесів (операцій) в організації, яка відповідальна за впровадження (використання коштів).
- *Короткочасні* (тактичні) *результати* – аудит оцінює наскільки асигнування мали чіткий та позитивний результат для кінцевих адресатів (бенефіціарів) наприкінці їхньої участі, і частіше за все включає дослідження (моніторинг) інформації вироблe-

ної організаціями, які використовували кошти та отримання інформації від кінцевих споживачів.

– *Довгострокові результати* (стратегічні впливи) – дослідження ступеня поза межами об'єкта аудиту, яке спрямоване на визначення ступеня впливу державних асигнувань, що передбачає визначення зовнішніх факторів та вироблення доказів щодо наявного впливу, який є дійсно наслідком державних асигнувань, а не впливом зовнішніх факторів.

Підсумовуючи вищенаведене, необхідно зазначити, що дослідження впливу є складним: можуть виникнути труднощі, пов'язані з оцінюванням впливу асигнувань – рівня, до якого стратегічна або тактична мета асигнування досягнута. Складність з'являється через те, що цілі зафіксовані широкими термінами, такими, що не можуть бути асоційованими з чіткими індикаторами, і ступінь їхнього досягнення є складним для перевірки. Аналогічно, коли цілі більш чітко визначені, збір і аналіз аудиторських доказів може потребувати диспропорційних ресурсів, якщо ця інформація не є в наявності в об'єкта аудиту. Більше того, надскладним завданням є довести, що вплив є наслідком державних асигнувань, а не зовнішніх факторів. У разі цього підходу аудитору потрібно, передусім, визначити чи актуальна і достовірна інформація є доступною і чи може бути використаною як аудиторський доказ.

Значно легше досліджувати продукти чи результати – більш здійсненною є оцінка продуктів та результатів, ступінь, до якого операційні та тактичні цілі досягнуті. Визначення чи цілі відповідають SMART-параметрам, підходам аудиту з ризик-менеджменту, і їх досягнення моніторяться згідно з індикаторами результативності. Цей підхід дає змогу отримати чітку, прийнятну базу для оцінювання результативності.

Як вже сказано вище, ефективність в широкому розумінні включає в себе поняття ефективності, результативності та економічності. Кожне з цих понять є доволі широким і застосовуються з різними цілями та передбачають багато трактувань. Узагальнивши різні визначення, можна стверджувати, що результативність характеризує влив управління на зовнішнє середовище, ефективність – співвідношення витрат і результатів, економічність – використанню ресурсів (більшою мірою людських, матеріальних, інформаційних) та організації процесів – менеджменту. Деталізація розмежування цих понять зазначена в табл. 7.4.

Таблиця 7.4

Деталізація понять економічності, ефективності та результативності

Поняття	Оцінка ефективності	Поняття включають в себе	Питання, на які може дати відповідь аудит
Результативність	Стратегічного управління та досягнення цілей	Досягнення операційних, тактичних та стратегічних цілей; цілісність стратегії; економічний вплив, соціальний вплив; ефективність розподілу ресурсів; аналіз бенефіціарів та їх рівня задоволеності	Чи досягнуті цілі? Чи досягнуто цілей політики завдяки використанню певних засобів, отриманню результатів та справляння впливів? Чи відповідають використані засоби і досягнуті результати цілям політики? Чи зафіксовані впливи є результатом політики чи інших обставин? Який чистий ефект? Які кінцеві наслідки? Чи програма варта витрачених на неї коштів? Хто отримує вигоду від цього?
Ефективність	Затрат ресурсів та менеджменту організації	Максимізація ефективності використання фінансових, людських, матеріальних ресурсів та часу через співвідношення результат/внесок; поняття тісно пов'язане з продуктивністю. Процеси використання ресурсів у процесі виробництва товарів та послуг – матеріальних (рухоме, нерухоме майно) та нематеріальних ресурсів; використання людських ресурсів; інформації; управлінські здібності	Чи були продукти, результати виробленими ефективно? (переважно використовується метод витрат-результативності). Чи є можливість уникнути "вузьких місць" та "перекриття одних і тих самих витрат з різних джерел"? Чи отримуємо найбільший результат з точки зору кількості та якості в результаті витрат на виробництво і заходів? Які незаплановані результати?
Економічність	Витрат	Вартість залучення (закупівлі) ресурсів. Дослідження процесів та внутрішніх управлінських рішень, пов'язаних із закупівлею товарів, робіт та послуг, зокрема їх аргументації	Яким чином упроваджена програма чи діяльність? Чи забезпечують вибрані засоби найбільш зважене економічне використання коштів? Чи об'єкт аудиту отримує прийнятну якість та кількість ресурсів за найнижчою ціною? Чи об'єкт аудиту управляє своїми ресурсами виходячи з принципів мінімізації витрат? Чи могли видатки бути здійсненими чи впровадженими в інший спосіб, що в результаті б зменшило витрати?

У процесі дослідження оцінювання функціонування державного апарату та державної служби О.Оболенський дає визначення функціональної, витратної оцінки та спеціальної соціальної ефективності. Досліджуючи це питання С.Семенко [28] стверджує, що: "Оцінювання функціонування насамперед розглядає забезпечення виконання завдань і функцій суб'єктів державного апарату і їх складових, тому зосереджене на наслідках діяльності", з таким твердженням ми не можемо погодитись, оскільки оцінювання функціонування розглядає "процеси" використання коштів і є прерогативою органів внутрішнього контролю чи то внутрішньовідомчого контролю, метою яких є контроль процесів усередині організації (департаменти внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту). Оцінюванням наслідків діяльності повинен займатися вищий орган зовнішнього фінансового контролю, в Україні ці повноваження покладені на Рахункову палату України.

Також С.Семенко стверджує, що "результативність – це категорія, що встановлює зв'язок між результатами державно-управлінських дій у цільовій галузі та затратами управлінської праці, тож можна користуватися критерієм ступеня досягнення цілей, що передбачає визначення відношення фактично отриманих результатів до максимально можливих або адекватність наданих адміністративних послуг потребам громадян". Таке твердження викликає багато запитань з низки причин:

По-перше, результативність – це співвідношення результатів державно-управлінських дій та всіх ресурсів, які були залучені в ході цих дій. Критерій ступеня досягнення цілей є співвідношенням між задекларованими цілями та фактично досягнутими.

По-друге, у практиці оцінювання використовується метод Бенчмаркінгу – порівняння з аналогічними результатами інших організацій, але аж ніяк не з порівняння з "максимально можливими результатами", які виміряти неможливо.

По-третє, оцінкою потреб громадян жоден орган фінансового контролю не займається, оскільки це не входить до їх повноважень.

Основою ефективності є використання державних ресурсів, пов'язаних з управлінням/менеджментом [29], що є сукупністю функцій, спрямованих на ефективне та результативне використання ресурсів для досягнення певних організаційних цілей. З позицій менеджменту, ефективність трактується як розсудливе й економне використання ресурсів. Результативність – це прийняття правильних рішень та їх успішне виконання. Проводячи паралелі між

ефективністю використання ресурсів корпоративного та державного секторів, важливим є аналіз факторів виробництва, які використовуються в діяльності господарюючих суб'єктів. Метою будь-якого господарюючого суб'єкта є отримання прибутку, метою державних органів є виконання покладених на них функцій та завдань. Класична економічна теорія виділяє 4 групи факторів виробництва [30]:

- працю;
- капітал;
- землю і природні ресурси;
- підприємницький талант.

Деякі науковці виокремлюють п'ятий фактор виробництва – інформацію і зазначають, що в сучасній економіці знань саме інформація є тим інтегруючим системоутворюючим фактором, без якого решта ресурсів на можуть бути втягнуті в господарюючу діяльність [31].

У державному секторі підприємницький талант заміняють управлінські здібності. Капітал (фінансові ресурси) використовується не для отримання прибутку, а для виконання функцій і поставлених цілей. Земля і природні ресурси змінюються (матеріальними і нематеріальними активами – рухомим та нерухомим майном). На ринку показником успішності є прибуток корпорації і ринок визначає її конкурентоспроможність. Держава ж, у переважній більшості, є монополістом у наданні своїх товарів та послуг. Отже, використання ресурсів за відсутності конкуренції потребує особливого контролю. Показником успішності, на нашу думку, є виконання взятих на себе зобов'язань та рівень ефективності використання ресурсів при цьому.

Для структуризації рамок, у яких функціонує АВ, побудована модель (рис. 7.4), що демонструє процеси, які пронизують

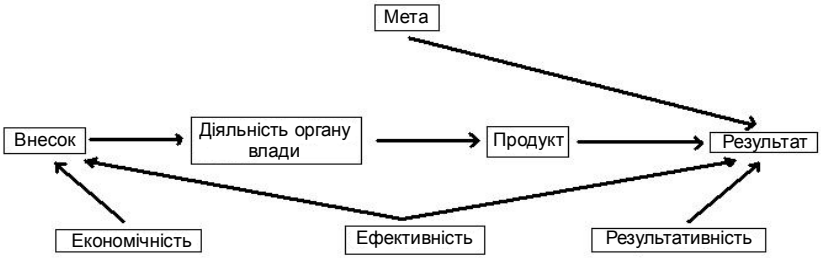

Рис. 7.4. ***Модель "внесок-результат" [2]***

діяльність органів виконавчої влади, пов'язані з ресурсами, продуктами та результатами діяльності, а також ефектом на суспільство.

Як бачимо, АВ спрямований на аналіз усього ланцюга "внесок-результат".

7.3. Залучення інститутів громадянського суспільства до оцінювання, моніторингу та аудиту вироблення державної політики

Удосконалення процесу вироблення досягається, крім іншого, активізацією участі інститутів громадянського суспільства в цьому процесі.

Під інститутами громадянського суспільства слід розуміти соціальні спільноти, самоорганізовані групи, які мають такі чотири ознаки:

1) планують та реалізовують колективні ініціативи щодо захисту чи досягнення своїх інтересів;

2) є незалежні від органів державної влади;

3) не прагнуть підмінити державні структури, захопити державну владу;

4) погоджуються діяти у межах легітимно встановлених політико-правових норм.

Такі структури утворюють внутрішньодинамічну систему громадянського суспільства, або так званий "третій сектор" нашого суспільства. Концепцією сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 липня 2009 р. № 858-р, до інститутів громадянського суспільства належать громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи [32, с. 6].

Світова практика доводить, що максимальне врахування переваг та уподобань громадян, широкого кола суспільних груп у виробленні державної політики дає змогу, в остаточному підсумку, досягти відповідності такої політики реальним потребам суспільства. Саме це сприяє тому, що державна політика набуває інших якостей: стає більш ефективною, результативною.

На сьогодні держава є лише одним із суб'єктів (акторів, гравців) у державно-політичному процесі й не завжди головним. У визначенні напряму дій влади щодо розв'язання суспільних проблем помітну роль стало відігравати громадянське суспільство, яке є автономним щодо державної влади, виступає зовнішнім середовищем для системи державного управління. Ось чому важливо забезпечити, щоб громадяни ставали не стільки "споживачами" державної політики, скільки співвиробниками такої політики. Як зазначає В.Парнсонс, що поява такого явища, як "спільне виробництво" державної політики, обумовлене реформами державного сектора. Громадяни через інститути громадянського суспільства мають активно залучатися до генерування вхідного сигналу до оцінювання державної політики потужнішими способами, ніж голосування через виборчі скриньки чи "ногами" [33, с. 456–457].

Оцінювання є важливою складовою процесу державної політики. Супроводжуючи етапи розробки, реалізації та впровадження політики, воно допомагає не лише побачити результати дії (або невтручання) влади з розв'язання тих чи інших соціально значущих проблем, а й з'ясувати реалії задля виявлення нових потреб, переглянути існуючі підходи та визначити нові альтернативи-стратегії. У цілому оцінювання створює необхідне підґрунтя для підвищення раціональності та ефективності політики в цілому.

Оцінювання здатне забезпечити аналіз процесу впровадження та результатів державної політики, а також причини відхилення від запланованого. Воно може бути спрямовано в двох напрямах: вимір державної політики щодо цілей, яких вона має досягти, а також з'ясування фактичного впливу цієї політики. Найбільш складним виглядає останній вид оцінювання. І це пов'язано з головним питанням, на яке під час цього має бути дана відповідь: чи принесла державна політика якісь зміни? Наскільки проблема розв'язана завдяки втручанню держави? І як зазначається деякими дослідниками, оцінювання фактичного впливу державної політики на проблеми – це значною мірою питання цінностей [34]. Також варто брати до уваги, що дуже часто впровадження державної політики орієнтоване не на досягнення визначених нею цілей, а на "втечу" від незручних ситуацій, що "наздоганяють". У будь-якому разі при цьому можна спостерігати певні наслідки.

Важливим у пошуку відповіді на питання "впливу та наслідків державної політики" є з'ясування реакції громадян на

те, наскільки така політика дійсно зробила внесок у вирішення суспільно значущих проблем.

Різновидом оцінювання державної політики є **громадська експертиза** діяльності органів виконавчої влади, інституалізація якої відбувається у вітчизняній практиці державного управління після ухвалення відповідної постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [35]. Вона є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства *оцінки діяльності* органів виконавчої влади, дієвості прийняття і виконання такими органами рішень, *підготовку пропозицій* щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Об'єктом такої експертизи є діяльність певного органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування.

Як бачимо, складовими громадської експертизи є оцінка діяльності та підготовка пропозицій. Логічно постає запитання: що собою представляє діяльність органу влади? Зміст діяльності органу виконавчої влади полягає в організації практичного виконання законів, утілення їх вимог у життя, тобто здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності. При цьому треба брати до уваги, що виконавча влада – це підсистема державної влади, основними функціями якої є забезпечення і ведення безпосереднього управління суспільними процесами, свідомістю і поведінкою людей.

Під час проведення громадської експертизи здійснюється оцінювання діяльності, що передбачає вимірювання результатів порівняно з цілями. Треба пам'ятати, що оцінювання є відмінним від *аудиту й інспекції*. За визначенням Ж.Кенел, аудит – це незалежна об'єктивна контрольна та консалтингова діяльність, що спрямована на підвищення цінності роботи організації та її вдосконалення [36, с. 29]. У процесі такої діяльності вимірюється діяльність порівняно з вимогами. Аудит реалізації державної політики можна визначити як дослідження того, чи орган влади "робить те, що потрібно" і робить це "в правильний та найдешевший спосіб".

Інспекція передбачає виявлення та попередження порушень. Її зміст полягає в нагляді за правильністю дій і додержанням установлених правил.

Оцінка більшою мірою орієнтована на отримання нових знань про діяльність органу влади, програми та заходи, які він втілює. Вона передбачає глибокий аналіз процесу реалізації і ре-

зультатів програми, заходів, утілення того чи іншого нормативно-правового акта, рішення органу влади, а також причин відхилення від запланованого. У той же час оцінка відмінна від наукового дослідження. Ця відмінність полягає в спрямованості оцінки на практичне використання її результатів, у необхідності розробки рекомендацій для прийняття рішень.

Іншою складовою громадської експертизи є оцінювання ефективності прийняття та виконання органом виконавчої влади рішень. Під ефективністю розуміється передусім співвідношення отриманих результатів та здійснених для їх отримання витрат. Якщо вигоди від програми, утілення конкретного рішення, що регулює суспільний розвиток, перевищують здійснені при цьому витрати ресурсів, то можна говорити про певну ефективність такої діяльності (політики, програми, рішення тощо). Скажімо, якщо внаслідок витрат з державного бюджету на підтримку дитячих будинків сімейного типу отримано колосальний соціальний ефект (зменшення кількості дітей без батьківського піклування, соціальна адаптація дітей-сиріт тощо), то можемо говорити про ефективність такої урядової програми. У будь-якому разі при вимірюванні ефективності розробляють та застосовують систему критеріїв для оцінювання.

І нарешті третьою складовою громадської експертизи є підготовка пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Пропозиції мають бути обґрунтованими та співвідноситися з отриманими результатами оцінювання діяльності. Такі пропозиції мають ураховувати компетенцію того чи іншого органу влади, якому вони спрямовуються.

Отже, громадська експертиза та моніторинг діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою. Громадськість через власні асоціації, об'єднання таким чином долучається до оцінки результатів упровадження суспільної (державної) політики. Аналізуючи діяльність органів влади, вносячи свої пропозиції інститути громадянського суспільства таким чином сприяють покращенню існуючої суспільної (державної) політики або ініціюють формування, перегляд такої політики.

Крім того, закладені обов'язкові процедури під час проведення громадської експертизи зобов'язують органи виконавчої влади вчиняти певні дії і розглядати пропозиції громадськості за

результатами проведеної експертизи. Це надає шанс інститутам громадянського суспільства справляти значний вплив на реалізацію різного роду програм, упровадження заходів тощо. У сучасному світі наслідки суспільної (державної) політики зазвичай є більш складними та важливими незалежно від рівня та сфери її впровадження. Об'єктивне оцінювання надає державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування більше впевненості під час ухвалення непростих рішень – вони знатимуть, що спрацьовує, а що – ні. Разом з цим якісно проведена громадська експертиза дає змогу вплинути й на раціональне використання публічних фінансів, бюджетних коштів, оскільки громадськість може стороннім оком побачити певні прогалини або упередити порушення.

Громадська експертиза та моніторинг забезпечують зворотний зв'язок у відносинах органів влади та громадськості. Дієвість будь-якої суспільної (державної) політики визначається передусім тим, чи відповідає вона потребам суспільства, чи розв'язує існуючі проблеми саме в інтересах громадян.

Розділ 8

АВТОРИТЕТ КЕРІВНИКА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ТА ЙОГО КОНСТРУЮВАННЯ У ПОСТМОДЕРНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

8.1. Авторитет керівника в державному управлінні як суспільний феномен

Довіра до органів державної влади як складова її авторитетності в сучасному суспільстві нерозривно пов'язана з авторитетом керівника в державному управлінні. Як і суспільство в цілому, феномен авторитету керівника в державному управлінні набуває сьогодні динамічних змін і у зв'язку з цим потребує переосмислення загальноісторичних закономірностей його становлення та особливостей розвитку в контексті національної історії України.

Світовою культурою вироблено чимало традицій, у контексті яких феномен авторитету постає доволі широкою палітрою рефлексій. Так, якщо **філософське тлумачення** авторитету визначається здебільшого як значення, що його можуть мати люди чи речі, не потребуючи їх постійного підтвердження, то **в політичній науці** авторитет розглядається як споріднене з владою явище, в контексті якого люди підкоряються йому як владі добровільно або під страхом легітимного чи легального (законного) примусу і розглядають його з позицій лідерства особистості. **У соціології** авторитет визначається як тип влади, за якої люди з готовністю підкоряються керівнику, оскільки вважають його легітимним. "Авторитет – встановлене у суспільстві чи державі політичне правління, що засноване на одній або кількох можливих формах політичної легітимації – способу або процесу, за допомогою якого держава, або політична система виправдовується" [1, с. 367]. Водночас легітимний авторитет, або політична легітимність – це форма політичного правління, за допомогою якого керівники успішно зберігають претензію на те, що вони управляють по праву, відповідно до закону, традиції або чогось подібного [2, с. 367–368].

М.Вебер визначав поняття "авторитет" як тип влади, за якого люди з готовністю підкоряються керівникові, оскільки вважають його легітимним (від лат. legitimus, legitima, legitimum – законний, правомірний, юридичний, правовий, слушний, відповід-

ний, потрібний, обов'язковий, належний, пристойний, правильний, справжній). Учений розрізняє три типи авторитету, що забезпечується різними способами управління, а саме: ***традиційний авторитет*** – заснований на вірі у святість традицій і сприйнятті тих, хто управляє, як носіїв цієї традиції (королі і королеви); ***легально-раціональний авторитет*** – заснований на підпорядкуванні формальним правилам, носієм яких є керівник, віра в їх законність; ***харизматичний авторитет*** – заснований на вірі в екстраординарні якості лідера, на винятковій відданості лідерові і безумовному виконанні його наказів і дотриманні введених ним правил. Таким чином, авторитет – тип влади, за якої люди з готовністю підкоряються керівнику, оскільки вважають його легітимним. Останнє не зводиться до визнання права, а є процесом із застосуванням способу, завдяки якому влада отримує виправдання. Інакше кажучи, авторитет може розглядатися як легітимна форма влади або як відмінне, проте дотичне до влади, етичне поняття її "легімітатора" чи в широкому розумінні як визначення будь-якого ненасильницького впливу [3]. У теорії М.Вебера спостерігається співвідношення категорії "авторитет" з поняттями "влада", "вплив", "особистість". Так, строгість і практичність природничої методології, поєднуючись зі специфікою гуманітарної, апелює до переконань і винятковості кожної людської істоти, проте на основі строгого раціонального аналізу окремих зразкових дій. Такий підхід не може охопити всі сторони суспільного життя, вочевидь, усі ж інші сторони залишаються неврахованими. Цю прогалину М.Вебер закриває шляхом застосування принципу історизму, за яким соціальні проблеми змінюються і, відповідно, змінюються зразкові дії. Тому є шанс, що всі сторони соціального життя колись виступали в ролі провідних або виступатимуть у цій ролі, якщо не виступають у ній зараз. Отже, учений абстрагується від їхньої множинності, нелінійності, надаючи перевагу тим чи іншим сторонам суспільного життя. Протиставленням лінійному підходу в осмисленні соціально-історичного процесу та його феноменів є застосування теорії епохальних циклів, що становлять одиницю соціально-історичного аналізу.

Проблема циклічності є актуальною з давніх часів і до нинішнього часу (Платон, Сенека, Полібій, Св. Августин, Н.Макіавеллі, Т.Кампанелла, Дж.Віко, П.Сорокін, П.Штомпка, Е.Афонін, О.Бандурко, О.Донченко, А.Мартинов та ін.). Традиційно феномен циклічності розглядається як регулярне повторення послідов-

ності подій, станів динаміки та статики соціальної системи. Будь-який стан, в якому перебуває система в певний проміжок часу, що може виникнути в майбутньому, натомість він уже був колись у минулому [4, с. 25]. Історичний розвиток суспільства правомірно розглядати як реалізацію послідовно здійснюваних ним епохальних циклів, які і становлять одиницю соціально-історичного аналізу. Адже саме в межах циклів у цілісному природному значенні формуються і розкладаються основні соціальні процеси, збігаються різноспрямовані вектори соціального розвитку, кожен з яких має два епохальних історичних періоди: інволюція й еволюція та два динамічних стани суспільства: революція і коеволюція [5, с. 45–46].

Спинимося на загальних характеристиках еволюції феномену авторитету у межах різних епох, оскільки стисліть формату не дає можливості докладно викласти результати застосування циклічного підходу. Так, **розуміння авторитету епохи античності** виходило з положення про те, що управління людьми на різних рівнях є мистецтвом, яке набувається з роками. Тож **давньогрецькі філософи** (Сократ, Аристотель, Платон, Полібій та ін.) наголошували на значущості інтелекту й етики (справедливості, совісті, честі, гідності) для носія авторитету. Чим вищий інтелект підлеглих, тим більшого вміння вимагається від керівника і тим складнішою стає справа завоювання ним авторитету. Згідно з **давньоримською традицією**, що спирається на постулат – "держава сильна старовинними звичаями і мужами", римська політична думка створила концепцію ідеального правителя, зокрема правителя авторитарного типу (Гай Саллюстій Кріспус, Марк Тулій Цицерон). **Філософія Давнього Сходу** зосереджується на думці про те, що комплекс морально-етичних якостей людини має регулювати не тільки відносини між людьми, а й політичне життя суспільства в цілому. Основою ж становлення авторитету правителя є довіра до нього з боку підлеглих (Сунь-цзи, Мо-цзи, Лао-цзи, Конфуцій).

Таким чином, у давні часи людської історії постають перші спроби філософської й духовної інтерпретації завоювання авторитету за допомогою влади, волі, морально-етичних якостей правителя з тяжінням до традиції і, як здавалося, надійного авторитету минулого. До того ж будь-яка світська влада ґрунтувалася на духовному авторитеті божественної природи, що прихована під людською зовнішністю. Тому дещо суперечливою на той час видається ідея, суть якої полягає в тому, що влада надається володареві тими, ким він керує, а його авторитет є виразом суспільства і

підпорядкований його санкціям. Водночас категорія "авторитет" доповнюється твердженнями про те, що в її основі лежать сила і примус (авторитаризм) або такі архетипові складові, як розум, мудрість, спритність, фізична хоробрість, ретельна турбота про суспільний добробут. Очевидно також і те, що дослідники не обминають думку про важливість індивідуальних рис характеру правителів, їх морального обліку. В історії Риму реалізується ідея авторитарного правителя.

Епоха Середньовіччя надала преференцій служителям церкви у відстоюванні відомої з давніх часів ідеї про те, що влада надається Богом і могутності правителів сприяє церковний авторитет. Управлінець усіх рівнів, – стверджує сьогочасна думка мислителів, – повинен керуватися системою законів, що побудована на основі строгої ієрархії: "законів божих", "загальних законів", "людських законів" (Аврелій Августин Блаженний, П'єр Абеляр, Іларіон Київський та ін.); поєднанням авторитету релігійних норм та чинного законодавства (Фома Аквінський). Актуальною була ідея сумісництва верховного авторитету світської та духовної влад (Р.Колінз). На перетині цих двох образів влади – світської і церковної – виникає харизматичний тип влади-авторитету [6].

Як бачимо, християнсько-середньовічна апологетика наголошувала на домінуючому становищі церковних владик, серед яких авторитет папи був беззастережним і таким, що безпосередньо чи опосередковано живить традицію політичних правителів авторитарного типу. Будучи опорою культурної традиції Середньовіччя, релігія, до авторитету якої завжди можна звернутися, стає самодостатньою цінністю, що не потребує суспільного виправдання своєї корисності. В цілому ж розвиток політичної ідеології у Середньовіччі характеризується зміною концептуальних основ, де міфологічне та філософсько-етичне пояснення влади і авторитету, що панувало в античності, витісняється релігійним, носієм якого виступає Церква.

Між тим середньовічне Відродження (Ренесанс) – період в історії культури Західної Європи, який почався в Італії з кінця XIII ст., зайняв у більшості європейських країн XIV–XVI ст., а в Іспанії та Англії тривав до початку XVII ст. – за своїм характером є перехідним. З ним пов'язаний перелом у політичному, економічному й соціокультурному розвитку, що наповнив суспільство смислами, співзвучними (за висловом О.Шпенглера) з епохою Грецької античності. В епоху Відродження спостерігається "непримирима супе-

речливість" поглядів на авторитет влади: від його відкидання (Ф.Бекон, Р.Декард) до повного виправдання "авторитарного правителя", "харизматичної особистості" і "освіченого тирана" (Н.Макіавеллі, Т.Гоббс). При цьому правитель може здобувати собі авторитет, покладаючись на свою компетентність і волю, залучаючи здібних людей до виконавчої лади тощо. Таким чином, епоха Відродження поряд з Богом і авторитетом Церкви ставила авторитет людини-борця, людини-підприємця. І все ж, ця епоха є перехідною, що пояснює багато її специфічних рис, насамперед це гуманізм, рису, що стала синонімом для цієї епохи. Звичайно, мислителі Відродження були далекі від думки ігнорувати авторитет Святого Письма, віру в Бога, але якщо у схоластів середньовіччя вищим авторитетом був Бог, то у гуманістів епохи Відродження – Бог і людина.

Головною ідеєю Просвітництва стає знання та емансипація розуму. Інтерпретації причин впровадження цих змін були найрізноманітнішими: від вимоги критичного переосмислення кордонів визнання традиції до повного заперечення будь-якої традиційності як головної перешкоди на шляху сходження особистості до своєї автентичної самості. Оскільки інтенсивно розвивалася наука і зростала її роль у житті людства, значущим знову виявляється "ідеальний правитель" з такими якостями, як: мудрість, справедливість, поміркованість, передбачуваність і турбота про загальне благо та наголос на тому, що авторитет має велику цінність (Д.Дідро, П.А.Гольбах, К.Гельвецій, І.Кант, І.У.Гете, Г.Гегель та ін.). Архетип перетворень знаходить свою основу в практичному заклику "Людина, створи себе" й уявленнях філософів-просвітителів про загальну раціоналізацію і можливість виховання правителя, що в цілому репрезентувало цінності успіху, заповзятість людини, корисну діяльність тощо. Інакше кажучи, – це ті якості, що набуваються і проявляються в діяльності. Правителі ж сприймалися в ті часи довіреними особами світового духу, історично відомими особами, героями, які знали своє покликання і вкладали свою енергію в досягнення цілей для блага суспільства.

Епоха модерну (від англ. modernity – сучасність; modern – сучасність) – суспільно-історична доба, яка ствердила біполярний світ з його системами капіталізму і соціалізму, дала потужний поштовх індустріалізації, урбанізації, секуляризації та розвитку державних інституцій. Як відомо, цей термін використовується для опису доволі широкого часово-просторового спектра. Модерність виникла в Західній Європі під гаслами протестантської трудової

етики, ринкової економіки, бюрократії та становлення правової системи. Як макросоціальний процес модернізація стала своєрідним переходом від традиційного до індустріального (модерного) суспільства, поширившись у часі на кілька століть: від Нідерландської (1568–1648), Англійської (1640–1642); Великої Французької (1789–1794) революцій XVI–XVIII ст. до революцій XIX–XX ст.

У рамках епохи Модерну поняття "держава", "влада", "авторитет" розглядаються як природно-історичні явища, що закономірно виникають і розвиваються циклічно, як, наприклад, у Дж.Віко: "вік богів" (дитинство), "вік героїв" (юність), "вік людей" (зрілість), пов'язані з авторитетом традицій, авторитаризмом і розумом. При цьому авторитет стає своєрідним ідеалом, який прагнуть пізнати і який хочуть наслідувати. У роботах К.Маркса й Ф.Енгельса розкрита об'єктивна – матеріальна – необхідність авторитету, його зв'язок із проблемами здобуття влади та здійснення управління. Вчені обґрунтовували необхідність авторитету для будь-якого соціального устрою, проте рішуче виступали проти "надмірної віри" в авторитети та проти культу особи [7]. Найбільш повною рефлексією, своєрідним узагальненням сутності суспільно-історичного феномену "авторитет" стає визначення, що його надає нам М.Вебер.

Концепція М.Вебера зазнає подальшого розвитку у працях засновників Франкфуртського інституту соціальних досліджень (М.Хоркхаймер, Т.Адорно і Е.Френкель-Брунсвік, Д.Левінсон, Р.Сенфорд, Р.Маркузе). Авторитет розглядається цими дослідниками як центральна суспільно-історична категорія, аналізується з позицій її інтеріоризації в структурі характеру особистості та здійснюється через посередництво сім'ї, церкви і соціальних інститутів. При цьому ключова увага приділяється сім'ї, яка виступає найважливішою продуктивною владою, що репродукує людський характер, як цього вимагає суспільне життя, і має переважну здібність до особливо виразних авторитарних відносин, від стану яких залежить буржуазний лад. У XX ст. виник "новий антропологічний тип" людини – авторитарний. Одним із джерел формування "авторитарного характеру" є ослаблення конкретних емоційних стосунків. Водночас авторитет визначається як правомірний вплив або "узгоджена залежність" у різних галузях і сферах суспільства – від особи, групи або соціального інституту [8, с. 381].

На думку вищезазначених дослідників, основними рисами людини "нового антропологічного типу" стають, з одного боку:

консерватизм – строгість у прихильності до традиційних цінностей середнього класу; ***авторитарне підпорядкування*** (мазохістський елемент) – перебільшена, всепоглинаюча емоційна пристрасть і потреба у сильному лідері; ***некритичне ставлення до влади***; ***підвладність зовнішньому маніпулюванню***. З іншого боку: ***авторитарна агресія*** (садистський компонент) – схильність до засудження, відкидання і покарання людей, які не дотримуються традицій; ***потреба в зовнішньому*** *об'єкті для розрядки і стримування агресивних імпульсів*; ***знецінення людини***, переоцінка значущості об'єктивної фізичної реальності; ***упередженість і стереотип*** – віра у зовнішні (містичні та фантастичні) детермінанти індивідуальності долі тощо. Зокрема, садистський і мазохістський компоненти людини "нового антропологічного типу" можна побачити, звертаючись до обставин, що сприяли реалізації "авторитаризму і терористичного устрою в СРСР часів сталінської епохи". Позитивне ставлення суспільства до такого устрою визначалося самовідданістю, одержимістю і майже містичною вірою людей у можливість побудови ідеального суспільства. При цьому висока ціна страждань і віра, що особистісне порівняно із суспільним є ніщо може визначати лише одвічна тяга людини до соціальної справедливості, яка може досягатися у будь-який спосіб і за будь-якої ціни. Яскравим прикладом такої реалізації став період колективізації та індустріалізації 30–40-х рр. XX ст., коли суцільний терор приймався більшістю радянського населення і бажання міцної руки виявлялося у збереженні ідеї царя або вождя. У цей період авторитет фактично розглядався як противага авторитету "традиції" і "харизми". Він скоріше приймався як "раціональний" тип авторитету, що відокремлює посаду від людини з її обов'язками і в цілому владу як професійну діяльність "обраних чи призначених" – номенклатуру, як підкреслював колись М.Восленський. І все ж це був квазіраціональний тип авторитету, який розширював сферу компетенції керівника, однак підвищував ступінь гнучкості політичної та управлінської систем, що функціонувала згідно з позитивно визначеними принципами та нормами і не залежала від етичних та політичних принципів чи міркувань.

У визначенні поняття "авторитет" стає очевидним його співвідношення з поняттями "влада", "вплив", "особистість". Утім, саме таке співвідношення можна визначити як специфічне, оскільки знеособленої влади не буває – вона належать конкретним особистостям і визначається їхнім буттям як буттям осіб, до яких ця

влада спрямована. Інакше кажучи, не може йтися про знеособлену владу, вплив суспільного інституту – держави, органу, групи, спільноти, оскільки конкретна особа контактує не з чимось аморфним, а з конкретним представником владних структур, що справляє цей вплив через свою діяльність. Звернувшись до етимології поняття "авторитет", знаходимо підтвердження вищенаведеного, оскільки він походить від латинського auctoritas – влада, не просто як сила, а влада (auctor) – особа, творець цієї сили чи впливу. У цьому понятті втілюється фундаментальної значущості факт, що особистість має сенс лише у взаємодії з іншими особистостями. Тож специфікою авторитету є органічне поєднання його потестарного (влада, могутність, вплив) й персоналістичного концептів.

Отже, ефективність управлінської діяльності зумовлена суб'єктивним фактором, значущість якого зростає і зростатиме. Тому сьогодні ступінь керованості державними справами багато в чому залежить від дієвості таких регуляторів, як: цінності, традиції, норми моралі тощо. Роль і значення цих регуляторів не тільки постійно зростають, але і змінюють сам характер управлінських відносин, які здебільшого звільняються від жорсткого впливу і регулювання – правового, адміністративно-командного, фінансово-економічного, фіскального, інформаційно-маніпулятивного, обумовлюючись ціннісними регуляторами, одним із яких постає авторитет керівника.

Важливе значення в затвердженні авторитету відіграє постійний інтерес суб'єкта авторитету до предмета авторитету і його прагнення до глибшого пізнання життя і небажання спинятися на досягнутому. Інакше кажучи, уважні підвладні до діяльності керівника схвально сприймають його успіхи і негативно реагують на промахи. Бажаний результат – це сприятлива громадська думка, яка допомагає керівникові органів державної влади впливати на інших людей. Важко не погодитися з тим, що для формування авторитету управлінців необхідні як продуктивний діалог із населенням, так і їх зразкова поведінка. Співвідношення ідеального і реального образів визначає дійсну соціальну цінність керівництва влади і згодом позначається на рівні довіри до органів влади в цілому. Рівень довіри до влади є показником її продуктивного діалогу з населенням. Іншими словами, звичаї, традиції, норми моралі і моральності визначають "правила гри" в широкому колі суспільних відносин, проте їх вимоги не обов'язкові до виконання. Водночас передбачувана поведінка, що в них закріплена, визна-

ється соціально корисною, ціннісною і відіграє значущу роль у формуванні авторитету керівництва органів влади. Таким чином, феномен авторитету постає регулятором, що забезпечує ефективність життєдіяльності соціального організму, оскільки люди підсвідомо віддадуть перевагу керівникові, який з більшою ефективністю для всіх організовує дії для реалізації соціальних інтересів.

У довідковій літературі поняття "керівник" має кілька визначень, а саме: той, хто спрямовує чию-небудь діяльність; наставник, вихователь; той, хто очолює установу, організацію тощо; посада особистості, яка завідує чимось, або особа, яка займає таку посаду [9]; особа, яка керує чим-небудь [10]. У словнику з державного управління поняття "керівник" визначається як особа, на яку офіційно шляхом призначення (обрання, затвердження) покладено функції керівництва державною або будь-якою іншою організацією. Реальний його вплив на діяльність організації базується на офіційних повноваженнях, організаторських здібностях й особистому авторитеті. Керівник у державному управлінні – посадова особа державного органу або його апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих функцій [11, с. 315]. У сучасній науковій літературі поняття "керівник" здебільшого визначається як особа, яка наділена повноваженнями приймати управлінські рішення та здійснювати організацію їх виконання, створюючи для цього належні умови (О.Бандурка, В.Бевзенко, В.Василенко) [12]; (В.Авер'янов) [13]; (Н.Армаш) [14]. Водночас, характеризуючи керівника, О.М.Омаров велику увагу приділяє його особистісним якостям, наголошуючи, що керівник – це та особистість, яка володіє організаторським талантом і наділена суто людськими душевними якостями [15, с. 8].

Таким чином, керівник – це посадова особа, яка наділена адміністративною владою. Однак насамперед зосереджується увага на статусі керівника, що визначається сукупністю прав і обов'язків посадової особи з акцентуацією уваги й на значущості того, що пов'язується з внутрішнім світом людини, її почуттями й переживаннями. Проте влада не єдина основа керівництва і такий підхід притаманний, здебільшого, авторитаризму. У відносинах між керівником та підлеглими у процесі реалізації влади існує безпосередня пропорційна залежність, тобто баланс влади: влада керівника над підлеглими тим більша, чим вища залежність підлеглих від керівника, і навпаки. Ця залежність може набувати різних форм

прояву – прямо чи опосередковано підлеглі залежать від управлінських рішень керівника. У свою чергу, підлеглі можуть тією чи іншою мірою впливати на керівника, адже це вони реалізують на практиці всі його рішення, вказівки, накази та розпорядження, і саме виконання дорученої роботи залежить від них. Отже, для того, щоб керувати, необхідно мати для цього досить підстав, тобто володіти інструментами впливу, а щоб впливати – слід мати основу влади, аби змусити підлеглих підкорятись розпорядженням. Тому здоровий глузд підказує, що для реалізації влади у XXI ст., де реаліями є постійні динамічні зміни, завдяки яким підвищуються ризики, проте і виникають нові можливості, керівникові необхідно мати деякий ресурс, який повинен бути суттєвим для виконавця – сприйняття керівника як лідера. Структуру авторитету керівника-лідера можна уявити з такими складовими елементами, а саме: посадовий і особистісний, де останній розмежовується на професійний і моральний. Для аргументації звернення саме до цих елементів, а також їх внутрішньої наповненості вдамося до таких умовиводів.

Відомо, що посада – це формально, адміністративно закріплене місце працівника, яке передбачає виконання посадових обов'язків. Отже, посада – це право керівника управляти колективом, що санкціоноване вищими інстанціями і зафіксоване юридично. Проте одержуючи посаду, людина лише формально є авторитетною. Інакше кажучи, людина, яка отримує посаду, фактично винагороджується авторитетом – бонусом, володіння яким підвищує право і здатність його володаря впливати на підлеглих і водночас діяти на свій розсуд. Напевно, що після призначення спрацьовує психологічний ефект посади, коли зазвичай підлеглі, засліплені повагою, визнають посадовий елемент авторитету керівника. Однак цей етап швидко минає, "авторитет крісла" перестає спрацьовувати і підлеглі все прискіпливіше придивляються до носія посади. Таким чином, образ керівника-лідера має завершити професійна та моральна складова авторитету. Зрозуміло, що професійний авторитет має формуватися на основі високого рівня компетентності керівника – його особистісної здатності вирішувати означений клас професійних завдань, тобто сукупності компетенцій, що необхідні для ефективної діяльності керівника-лідера. Тож для того щоб суспільні зміни були успішними, потрібні особистості, які зможуть змінити підходи і в органах державного управління, зокрема: від контролю за людьми до віри в людей; з орієнтації на

короткострокову перспективу на стратегічне мислення; від реагування до активності, самостійності, відповідальності тощо. Інакше кажучи, професійний авторитет керівника-лідера базується на тому, що він організовує свою діяльність відповідно до інтересів і потреб населення через процес сприйняття результатів своїх дій і відповідальність за них на основі людської етики, компетентності, особистісно-індивідуальних властивостей. Моральний авторитет – це світогляд керівника – лідера; його цінності; етичні, вольові, емоційні якості, які проявляються в ставленні до себе та оточуючих. Проте єдиним авторитетом, яким можна впливати на маси, стає авторитет особистості, але авторитет посади надає йому настільки необхідну законну підставу [16].

Таким чином, поряд з об'єктивною складовою (посадовий авторитет) існують його суб'єктивні складові – професійний і моральний, витоки якого сконцентровані в особистості керівника. Однак, навіть якщо він сам не прагне до завоювання авторитету, не думає про нього, то все одно він у нього або є або його немає. Ця обставина зумовлена тим, що авторитет це невід'ємний атрибут, символ спільності кожного колективу, обов'язкова умова його соціально-психологічної характеристики. Отже, авторитет, соціально-психологічний феномен рухливий, динамічний, може розвиватися, підсилюватися і навпаки, знижуватися, втрачати силу. Очевидно ще й те, що посада керівника в органах державної влади – це певний соціальний статус особистості, який, надаючи владу, зобов'язує його виконувати не тільки посадові функції, а й певні моральні обов'язки, нести відповідальність за результати діяльності, що гармонізує образ керівника-лідера.

8.2. Постмодерне суспільство та конструювання авторитету керівника в державному управлінні

Сучасний цивілізаційний злам нерідко характеризується в соціальній науці поняттям "постмодернізм", що, образно кажучи, означає гіперреакцію на крайнощі попередньої суспільно-історичної доби модерну. Зауважимо при цьому, що нова історична епоха – це час, який має справу не з новою якістю людини, суспільства, цивілізації. Радше за все він ніби комплементарна можливість

розв'язувати суспільні та природні проблеми, що виникли через утвердження нової якості, яка постала під час модерну. Постмодернізм критикує не сам розум, прогрес, емансипацію чи послідовний розвиток свободи, а відсутність суспільного діалогу, незважання на цінність людини та її індивідуальність, складнощі у суміщенні індивідуальної свободи і суспільного порядку, залежність від гніту й нерівності тощо. Латинське post перекладається як після, пізніше, що є першою частиною складного слова і означає те, що існує, відбувається після того, що вказано в другій частині слова. Тож постмодерн – це те, що наступило вслід за модерном [17].

Уперше поняття "постмодерн" було вжито в 1917 р. німецьким філософом Рудольфом Панвіцем [18]. Однак лише 1946 р. А.Тойнбі означив постмодернізмом якісно новий етап розвитку західноєвропейської культури. На думку вченого, цей період розпочався наприкінці XIX ст. і ознаменувався переходом від політики, що ґрунтується на мисленні в категоріях національних держав, до політики, що враховує глобальний характер міжнародних відносин [19]. Висловлена в 1960-ті рр. думка А.Тойнбі матеріалізувалась у суспільно-політичній реальності, коли виникнення нових тенденцій передбачити було просто неможливо. Починаючи з 1979 р., після виходу роботи Ж.Ф.Ліотара "Стан постмодернізму", останній затверджується у статусі філософської теорії, що фіксує специфіку сучасної епохи в цілому і втілюється в принцип можливості й необхідності розриву з традицією та встановлення якогось абсолютного нового способу життя або мислення. Цей розрив передбачає "не подолання минулого, а скоріш, його забуття або уникнення, інакше кажучи, – повторення" [20, с. 57]. Наведена характеристика, по суті, віддзеркалює феномен нелінійності, що у світоглядному сенсі означає ідею багатоваріантності, альтернативності шляхів розвитку або еволюції системи, ідею незворотності та можливостей вибору з наданих альтернатив. Нелінійність спостерігається у процесах циклічного характеру, які характеризуються соціальною повторюваністю у відповідних фазах універсального соціального циклу і водночас неповторністю – специфікою змін, що її зазнають різні сфери суспільного життя.

Таким чином, постмодерна доба замість віри в однозначність прогресивного соціального розвитку відроджує образ циклічності соціально-історичного часу як нову тенденцію в культурному і психосоціальному самоусвідомленні розвинених суспільств, де заперечення і протистояння проявляються повною мірою. Пост-

модернізм має імплозивний, вибухоподібний характер процесу, спрямованого всередину, який можна пов'язати з "тріумфом" особистісної індивідуальності, що відбувається на тлі її внутрішнього включення – усвідомлення своєї відповідальності за процеси, що відбуваються в суспільстві і державі. Інакше кажучи, одним із важливих критеріїв переходу до постмодерного суспільства є роль і місце особистості в суспільстві. Тож у постмодерному суспільстві з'являється феномен "Я", що його репрезентує новий модус – соцієтальної ідентичності.

Термін "соцієтальний" походить від латинського слова societas і англ. societal – спільний. Уведений у науковий обіг В.Самнером, першим професором-соціологом Єльського університету, напередодні "великої депресії" (1903), яка суттєво змінювала соціальний світ. Цим терміном учений прагнув виокремити закономірності колективної або групової організації діяльності індивідів. Його учень і послідовник А.Келлєр використовує нове поняття для соціологічного аналізу організаційних аспектів життєдіяльності суспільства, прагнучи побудувати цілісну теорію соцієтальної еволюції (1915). Останнім часом термін використовується для інтерпретації сучасних – постмодерних соціальних відносин і процесів, притаманних не штучно, а історично сформованим спільнотам – нації, етносу, класу, соціальній групі, суспільству в цілому.

Термін "соцієтальна ідентичність" у позначеному контексті розглядається як багатовимірна психосоціальна реальність, яка визнається багатьма вченими як надійний засіб гармонізації внутрішнього психосоціального життя людей, запорукою їх самосприйняття, усвідомлення життєвих інтересів та подальшого сталого розвитку [22–24 та ін.]. На відміну від "соціальної ідентичності" як механізму ототожнення себе із зовнішніми групами і класами, новий різновид – "соцієтальна ідентичність" притаманний індивідам постмодерного суспільства і характеризує їх "замість" під кутом зору ототожнення себе із самим собою в контексті безперервності власної зміни. Він постає як інтегральний образ усієї сукупності ролей, доступних індивіду в його особистісному досвіді.

У табл. 8.1 представлено результати моніторингу соцієтальних змін українського суспільства за період з 1992 по 2012 р., який здійснюється на основі авторських методик – проективної тестової методики "кольорових уподобань" (1987, Е.Афонін) та психодіагностичної методики БАД (2002, Л.Бурлачук, Е.Афонін, О.Дон-

ченко), що є новою методологією і технікою соціологічного аналізу та прогнозування в постмодерних умовах суспільного розвитку.

Таблиця 8.1

Динаміка показників ідентичності в Україні (2002–2012 рр.)

Стан сформованості якості	Україна N=1771 10.2002	Україна N=2029 01.2006	Україна N=2275 12.2006	Україна N=2109 12.2007	Україна N=2099 12.2008	Україна N=10424 12.2009	Україна N=2106 12.2010	Україна N=2106 11.2011	Україна N=2004 12.2012	Голови РДА N=439 04.2005	Держ. служ. N=623 04.2009
Сучасний модус (соцієтальної) ідентичності	**21,3**	**23,1**	**24,4**	**25,0**	**24,7**	**20,6**	**25,4**	**25,3**	**26,3**	**37,1**	**28,1**
Традиційний модус (соціальної) ідентичності	12,4	19,7	20,3	22,4	22,8	15,8	19,9	18,3	19,7	23,3	22,8
Сукупний показник ідентичності	33,7	42,8	44,7	47,4	47,5	36,4	45,3	43,6	46,0	**60,4**	**50,9**
Несформована ідентичність	**66,3**	**57,2**	**55,3**	**52,6**	**52,5**	**63,6**	**54,7**	**56,4**	**54,0**	39,6	49,1

Як видно з таблиці, загальна тенденція становлення "соцієтальної ідентичності" від 2002 р. до 2012 р. є прогресуючою і визначальною для тієї частки суспільного загалу, який сформував свою ідентичність. При цьому у керівників (голів районних державних адміністрацій) цей показник позначився результатом 37,1%; у загалу державних службовців – 28,1%. Водночас суттєвою залишається частка збереження традиційного модусу – "соціальної ідентичності" і виражається такими цифрами: 23,3% у голів районних державних адміністрацій і 22,8% у державних службовців. Таким чином, загальний показник становить відповідно 60,4% і 50,9%, що дає змогу констатувати факт наявності великої частки державних управлінців, які не сформували своєї ідентичності.

Слід також зазначити, що визначальну роль у становленні нової соцієтальної ідентичності відіграють не матеріальні цінності, а знаки і символи, розмаїття яких прогресує і, здається, полонить

весь світ. Характерним для постмодерного суспільства є також відсутність єдиних, загальновстановлених норм і цінностей (за винятком норм права). За цих умов уявлення про світ, зокрема й авторитет керівника, багато в чому формують засоби масової інформації, використовуючи знаки й символічні образи, що відірвані від конкретних феноменів. Отже, символи замінили собою колишні авторитети, що призводить до появи "віртуальних" авторитетів, які важко віднести до традиційного, легально-раціонального чи харизматичного різновидів авторитету. Сучасні комунікативні технології дають змогу створювати будь-який потрібний образ. Саме тому, осмислюючи авторитет керівника в сучасному суспільстві, актуальним постає символічний капітал – престиж, репутація, імідж.

Престиж (від фр. prestige – авторитет, повага) визначається як особливе становище людини серед людей; підвищена увага до неї, пов'язана з високою оцінкою її заслуг і того внеску, який вона зробила в благополуччя інших людей. Престиж – це також вагомість, значущість, яку людина набуває завдяки думкам оточуючих людей про неї, а також ступінь її психологічного впливу на них (престиж ученого, письменника, політичного діяча) [25, с. 179]. Зрештою престиж (лат. praestigium – ілюзія, обман почуттів) – це міра визнання суспільством заслуг індивіда: результат зіставлення соціально значущих характеристик суб'єкта зі шкалою цінностей, що склалася в тій чи іншій спільності [26, с. 71].

Отже, у визначенні поняття "престиж" спостерігається своєрідна "оцінна амбівалентність", яка віддзеркалює певну позицію в суспільній та міжособистісній соціальній структурі і тому є змінною залежно від зміни характеру і спрямованості цієї структури. Престижним визнається те, що свідчить про успішність людини, підкреслюючи її соціальний статус. Проте, виступаючи важливим показником таких недоступних прямому спостереженню явищ, як система цінностей суспільства, ступінь соціальної диференціації, зміна соціального престижу дає змогу робити висновки про соціальні зміни, що відбуваються, а вони, як відомо, не завжди позитивні. Прагнення людей до престижу пояснюється науковцями неоднозначно, проте загальним є той факт, що обумовленість цієї тенденції спричинена соціальними чинниками – від соціальної системи суспільства до взаємин у родині, культурними і соціальними традиціями. Так, згідно з неофрейдизмом чим гостріша в індивіда внутрішня стурбованість і тривога з приводу ставлення

до нього оточуючих, чим більше в ньому несвідомої невпевненості у власній цінності і безпеці, тим сильніше, як противага, прагнення до престижу. “Бажання престижу і престижних речей – є наслідком прагнення людей зайняти позицію, яка надає формальну владу і є показником потреби у владі” [27, с. 36].

Отже, прагнення до престижу, так само як і до влади, властиво людині від природи і багато в чому є двигуном прогресу, оскільки надає мотивацію до нього. Про престиж політичного керівництва заговорили в кінці XIX ст., його вплив базувався на повазі і захопленні співгромадян. Це явище може пояснюватися своєрідним рухом моди як результатом наслідування джерелу (Г.Тард). Подальші дослідження показали, що людина дійсно схильна ідентифікувати себе із володарем соціального престижу, що спричиняє прагнення до одержання престижної професії, запозичування смаків і думок його носіїв. Тож узагальнений, ідеалізований образ представників керівництва в органах державної влади, який із власного досвіду і досвіду минулих поколінь створюється і передається через жанри мистецтва, історію та ЗМІ, є джерелом престижу. Закріплюючись у стереотипі, цей образ переноситься спочатку на всю професійну діяльність, а потім на її типових представників, формуючи престижні оцінки. Процес формування престижних оцінок є результатом складної взаємодії двох факторів: оцінок професійної діяльності керівника суспільством і групами, а також формування оцінок окремими індивідами. Якщо образ керівника має виражене негативне забарвлення, то підвищення престижу діяльності керівника нерозривно пов’язане з руйнуванням сформованого стереотипу, якщо ж позитивне, то необхідністю його підтримування. Проте й перше, і друге може бути нестабільним та тимчасовим, що є характеристиками престижу й авторитету.

Отже, престиж керівника може впливати не тільки на поведінку, але й думки інших людей, оскільки престиж – це відповідність шкалі цінностей, що склалася в тій чи іншій спільності. Значну роль у формуванні престижних оцінок відіграє минулий і сучасний досвід роботи людини на посаді керівника.

Репутація (фр. reputation, від лат. reputatio – роздум, міркування) визначається як усталена думка про окрему особу, групу, колектив. Репутація людини складається на ґрунті її ділових, професійних якостей, моральних і психологічних рис, що найповніше виявляються у спілкуванні з іншими людьми. Як уже зазначалося, авторитет це загальновизнана значущість, вплив, або “вага”,

якою наділяється людина, група, громадська організація, соціальний інститут; система поглядів людини, що завдячує тим чи іншим своїм якостям, достоїнствам, заслугам. Очевидно, що в поняттях "авторитет" і "репутація" закладений загальний смисл. Репутація й авторитет як суспільні явища функціонально пов'язані з таким поняттям, як довіра, що допомагає особам скорочувати у часі процеси формування авторитету й репутації.

Тож керівник може мати переваги, якщо він характеризується позитивною репутацією, яка вимагає миттєвого встановлення і, акумулюючись у реальний образ, дає змогу скоротити дистанцію у взаємодії між людьми.

На відміну від репутації, існує її нереальний образ – **імідж** (англ. image, від лат. imago, imitari – "імітувати") – штучна імітація або подання зовнішньої форми будь-якого об'єкта, особливо особи [29]. Імідж людини – це думка про неї у людей в результаті сформованого в їхній психіці образу цієї людини, що виник внаслідок прямого їхнього контакту з цією людиною, або внаслідок отриманої про неї інформації від інших людей. Імідж – уявний образ дійсності, що стійко відтворюється в індивідуальній або масовій свідомості; подоба, копія; символ, зразок; характеристика об'єкта, що представлена в рекламі і здатна програмувати певну поведінку людей. Відповідно до наведених визначень, поняття "імідж" асоціюється з таким засобом комунікації, як маніпуляція, спосіб впливу на людей через програмування їх поведінки. Цей вплив справляється приховано і має за мету змінити думки, мотиви та цілі людей, їх поведінку в потрібному напрямі.

Маніпулятивний характер іміджу визначається тим, що в деяких випадках треба змінювати не характер людини або її погляди, а враження, яке вона справляє, а це часто залежить від ЗМІ. Як відомо, одним із перших теоретиків іміджу вважається Н.Макіавеллі, який визначав його смисл як уміння вибудовувати міжособистісні комунікації, прогнозуючи реакції з боку інших людей і співвідносячи свої дії з цими реакціями. Таким чином встановлюється позитивна інтеракція. Відповідно до того, що авторитет керівника – це здатність переконувати або ефективно впливати на підлеглих, то коригування авторитету може здійснюватися в рамках процесу іміджування – низки навмисно побудованих моделей поведінки. Сьогоднішнє соціально-політичне і духовне життя буквально все "від політики до поетики стало театральним" [30, с. 184]. У сучасному суспільстві більше не існує

істини, реальності, а замість них володарюють шоу-політика, шоу-правосуддя, шоу-культура. Таке відчуття театральної прозорості, нереальності життя проявилося у 80-х рр. XX ст., і воно ж стимулювало процеси переосмислення індивідуальної особистості в постмодерному суспільстві.

Поняття "особистість" у перекладі з грецької мови означає "маску" (persona), мається на увазі маска, через яку можна побачити щось "інше" – те, що перебуває на задньому плані свідомості. К.Юнг називає цю соціальну маска Персоною – оскільки у акторів античності маски фіксували характер ролі [31, с. 453]. К.Юнг стверджує, що суспільство чекає і має чекати від індивіда гри належної йому ролі так добре, як можливо: так, якщо людина священик, вона повинна весь час бездоганно виконувати роль священика. Товариство з почуття безпеки вимагає, щоб кожен обіймав свою посаду: один – швець, інший – поет. Від людини не чекають, що вона може бути і тим, і іншим... це було б дивно. Така людина відрізнятиметься від інших людей як недостатньо надійна. В академічних колах вона була б дилетантом, у політиці – "непередбачуваним" кандидатом, у релігії – "вільнодумцем", тобто її скрізь підозрювали б у безвідповідальності і некомпетентності, оскільки суспільство переконане, що тільки той швець, який не є поетом, може виготовити пристойні чоботи [32].

Звичайно, люди вибирають собі ролі, які близькі їм, у цьому сенсі це людина, але не вся. Є ще зворотний бік, що стосується безсвідомого і називається Тінню. Тінь – це підсвідомі бажання, несумісні із соціальними стандартами. Це якийсь нижчий рівень свідомості стосовно сучасного суспільства, і це хтось, що хоче робити те, чого людина собі не дозволяє. Часто людина підозрює в собі цю чужу особистість, коли, ввійшовши в раж, потім виправдовує себе: "Це не я, на мене немов щось найшло". А те, що на неї "найшло", – це первісна, неконтрольована, тваринна частина особистості – Тінь. Інакше кажучи, віртуальна реальність, гра може виявляти "тінь" людини і таким чином ставати її "доповненням" до образу авторитету через створення чи скасування віртуального авторитету і перенесення одержаного образу в реальний.

Таким чином, відбувається заміщення, вказівка на інше, те, що невидиме, але може передбачатись. Інакше кажучи, знак, символ – це відсутність реального, але існування уявної, віртуальної реальності, однак те, що ним від початку означується, вказуючи на істинність і реальність.

Знаки, образи, символи Ж.Бодрійяр називає **симулякрами**, які трактує як символи самодостатньої реальності. Учений вважає, що симулякри поширились на всі сфери суспільного життя і стали реальностями. Тож світ, у якому ми живемо, замінено на копію світу, в якій ми знаходимо тільки штучні стимули, – симулякри й нічого іншого. Проте симулякр – це зовсім не те, що приховує істину, – це істина, яка приховує, що її немає. Симулякр – істина [33]. Отже, учений впевнений, що більшість цінностей і авторитетів, що з'явилися в останні десятиліття, є ні що інше, як симулякри, – будь то популярний політик або нова марка питної води. Проте особи, які сприймають ці віртуальні авторитети як реальність, як власні переконання, їм здається, що вони повністю вільні у своїх актах споживання, не здогадуються, що це обмежує їх свободу. Таким чином, зникають межі між реальністю і вигадкою, між істиною і неправдою, між авторитетом і феноменом, що ним позначається. Тож реальність та істина перестають існувати. Нагадаємо, що витоки слова "симулякри" виходять із поняття "копія копії", введеного Платоном, яке вказує на те, що багаторазове копіювання зразка призводить до втрати ідентичності образу. Відповідно до наведеного симулякри набувають автономного смислу, що не збігається з реальністю. Однак у сучасному суспільстві вони сприймаються завдяки тому, що реальність замінюється знаками і у такий спосіб затверджується ілюзія реальності. Тож істиною є те, що людина живе в знаковому середовищі, в оточенні образів і імітацій. Проте в сучасному суспільстві вони сприймаються завдяки асоціаціям із конкретними об'єктами, явищами і подіями. Інакше кажучи, заміна реальності знаками реального надає можливість створити ілюзію реальності. Рух у цьому напрямі призвів знак-символ до повної його незалежності від реальності до гіперреальності, що є поняттям постмодерністської філософії й означає уявний світ свідомості, яка не здатна відрізнити дійсність від фантазії.

Підкреслимо, що *гіперреальність – це світ, у якому переважають симулякри* – самодостатні знаки-символи, які вже не віддзеркалюють зовнішню реальність, не посилаються до предмета, тепер вони – єдина реальність. Однак таке розуміння не призводить до того, що будь-яка реальність стає відсутньою, навпаки, вона наповнюється якісно новим змістом, який створює людина. Далеко не завжди існує можливість висловити словами все те, що ми відчуваємо та розуміємо. Є речі, стани, події, суть яких неможк-

ливо “розкласти по полицях”, пояснити раціонально. У глибинах людської душі “живе” колективне несвідоме – **архепити**, – первинні природні образи, ідеї, переживання, що властиві людині як суб’єктові колективного несвідомого, які містять у собі “тисячу і один” зміст, переживань, таємниць, які у будь-який момент можуть проявитися й акумулюватися в ідеал, образ, символ. У своїй книзі “Проблеми душі нашого часу” К.Г.Юнг пише про те, що не розуміє під символом алегорію чи простий знак; а розуміє під ним деякий образ, який повинен, наскільки це можливо, охарактеризувати всього лише невиразно передбачувану природу духу. Символ не містить у собі та не пояснює, а показує через самого себе іще й на лежачий осторонь, незрозумілий, лише невиразно передбачуваний сенс [34]. Отже, архетипи, проявляючись через символи, образи, надають можливість побачити багатоманітність, множинність соціального життя цілісно, без переваг тих чи інших його сторін. Знаки-символи, образи, моделі є природним для людини, а ілюзія – одна з граней її світогляду, яка з успіхом перетворює моделі на реальність, а реальність на моделі. Тож у такій соціальній динаміці постають інші можливості – “знімання копій з оригіналу”, коли копія не гірша за оригінал.

Так відбувається тиражування образу керівника, де його авторитет, представлений символами, начебто втрачає реальність. Однак цей факт призводить до появи “віртуальних авторитетів”, яких уже не можна віднести до класичних його типів: традиційного, легально-раціонального чи харизматичного, оскільки новітні комунікаційні технології дають змогу створювати необхідний імідж, що унеможливлює розгледіти їх справжність.

Інакше кажучи, завдяки поширенню інформаційних технологій як тенденції постмодерного суспільства з’являється віртуальна реальність, що створює привабливий імідж і необхідну систему симулякрів, породжуючи асоціацію з потрібним образом.

Таким чином, крім авторитетів, які мають основу в реальному житті, додаються множинні віртуальні авторитети. Вочевидь, що можливість вибору є позитивною подією, але такою, що створює складність. Однак затребуваність віртуальної реальності допомагає подолати цю складність, оскільки творчість сучасного суспільства позначається не виробництвом, а споживанням (через його образи, манери, стилі). Споживання може відбуватися через ігроізацію – впровадження принципів “гри” та її елементів у прагматичні життєві стратегії [35; 36]. У поняттях **“гра”** й **“ігроіза-**

ція” є відмінності. Так, перша – це те, що не по-справжньому, формально, в ній беруть участь, зазвичай, люди, близькі за віком, та тільки одного соціального статусу, для неї визначається час. В ігроізацію втягуються всі прошарки людей, вона включається в трудову діяльність. Так, політики стають ігровими образами: героїв, рятувальників, лідерів, вождів тощо. І хто на чому і у що починає грати – хто керує літаком, або скеровує переліт птахів; хто купається в ополонці, а хто з вилами з’являється в аеропорту. Звичайно, що той чи інший авторитет чи образ може бути порушеним, проте це не завершення, оскільки виникає інша гра, за рахунок якої можна відновити свій авторитет. Отже, ігроізація – це реалії сучасного суспільства, що торкнулися і державного управління. Престиж, репутація, імідж керівника як моделювання і підтримка віртуальної реальності створює віртуальний авторитет, який позначається на суспільній думці, а вона, як відомо, є значущою в актуалізації авторитету керівника.

Таким чином, постмодерними тенденціями, що визначають пріоритети в моделюванні авторитету керівника, є такі:

- психосоціальне переосмислення суб’єктивного фактора в управлінській діяльності;
- набуття індивідуальної відповідності (соцієтальної ідентичності);
- усвідомлення керівником органів державної влади, що його дії здійснюються не тільки в певному політичному, економічному, а й в духовному середовищі, що означується множинністю й самостійністю і визначає рівень його професійної компетентності;
- нематеріальні цінності, норми моралі, символічний капітал, віртуальна реальність, що і зумовлюють авторитетний образ керівника.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Національний досвід реформування державної політики та управління реформами засвідчив, що у справі модернізації суспільства політичному класу не завжди вдавалося досягти декларованих цілей. Історія давала Україні кілька шансів на розвиток і прорив, однак ці шанси здебільшого не використовувалися. Результати трансформації посттоталітарного суспільства виявилися багато в чому протилежними первісним задумам. Більш того, у деяких сферах суспільного життя спостерігається регрес. Зокрема це стосується консервації бідності, зміцнення корупції, несприйняття економікою інновацій.

На порядку денному зберігається актуальність в осмисленні уроків невдалих реформ, що стане запорукою подальшого поступу. Необхідно провести прискіпливий аналіз 20-річного періоду модернізації суспільства, переглянути усталені погляди на зміст реформаторської діяльності, переосмислити теоретико-методологічні засади реформування державної політики в Україні. Якщо цього не зробити, то політика реформ має шанси перетворитися на суцільну їхню імітацію. Для того щоб нинішні реформатори не поповнили список політичних невдах, а їхні програми не опинилися на полиці серед нездійснених модернізаційних проектів, необхідна корекція політики реформ.

Визначимо кілька актуальних напрямів корекції чинної політики реформ.

1. Необхідний секвестр так званого “реформаторського гігантизму”, тобто визначення кількох пріоритетів, реалізація яких могла б показати суспільству спроможність влади до успішних дій.

2. У реформаторській роботі необхідно дотримуватися прийнятних для суспільства моральних і правових принципів. Зокрема суспільство має бачити, що реформи не пов’язуються із поширенням корупції і збагаченням вузького кола владної еліти та наближених до неї за рахунок зубожіння населення.

3. Має бути розширена соціальна база прихильників політики реформ. На сьогодні такими прихильниками виступають тільки великий капітал, що має економічні преференції від влади. Натомість ті прошарки, які входять до середнього класу – інтелігенція, самозайняті верстви населення, середній та малий бізнес – не відчувають у реформах соціальних та економічних перспектив. Мають відбутися зміни серед, образно кажучи, бенефіціарів упровадження реформ. Реформи матимуть успіх, якщо вони будуть націлені на розвиток середнього класу – самозайнятого економічно активного прошарку, який створює товари, послуги, інтелектуальний продукт.

4. Необхідні інституційні зміни в управлінні реформами, смисл яких полягає в скасуванні дуалізму, коли президентський апарат або парламентська більшість переймаються підготовкою “доручень”, а уряд перетворюється на господарчо-розпорядчий орган. Кабінет Міністрів як вищий орган виконавчої влади повинен бути єдиною інституцією відповідальною за державну політику реформ. Повноваження формування проектів реформ і контролю за їх реалізацією не повинні покладатися на структури, які за логікою мають виконувати консультативно-дорадчі функції.

5. Необхідно створити засади суспільного діалогу, який би дав змогу враховувати альтернативні позиції щодо запропонованих реформаторських проектів. Це дасть можливість залучити представників різних соціальних верств, науковців і

політичних сил до модернізації. Важливою частиною цього діалогу має стати аналіз причин невдач 20-річної модернізації суспільства. Цей аналіз має бути зроблений без зайвої політизації і суб'єктивних звинувачень. Експертному середовищу і політикам необхідно відмовитися від багатьох помилкових уявлень про зміст реформ і шляхів їх впровадження.

6. На порядку денному стоїть питання про визначення стандарту реформ, який є узагальненою сукупністю норм та установок, що визначають методологію та методику вироблення та реалізації державної політики реформ. Значення цього стандарту полягає в тому, щоб модернізаційні проекти на шляху їх упровадження враховували специфіку економічних, соціальних та культурних чинників. Змістовою складовою стандарту реформ є визначення соціальних, політичних, правових та інституційних механізмів, які сприятимуть успіху державної політики, а також визначення алгоритмів використання досвіду реалізації аналогічних реформ в інших країнах. Реалізація реформ згідно із загальноприйнятним стандартом дасть змогу закласти основи реформування, спираючись на розроблену на початку 50-х рр. XX ст. представниками політичної еліти Скандинавії та Німеччини модель.

Аналіз нормативно-правової бази забезпечення процесу реформування державної політики дає змогу визначити основні шляхи вдосконалення цього процесу.

1. Здійснити перерозподіл повноважень усередині виконавчої влади. Уряд має перетворитися з адміністративно-політичного на політичний орган, що несе перерозподіл повноважень усередині виконавчої влади. Уряд має перетворитися з адміністративно-політичного на політичний орган, що несе відповідальність за розроблення та впровадження державної політики як курсу дій, обраного для розв'язання суспільних проблем. Для цього слід:

– визначити основні завдання, повноваження та організацію діяльності Кабінету Міністрів України; його відносини з іншими органами державної влади, насамперед Президентом України та Верховною Радою України;

– закріпити за урядом, іншими центральними органами виконавчої влади право передавати/делегувати іншим суб'єктам частину своїх повноважень;

– децентралізувати повноваження Кабінету Міністрів України, передавши повноваження адміністративного характеру органам виконавчої влади нижчих рівнів;

– установити необхідний обсяг установчих, кадрових та контрольних повноважень Кабінету Міністрів України щодо інших органів виконавчої влади.

2. Інституційне виокремлення функцій вироблення політики й контролю її виконання від функції впровадження політики. Із цією метою:

– позбавити функцій із розроблення державної політики та нормативно-правового регулювання служби, агентства, інші органи влади, у тому числі секретаріат Кабінету Міністрів України, основними завданнями якого мають стати організаційне забезпечення діяльності уряду, координування політики, визначення переліку проблем порядку денного, установлення відповідності процедур підготовки проектів державно-політичних рішень і моніторинг виконання рішень процедурного характеру;

– розмежувати політичні та адміністративні функції всередині міністерств. Для цього стандартизувати їхню структуру та закріпити за урядовими органами в системі відповідних міністерств адміністративні функції, пов'язані з відносинами з конкретними фізичними та юридичними особами;

– інституційним чином виокремити служби, агентства, інші органи виконавчої влади, що здійснюють упровадження політики, адміністрування державних програм і надання послуг;

– запровадити в міністерствах повний цикл аналізу політики, механізми моніторингу й контролю ефективності та результативності державної політики, зокрема оцінювання політики й програм.

3. Визначити державну службу як інститут надання послуг населенню. При цьому:

– унеможливити існування необґрунтованих видів адміністративних послуг та їхнє "подрібнення" на окремі платні послуги; перекладання обов'язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візування, погоджень на громадян, їх зобов'язання отримувати супутні платні послуги чи сплачувати "добровільні внески";

– зменшити необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг і необґрунтовано великі терміни їхнього надання;

– забезпечити доступ громадян до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг;

– розв'язати проблему обмеженості днів і годин прийому громадян;

– гарантувати неупереджений та об'єктивний розгляд скарг.

4. Здійснити інституалізацію аналізу політики, тобто здійснити:

– розроблення загальнодержавних та інших цільових програм, структура проектів яких відповідає структурі типового аналітичного документа, що є документованим продуктом аналізу політики;

– регламентування діяльності Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та його Секретаріату, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій тощо;

– аналіз впливів регуляторних актів, що спирається на досвід і практику близько 40 розвинених країн світу і найбільш повно (в українській практиці) ілюструє необхідність глибокого опанування державними службовцями усього інструментарію аналізу політики;

– бюджетний процес у частині планування бюджетних програм, зокрема з використанням програмно-цільового методу та аудит їхнього виконання. Унормоване обґрунтування бюджетних програм із використанням системи кількісних показників під час складання їхніх паспортів закладає основу для впровадження в Україні аудиту виконання (performance auditing), що передбачає аналіз результативності, ефективності та економічності використання суспільних ресурсів під час виконання бюджетних програм (впроваджується як "аудит ефективності виконання бюджетних програм").

5. Забезпечити професійність та політичну нейтральність державної служби. Для цього:

– запровадити реальне конкурсне прийняття на державну службу;

– унеможливити звільнення державних службовців із політичних причин;

– наблизити оплату праці державних службовців до рівня в приватному секторі, зробивши її менш залежною від волі керівника органу виконавчої влади;

– запровадити обов'язкове регулярне підвищення кваліфікації державних службовців, зокрема з питань аналізу політики.

Список використаних джерел

До розділу 1

1. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щоріч. Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

2. Державна служба статистики України "Вартість основних засобів у 2000–2010 рр." . – Режим доступу : http://www.ukrstat.org/uk/operativ/operativ2007/ibd/voz/voz_u/voz06_u.htm.

3. Data and statistics of Ukraine. – Режим доступу : http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/UKRAINEEXTN/0contentMDK:20147755menuPK:328559~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:328533,00.html.

4. The 2011 corruption perceptions index measures the perceived levels of public sector corruption in 183 countries and territories around the world. – Режим доступу : http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

5. *Шульга В.* Цивилизационный выбор Украины и "умная" экономика / В. Шульга // Газета "2000". – 2011. – 14 лют. – Режим доступу : http://2000.net.ua/2000/derzhava/realii/71721.

6. Наукова та інноваційна діяльність в Україні : статистичний збірник. – К. : ДП "Інформаційно-видавничий центр Держстату України", 2011. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/druk/katalog/kat_u/publnauka_u.htm.

7. *Дементьев В.* Почему Украина не иновационная держава: институциональный анализ / В. Дементьев, В. Вишневский // Журн. институц. исслед. – 2010. – Т. 2. – № 2. – С. 81–95. – Режим доступа : http://ecsocman.hse.ru/data/2010/12/25/1214866252/JIS2.2-8.pdf.

8. Наукові кадри та кількість організацій / Держстат України. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/ni/ind_rik/ind_u/2002.html.

9. Рахункова палата України "Програма закінчилася, бідність залишилася", 09.02.2011. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16735678.

10. Doing Business-2012. Economy Rankings. – Режим доступу : http://www.doingbusiness.org/rankings.

11. Українське суспільство. Двадцять років незалежності. Соціологічний моніторинг : у 2 т. Т. 2. Таблиці і графіки / за ред.

д. філос. н. Є. І. Головахи, д. соц. н. М. О. Шульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2011. – 480 с.

12. *Шульга М. О.* Дрейф на узбіччя. Двадцять років суспільних змін в Україні / М. О. Шульга. – К. : ТОВ "Друкарня "Бізнес-поліграф", 2011. – 448 с.

13. Академик Юрий Пахомов: "Наша "стабильность" – это стабильность катастрофы, когда деградация неизбежна". – Режим доступа : http://inpol.org/?p=645.

14. Беседы с Пахомовым. Ч. 2. "Элиту устраивает деградационный процесс, в рамках которого легко наживаться", 23.04.2012. – Режим доступа : http://www.from-ua.com/eco/c793b85c9c4a1.html.

15. *Суслов В.* Украина: реформы объявленные и не объявленные / В. Суслов. – Режим доступа : http://dialogs.org.ua/dialog.php?id= 130&op_id=1969#1969.

16. *Суслов В.* Украина: реформы и реформаторы / В. Суслов. – Режим доступа : http://polit.ua:80/lectures/2011/02/21/suslov.html.

17. *Гальчинський А. С.* Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу / А. Гальчинський. – К. : Укр. пропілеї, 2001. – 320 с.

18. *Геєць В.* Ліберально-демократичні засади: курс на модернізацію України / В. Геєць // Економіка України. – 2010. – № 3. – Режим доступу : https://sites.google.com/site/liberaleconomicclub/library/library_liberal/ukraine/geets.

19. Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015 : нац. доп. / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.

20. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава". Програма економічних реформ на 2010–2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

21. Кость в горле коррупционеров. Экс-глава Счетной палаты Валентин Симоненко – о системной коррупции и причинах пробуксовки государственного строительства // 2000. – 2012. – № 22. – 1-7 июня. – Режим доступа : http://2000.net.ua/2000/derzhava/vlast/80724.

22. *Илларионов А.* Главный ресурс для развития – свобода человека / А. Илларионов // Зеркало недели. Украина. – 2010. – № 30. – 26 авг. – Режим доступа : http://zn.ua/articles/86755.

23. Центр Разумкова “Лише 17% українців бачать ефективні економічні реформи”, 13 вересня 2011 року. – Режим доступу : http://www.uceps.org/ukr/news.php?news_id=376.

24. *Гальчинський А.* Неспроможність влади сформувати конструктивну стратегію перетворень зумовлює її безперспективність / А. Гальчинський // Дзеркало тижня. Україна. – 2011. – № 32. – 9 верес. – Режим доступу : http://dt.ua/articles/87587.

25. *Симоненко В.* Реформы: курс прежний – ход задний / В. Симоненко // 2000. – 2012. – № 13. – 30 марта.

26. *Мэлор Стуруа.* Команда соперников или сам себе кабинет / Стуруа Мэлор // Московский комсомолец в Украине. – 2012. – 10 июля.

27. *Суслов В.* “Украинские реформы – это пережитки сталинского менталитета” / В. Суслов // Главред. – 2011. – 4 мая. – Режим доступа : http://www.glavred.info/archive/2011/05/04/084750-0.html.

28. Інвестиційний клімат в Україні: яким його бачить бізнес, 2011. Міжнародна фінансова корпорація. – Режим доступу : http://www.ifc.org/sme_ukraine.

29. Індекс дотримання верховенства права, 2011, the World Justice Project. – Режим доступу : http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/wjproli2011_0.pdf.

30. *Полтерович В.* Почему не идут реформы. Необходим государственный стандарт на их проектирование / В. Полтерович // Полит. журн. – 2005. – № 13. – 11 апр. – Режим доступа : http://www.politjournal.ru/index.php?POLITSID=a7fcf67d22022a 03c8e6f5b954 cce3c0&action=Articles&dirid=73&tek=3250&issue=97.

До розділу 2

1. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : навч. посіб. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 230 с.

2. *Гаврада І.* Цензура як прояв недемократичності державної політики України у сфері засобів масової інформації / І. Гаврада // Політ. менеджмент. – 2006. – № 5. – С. 95–106.

3. *Тертичка В. В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. – К. : Основи, 2002. – 751 с.

4. *Гладкий Ю. Н.* Основы региональной политики / Ю. Н. Гладкий, А. И. Чистобаев. – СПб., 1998.

5. Методика підготовки доповідної записки Кабінетові Міністрів України (з питань формування та реалізації державної

політики у відповідній сфері) від 5.02.2005. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua.

6. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 7 лип. 2000 р. № 572/2000. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

7. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

8. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.

9. Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Велес, 2011. – 47 с.

10. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

11. Про державну службу : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 26. – С. 1072–1106.

12. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

13. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212/2012. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

14. *Месарович М.* Теория иерархических многоуровневых систем : пер. с англ. / М. Месарович, Д. Мако, И. Такахара. – М. : Мир, 1973. – 334 с.

15. *Щедровицкий Г. П.* Оргуправленческое мышление: идеология, методология, технология / Г. П. Щедровицкий. – М. : Наука, 2003. – Т. 4. – 480 с.

16. *Анфилатов В. С.* Системный анализ в управлении : учеб. пособие / В. С. Анфилатов, А. А. Емельянов, А. А. Кукушкин ; под ред. А. А. Емельянова. – М. : Финансы и статистика, 2002. – 368 с.

17. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

18. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / [под ред. В. А. Козбаненко]. – М. : Статут, 2000. – 912 с.

19. *Kettl D. F.* The Global Public Management Revolution: A Report on the Transference of Governance / Donald F. Kettl. – Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 2005. – 108 p.

20. *Михальченко М.* Політичні ризики в сучасній Україні: виклики й відповіді / Микола Михальченко // Політ. менеджмент. – 2007. – № 3 (24). – С. 4–10.

21. *Кілієвич О.* Інституалізація аналізу політики в Україні / Олександр Кілієвич // Суспільна політика та стратегічний менеджмент. – 2008. – № 1. – С. 4–15.

До розділу 3

1. *Афонін Е. А.* Велика розтока (глобальні проблеми сучасності: історико-соціологічний аналіз) : монографія / Е. А. Афонін, О. М. Бандурка, А. Ю. Мартинов. – К. : Видавець Парапан, 2002. – 352 с.

2. *Штомпка П.* Социология социальных изменений / П. Штомпка. – М. : Аспект-Пресс, 1996. – 416 с.

3. *Паин Э.* Обратная волна и парадоксы глобализации / Э. Паин // Дружба народов. – 2011. – № 2. – Режим доступа : http://magazines.russ.ru/druzhba/2011/2/pa12.html.

4. *Robertson R.* Globalization or glocalization? / R. Robertson, K. E. White (Ed.) Globalization. Critical concept in sociology. Vol. III. – London, 2003. – P. 31–51.

5. *Чешков М. А.* Взгляд на глобализацию через призму глобалистики / М. А. Чешков // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2001. – № 2. – С. 52–56.

6. *Чешков М.* Глобальный мир (Обзор зарубежных работ последнего десятилетия) / М. Чешков // Pro et Contra. – 2002. – Т. 7. – № 4. – С. 210–224.

7. *Делягин М. Г.* Мировой кризис. Общая теория глобализации / М. Г. Делягин. – М. : Инфра-М, 2003. – 768 с.

8. *Арсеєнко А.* Глобалізація як вона є на порозі XXI століття / А. Арсеєнко // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2010. – № 4. – С. 114–137.

9. *Низамова Л.* Идеология и политика мультикультурализма: потенциал, особенности, значение для России / Л. Низамова // Гражданское общество в многонациональных и поликонфессиональных регионах : материалы конф., Казань, 2-3 июня 2004 г. /

под ред. А. Малашенко ; Моск. Центр Карнеги. – М. : Гендальф, 2005. – С. 9–30.

10. *Бьюкенен П. Дж.* Смерть Запада : [реферат книги] / Патрик Дж. Бьюкенен // Вестн. Европы. – 2004. – № 1. – Режим доступа : http://magazines.russ.ru/vestnik/2004/11/bu29-pr.html.

11. *Андерсон Б.* Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма / Б. Андерсон. – М. : "КАНОН-пресс-Ц"; "Кучково поле", 2001. – 288 с.

12. *Афонін Е. А.* Людська ідентичність та особливості її впливу на політику й державне управління / Е. А. Афонін // Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2010. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/books/2010/10aeakzv.pdf .

13. *Бенхабиб С.* Притязания культуры. Равенство и разнообразие в глобальную эру / С. Бенхабиб. – М. : Логос, 2003. – 350 с.

14. *Кондаков И.* Россия мира: Российский глобалитет в потоке мировой истории / И. Кондаков // Eurasian review. – 2009. – Vol. 2 (November). – P. 1–46. – Режим доступа : http://www.evrazia.or.kr/review/1.igore.pdf.

15. *Фукуяма Ф.* Конец истории? / Ф. Фукуяма // Вопр. философии. – 1990. – № 3. – С. 134–148. – Режим доступа : http://alt-future.narod.ru/Future/fuku1.htm.

16. *Хантингтон С.* Третья волна. Демократизация в конце XX века / С. Хантингтон. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2003. – 368 с.

17. *Бауман З.* Индивидуализированное общество / З. Бауман. – М. : Логос, 2002. – 326 с.

18. Democracy index 2011. Democracy under stress. A report from the Economist Intelligence Unit. – Режим доступу : http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/EIU_Democracy_Index_Dec2011.pdf.

19. *Ткаченко В.* Суверенная бюрократия Украины: в зоне двойной периферии / В. Ткаченко // Вестн. общественного мнения. – 2010. – № 2. – С. 80–88.

20. *Лапин Н.* Социокультурные факторы российской стагнации и модернизации / Н. Лапин // Социс. – 2011. – № 9. – С. 3–17.

21. Steven Levitsky and Lucan A. Way. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War . – New York : Cambridge University Press, 2010. – 130 p. – Режим доступу : http://sitemaker.umich.edu/comparative.speaker.series/files/levitsky_with_bib.pdf.

22. *Соловьев А. И.* Государственные стратегии России: институциональные возможности и барьеры / А. И. Соловьев // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации : материалы 8-й междунар. конф. фак-та гос. упр. МГУ им. М. В. Ломоносова ; 26-28 мая 2010 г. : в 3 ч. / отв. ред. И. Н. Мысляева. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2010. – Ч. 1. – С. 164–173.

23. *Головаха Е.* Основные этапы и тенденции трансформации украинского общества: от перестройки до "оранжевой революции" / Е. Головаха, Н. Панина // Вестн. обществ. мнения. – 2006. – № 6. – С. 8–21.

24. *Афонін Е.* Проблема психологічного феномена проекції в політиці / Е. Афонін, О. Донченко // Політ. менеджмент. – 2009. – № 4 (37). – С. 28–43. – Режим доступу : http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/Afonin_Donchenko.pdf.

25. *Глузман С.* А руки-то помнят! / С. Глузман // LB.ua. – Режим доступа : http://society.lb.ua/position/2012/08/03/163919_rukito_pomnyat.html.

26. *Афонін Е. А.* Закономірності та особливості суспільно-трансформаційних процесів в Україні / Е. А. Афонін, О. В. Суший, Л. М. Усаченко // Укр. соціум. – 2011. – № 4. – С. 7–30. – Режим доступу : http://www.ukr-socium.org.ua/stok/Aktual/Afonin_-4_2011.pdf.

27. Социокультурные особенности российской модернизации : материалы круглого стола. – М. : Экон-Информ, 2009. – 152 с.

28. *Гурковський В. І.* Державне управління розбудовою інформаційного суспільства в Україні (історія, теорія, практика) / В. І. Гурковський. – К. : Вид-во "Наук. світ", 2010. – 396 с.

29. *Руденко О. М.* Теорія суспільної стабільності в державному управлінні : монографія / О. М. Руденко. – К. : НАКККІМ, 2010. – 304 с.

30. *Саніахмаова Н. О.* Окремі аспекти зближення конкурентного законодавства ЄС і України / Н. О. Саніахмаова // Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем. – К., 2000. – 211 с.

31. *Пантелейчук І. В.* Формування позитивного іміджу органів державної влади: теорія, методологія, практика : монографія / І. В. Пантелейчук. – К. : Альтерпрес, 2011. – 316 с.

32. *Грабовський С.* Парад самозакоханих невігласів / С. Грабовський // День. – 2011. – 26-27 серп.

33. *Маринич М.* Порятунок у нас самих / М. Маринич // День. – 2011. – 17 серп. – С. 4.

34. *Ващенко Г.* Виховний ідеал / Г. Ващенко // Полтав. вісн. – 1994. – 191 с.

35. Виступ Президента Віктора Януковича із щорічним посланням до Верховної Ради України від 7 квіт. 2011р. – Режим доступу : www.president.gov.ua.

До розділу 4

1. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби. – 2005. – 196 с.

2. Концепція Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 черв. 2012 р. № 411-р. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/

3. *Саламатов В.* Проблема розуміння ефективності діяльності державних службовців / В. Саламатов // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Князєва. – К., 2000. – С. 82–88.

4. *Козаков В. М.* Механізми обмеження корупційних проявів у партійно-політичних відносинах : навч.-метод. матеріали / В. М. Козаков, В. А. Ребкало. – К. : НАДУ, 2011. – 72 с. – (Бібліотека державного службовця).

5. *Курас І. Ф.* Етнополітологія: Перші кроки становлення / І. Ф. Курас. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.

6. *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. : в 45 т. / В. И. Ленин. – М. : Политиздат, 1970. – Т. 4. – С. 283, 225.

7. Современная украинская энциклопедия : в 16 т. – Х. : Кн. клуб сімейного дозвілля, 2006. – Т. 6. – С. 22.

8. *Бакуменко В. Д.* Проблемні аспекти становлення адміністративної культури в органах державної влади в Україні (за матеріалами експертного дослідження) / В. Д. Бакуменко, Ю. Г. Каль-

ниш, О. П. Губа // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – Одеса, 2004. – № 3 (19). – С. 4–12.

9. Соціологічна експертиза в державному управлінні (на прикладі дослідження політичної реформи в Україні) : наук.-метод. посіб. / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, Л. Г. Штики / кер. авт. кол. Ю. П. Сурмін. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 152 с.

10. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В. М. Князєва. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

11. *Вебер М.* Избранное. Образ общества / Макс Вебер. – М. : Юрист, 1994. – 704 с.

12. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : монографія / І. О. Кресіна, О. В. Скрипнюк, А. А. Коваленко та ін. ; за ред. І. О. Кресіної. – К. : Логос, 2007. – 316 с.

13. *Нижник Н.* Управлінська культура: теоретичне поняття чи управлінська поведінка? // Політ. менеджмент / Н. Нижник, Л. Пашко. – 2005. – № 5. – С. 105–111.

14. American Public Administration: Past, Present, Future / Ed. by F.C. Mosher. – The Univ. of Alabama Press, 1975. – 570 p.

15. *Баштанник А.* Інноваційна діяльність у системі державного управління в умовах інтеграції України до Європейського Союзу / А. Баштанник // Держ. упр. в умовах інтеграції України в Європейський Союз : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – Т. 1. – С. 45–49.

16. Закон України про місцеве самоврядування в Україні : наук.-практ. коментар. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999.

17. *Ашин Г.* Толерантность и элита / Г. Ашин // Власть. – 2002. – № 5. – С. 17–25.

18. *Барков В.* Формування громадянського суспільства в Україні / В. Барков, Т. Розова // Укр. соціум. – К. : Знання України, 2005. – С. 613–627.

19. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи : монографія. – К. : Норма-принт, 2002. – С. 160.

20. *Білоусов О. С.* Громадянська ініціатива в сучасній Україні / О. С. Білоусов // Нова парадигма. – 2008. – Вип. 78. – С. 115–127.

21. Die politische und rechtliche Ausgangslage und internationale Verleich / Hersonalwirtschaft, Baden-Baden, 1999. - P. 17.

22. *Гудима Н.* Принципи відкритості й прозорості та їх реалізація в державному управлінні України / Н. Гудима // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 78–84.

23. *Гранберг А. Г.* Основы региональной экономики : учеб. для вузов А. Г. Гранберг. – М. : ГУ ВШЭ, 2001. – 520 с.

24. *Григорьев В. А.* Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика : монография / В. А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – 424 с.

25. *Парахина В. Н.* Муниципальное управление : учеб. пособие / В. Н. Парахина, Е. В. Галеев, Л. Н. Ганшина. – М. : КНОРУС, 2007. – 496 с.

26. Проблеми формування доброчесного, належного місцевого самоврядування : зб. матеріалів та док. / заг. ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008. – 600 с.

27. *Пронкин С. В.* Государственное управление зарубежных стран : учеб. пособие / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. – 3-е изд., доп. и перераб. – М. : КДУ, 2007. – 496 с.

28. *Рой О. М.* Система государственного и муниципального управления / О. М. Рой. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2007. – 336 с.

29. Система муниципального управления : учеб. для вузов. 3-е изд. / под ред. В. Б. Зотова. – СПб. : Питер, 2007. – 560 с.

30. *Фатеев В. С.* Менеджмент и региональная политика за рубежом / В. С. Фатеев. – Минск : Навука і тэхника, 1994. – 260 с.

До розділу 5

1. Технологии в политике и политическом управлении / под ред. А. Комаровского. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – 301 с.

2. Политико-административное управление : учебник / под общ. ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – 496 с.

3. *Соловьёв А.* Политика и администрирование в структуре государственного управления / А. Соловьёв // Управление государством: проблемы и тенденции развития. – М. : РОССПЭН, 2008. – С. 71–95.

4. *Якунін В. І.* Процеси і механізми формування державної політики у сучасному російському суспільстві : автореф. … дис. д-ра політ. наук / Якунін В. І. – М., 2007. – С. 18–20.

5. *Курочкин А. В.* Эффективность государственного управления / А. В. Курочкин // Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2000. – С. 46–68.

6. *Bell D.* Notes on the Post-Industrial Society / D. Bell // The Public Interest. – 1967. – N 7. – P. 87–110.

7. *Дегтярев А. А.* Принятие политических решений : учеб. пособие / А. А. Дегтярев. – М. : КДУ, 2004. – 416 с.

8. *Алексашин А. С.* Государственное управленческое решение и его социально-правовое содержание / А. С. Алексашин // Право и управление. XXI век. – 2010. – № 3. – С. 56–62.

9. *Горбатенко В. П.* Політичне прогнозування : навч. посіб. / В. П. Горбатенко, І. О. Бутовська. – К. : МАУП, 2005. – 152 с.

10. *Атаманчук Г. В.* Управление – фактор развития (размышления об управленческой деятельности) / Г. В. Атаманчук. – М., 2008. – 568 с.

11. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

12. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2. Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.

13. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО "НПО Экономика", 2000. – 302 с.

14. *Бакуменко В. Д.* Тенденции и факторы влияния трансформаций государственного управления на принятие государственно-управленческих решений / В. Д. Бакуменко // Государственное управление. – 2007. – № 11. – Режим доступа : http://e-journal.spa.msu.ru/11_2007.html.

15. *Амосов О.* Мотиваційні аспекти прийняття та реалізації державно-управлінських рішень / О. Амосов, А. Дєгтяр // Упр. сучас. містом. – 2002. – № 1/3. – С. 28–33.

16. Методологічні аспекти прийняття сучасних управлінських рішень : навч. посіб. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів ; уклад. В. Д. Бакуменко. – К. : НАДУ, 2007. – 19 с.

17. Механізми прийняття управлінських рішень органами державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів : монографія / А. О. Дєгтяр (кер. авт. кол.), О. Ю. Амосов, В. М. Мартиненко [та ін.] ; за заг. ред. А. О. Дєгтяря ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Х. : ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. – 299 с.

18. *Сосунов Д. В.* Категория "политическое решение" в современной политологии / Д. В. Сосунов // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. – 2010. – № 1. – С. 99–106. – (Серия: История. Политология. Социология).

19. *Фатхутдинов Р. А.* Разработка управленческого решения : учебник / Р. А. Фатхутдинов. – 2-е изд., доп. – М. : Интел-Синтез, 1998. – 272 с.

20. *Рогов С.* Функции современного государства: вызовы для России. Ч. 1 / С. Рогов // Свобод. мысль. – 2005. – № 7. – С. 56–57.

21. *Лобанов В. В.* Госслужба США: подготовка высших руководителей / В. В. Лобанов // Гос. служба. – 2009. – № 6. – С. 28–35.

22. *Сморгунов Л. В.* Государство и политика модернизации / Л. В. Сморгунов // Вестн. философии и социологии КГУ. – 2010. – № 2. – С. 132–138.

До розділу 6

1. *Куліков А. І.* Передумови виникнення партнерства між державою і підприємницькими структурами / А. І. Куліков. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2012_1/files/DU112_07.pdf].

2. *Павлюк К. В.* Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17.

3. *Власов А.* "Особый путь Петербурга в сфере государственно-частного партнерства" / А. Власов. – Режим доступа : http://www.konkir.ru/article.html?id=3772/.

4. Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, 2003. – 100 p. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf/.

5. Про державно-приватне партнерство : Закон України. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2404-17.

6. Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні : нац. доп. / К. О. Ващенко, З. С. Варналій, В. Є. Воротін та ін. – К. : Держкомпідприємництво, 2008. – 226 с.

7. Про стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212/2012. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/14621.html.

8. Українське суспільство. Двадцять років незалежності. Соціологічний моніторинг : у 2 т. Т. 1. Аналітичні матеріали / за ред. д-ра екон. наук В. Ворони, д-ра соц. наук М. Шульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2011. – 576 с.

9. *Резнік О.* Динаміка громадсько-політичних практик і протестних настроїв в Україні / О. Резнік // Українське суспільство. Двадцять років незалежності. Соціологічний моніторинг : у 2 т. Т. 1. Аналітичні матеріали / за ред. д-ра екон. наук В. Ворони, д-ра соц. наук М. Шульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2011. – 576 с.

10. Про стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212/2012. – Режим доступу : http://www.ipresident.gov.ua/documents/14621.html.

11. Державна доповідь про стан розвитку громадянського суспільства в Україні. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/public/File/2012_nauk_an_rozrobku/stan_poz_gp_sus.pdf.

12. *Мітряєва С. І.* Європейська модель залучення громадян як інструмент планування та управління розвитком регіону / С. І. Мітряєва, М. О. Лендьел // Стратег. пріоритети. – № 1. – 2006. – С. 159–166.

13. Державна доповідь про стан розвитку громадянського суспільства в Україні. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/public/File/2012_nauk_an_rozrobku/stan_poz_gp_sus.pdf.

14. *Марущак Е. М.* Социально-политические технологии государственного управления как инструмент взаимодействия государства и общества / Е. М. Марущак // Вестн. Поволж. Акад. гос. службы. – 2009. – № 3 (20). – С. 21–24.

15. *Цвєтков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цвєтков. – Х. : Право, 1996. – 246 с.

16. Методологія державного управління : словник-довідник / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.

17. Социальные технологии управления обществом: региональный уровень / под ред. Я. А. Маргуляна. – СПб., 2010. – 246 с.

18. Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России : учебник под общ. ред. А. С. Автономова. – М. : Фонд НАН, 2003. – 316 с.

19. Управління за участю громадян: міжнародний досвід та рекомендації для України. – К. : К.І.С., 2004. – 124 с.

20. Про стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212/2012. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/14621.html.

21. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2006 р. № 1302. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/publish/article?art_id=41689.

22. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996. – Режим доступу : ttp://nads.gov.ua/control/publish/article?art_id=41689.

23. Влада і суспільство: діалог через громадські ради : монографія / Ю. Ж. Шайгородський, Т. С. Андрійчук, А. Я. Дідух [та ін.] ; за заг. ред. Ю. Ж. Шайгородського. – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2011. – 148 с.

24. *Браун М. П.* Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. / М. П. Браун. – К. : Основи, 2000. – 243 с.

25. Система розробки і здійснення публічних політик в Україні / за заг. ред. О. П. Дем'янчука. – К. : Факт, 2004. – 221 с.

26. *Говлет М.* Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / Міхаель Говлет, Магадеван Рамеш ; пер. з англ. Олександра Рябова. – Львів : Кальварія, 2004. – 264 с.

27. *Розенфельд Реймонд А.* Лекції з державної політики / Реймонд А. Розенфельд. – К. : Вид-во "К.І.С.", 2002. – 60 с.

28. *Дем'янчук О.* Державна політика і державне управління: політологічні аспекти = Politics of public policy and public administration : монографія / О. Дем'янчук ; Нац. ун-т "Києво-Могилян. акад.", ф-т соц. наук і соц. технологій, каф. політол. – К. : Факт, 2008. – 272 с.

29. *Тертичка В.* Механізм формування і здійснення державної політики / В. Тертичка. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=3863AA9A63F8228505A3005F9893F2BE?art_id=37716.

30. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.

31. *Габермас Ю.* Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / Ю. Габермас ; пер. з нім. А. Онишко. – Львів : Літопис, 2002. – 317 с.

32. *Хейвуд Э.* Политология : [учеб. для студ. вузов] / Э. Хейвуд ; пер. с англ., под ред. Г. Г. Водолазова, В. Ю. Бельского. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 544 с.

33. *Рагозін М. Р.* Розвиток партійної системи в Україні: кількісний аналіз / М. Рагозін. – Режим доступу : http://www.library.ukma.kiev.ua/e-lib/NZ/NZV21_2003_polityk/09_ragozin_mp.pdf.

34. *Гонюкова Л.* Політичні партії в системі парламентсько-президентської республіки / Л. В. Гонюкова // Політична реформа – гарантія демократичного розвитку українського суспільства : [наук.-метод. матеріали на допомогу лекторам] / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – С. 90–101.

35. Народні депутати України. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/site/p_deputat_listю.

36. *Шведа Ю.* Теорія політичних партій та партійних систем : навч. посіб. / Ю. Шведа. – Львів : Тріада плюс, 2004. – 528 с.

37. *Головатий М. Ф.* Соціологія політики / М. Ф. Головатий. – К. : МАУП, 2003. – 504 с.

38. Положення про Національну академію державного управління при Президентові України : затв. Указом Президента України від 21 верес. 2001 р. № 850/2001. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/.

39. Українські мозкові центри та Уряд: ініціатива – діалог – співпраця : матеріали Всеукр. конф. – Режим доступу : http://www.intellect.org.ua/materials/300600conf/3/.

40. *Пашков М.* Неурядові аналітичні центри: пропонування на тлі відкладеного попиту / Михайло Пашков, Валерій Чалий // Дзеркало тижня. – 2004. – 16 січ.

41. *Усаченко Л. М.* Органи державної влади та незалежні аналітичні центри як партнери в забезпеченні ефективності публічних

консультацій / Л. М. Усаченко // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. № 4 (34). – С. 37–38.

42. *Якименко Ю.* Неурядові аналітичні центри в Україні: можливості, виклики, перспективи / Ю. Якименко // Громадян. сусп-во. – 2007. – № 2. – С. 26–34.

43. Український центр економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова. – Режим доступу : http://www.uceps.com.ua/ukr/all/events/table43/concept.doc.

44. *Шафалюк О. К.* Методологічні наслідки розвитку прогресивних науково-дослідних підходів у вивченні поведінки споживачів / О. К. Шафалюк // Зб. наук. пр. Черкас. держ. технолог. ун-ту. – 2009. – № 22. – Ч. 1. – С. 68–70.

45. *Вайс К.* Оцінювання : пер. з англ. / К. Вайс. – К. : Основи, 2000. – 671 с.

46. *Данн Вільям Н.* Державна політика: вступ до аналізу / Вільям Н. Данн ; пер. з англ. Г. Є. Краснокутського ; наук. ред. М. О. Баймуратов. – Одеса : АО БАХВА, 2005. – 504 с.

47. Управление проектным циклом : справочник / сокращ. пер. с англ. А. Усанов. – Режим доступа : www.kaliningrad-rda.org/old/ProjectCycleManagement.pdf

48. Утопический социализм : хрестоматия / общ. ред. Л. И. Володина. – М. : Политиздат, 1982. – 512 с.

49. *Кілієвич О.* Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2003. – 510 с.

50. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / М. Лендьел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський ; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського. – К. : К.І.С., 2007. – 80 с.

51. *Заде Л.* От теории цепей к теории систем / Л. Заде // Труды Ин-та радиоинженеров. – 1962. – Т. 50. – № 5. – Ч. 1. – С. 271–326.

52. *Курносов Ю. В.* Тайные доктрины вчера и сегодня (эзотеризм как культурно-исторический феномен) / Ю. В. Курносов. – М. : Интеллект, 1996. – 256 с.

53. *Веккер Л. М.* Психические процессы / Л. М. Веккер. – Т. 2. Мышление и интеллект. – Л., 1976. – С. 67–84.

54. *Щедровицкий Г. П.* Избранные труды / Г. П. Щедровицкий. – М. : Шк. культ. полит., 1995. – 800 с.

55. *Петухов Г. Б.* Основы теории эффективности / Г. Б. Петухов. – Л. : МО СССР, 1979. – 219 с.

56. Большой энциклопедический словарь. Т. 1 и 2. – М. : Сов. энцикл., 1991.

57. *Турчин В. Ф.* Феномен науки: Кибернетический подход к эволюции / В. Ф. Турчин. – Изд. 2-е. – М. : ЭТС, 2000. – 368 с.

58. *Бир С.* Кибернетика и управление производством / С. Бир. – М. : Наука, 1965. – 391 с.

59. *Мейер Д.* Теория реляционных баз данных : пер. с англ. / Д. Мейер. – М. : Мир, 1987. – 608 с.

60. *Берталанфи Л.* Общая теория систем – критический обзор / Л. Берталанфи // Системные исследования. – М. : Наука, 1969.

61. Державна політика: аналіз та механізми впровадження. Дистанційний курс. – Режим доступу : http://www.ipas.org.ua/images/doc/Library/DistCourses/PublPolicy/1_Synopsis.pdf

62. *Плэтт В.* Стратегическая разведка. Основные принципы / В. Плэтт. – М. : Инфра-М, 1997. – 256 с.

63. Пособие по корпоративному управлению : в 6 т. – Т. 6 : Часть VI. Приложения. Типовые документы. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2004. – С. 349.

64. *Freeman R. E.* Strategic Management: A Stakeholder Approach / R. E. Freeman. – Boston, 1984.

До розділу 7

1. *Вайс К.* Оцінювання: методи дослідження програм та політики / К. Вайс ; [пер. з англ. Р. Ткачук та М. Корчинська / наук. ред. пер. О. Кілієвич]. – К. : Основи, 2000. – 671 с.

2. UNEG, United Nations Forms for evaluation). – Режим доступу : www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=21.

3. *Рудік О. М.* Збірник ситуативних прикладів до курсу "Процес вироблення державної політики та його аналіз" / О. М. Рудік. – Дніпропетровськ : Центр екон. освіти, 1999. – 86 с.

4. Оцінювання державної політики і програм: конспект лекцій до навч. дисципліни / [уклад. : В. А. Ребкало, Ю. Д. Полянський]. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 72 с.

5. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based

Management. – Paris, 2002. – N 6. – 37 p. – (Series “Evaluation and Aid Effectiveness”).

6. Державне управління : словник-довідник / [уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін.] ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

7. Handbook for Monitors. Results-oriented Monitoring of External Assistance financed by the EC / EuropeAid / Contract EVA/ 101-749. – May 2005.

8. Implementation Guidelines for Performance Auditing INTOSAI 2004.

9. Аудит адміністративної діяльності : навч. посіб. / А. Чемерис, М. Лесечко, Р. Рудніцька, О. Чемерис. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 207 с.

10. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика : підручник / В. Шульга. – К. : Основи, 2000. – 190 с.

11. Про Кабінет Міністрів України : Закон України : від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI (із змінами). – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/.

12. Регламент Кабінету Міністрів України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 8 лип. 2009 р. № 712). – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/.

13. Методики проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 11 берез. 2004 р. № 308. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/.

14. Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лют. 2004 р. № 150. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/.

15. *Кравчук І. В.* Оцінювання як складова аналізу державної політики / І. В. Кравчук // Механізми державного антикризового управління : зб. наук. пр. Донец. держ. ун-ту упр. – Донецьк : ДонДУ, 2011. – Т. XII. – Вип. 206. – С. 89-94. – (Серія “Державне управління”).

16. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень : збірка документів і матеріалів / [уклад. О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка]. – К. : К.І.С., 2004. – 210 с.

17. Тлумачний словник термінів, пов'язаних із моніторингом та оцінкою ефективності. – Проект ЄС "Підтримка у виконанні Угоди про партнерство та співробітництво (УПС)". – 2008. – Режим доступу : www.pca.kiev.ua.

18. Development of the evaluation of public policies: comparative experience : seminar, Barcelona, 22-24 April 2009 / European Institute of Public Administration. – Режим доступу : www.eipa.eu.

19. *Мурава М.* Матеріали особистого інтерв'ю із Мар'яном Муравою / кер. проекту ЄС "Підтримка у виконанні угоди про партнерство та співробітництво (УПС)", матеріали інтерв'ю, 2009 р.

20. ***Davidson J.*** Actionable evaluation: actionable answers for real-world decision makers / J. Davidson // Professional Development Workshop : American Evaluation Association Conference, October 31-Nov. 1, 2011. – Режим доступу : http://RealEvaluation.com

21. ***Wyat Knowlton L.*** The logic model guidebook: better strategies for great results / Wyat Knowlton Lisa, Cynthia C. Philip. – California : Sage Publications, 2009. – 150 p.

22. Longman English Online Dictionary. – Режим доступу : http://www.ldoceoniine.com/.

23. *Бодров В. Г.* Державне регулювання економіки та економічна політика : навч. посіб. / В. Г. Бодров, О. М. Сафронова, Н. І. Балдич. – К. : Академвидав, 2010. – 516 с.

24. *Кілієвич О. І.* Мікроекономіка для аналізу державної політики : підручник / О. Кілієвич, О. Мартенс. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2005. – 635 с.

25. *Загородній А. Г.* Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. – К. : Знання, 2007. – 1072 с.

26. *Райзберг Б. А.* Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский. – М. : Инфра-М, 1997. – 495 с.

27. *Колчеева О. О.* Организация и методика проведения аудита эффективности использования государственных ресурсов : дис. … канд. экон. наук : 08.0012 / Колчеева О. О. – М., 2007. – 166 с.

28. *Семенко С. В.* Критерії оцінки ефективності державного управління економічною безпекою у сфері контролю за якістю

товарів, робіт та послуг / С. В. Семенко // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. : зб. наук. пр. – 2011. – Вип. 3. – С. 234–246. – (Серія "Управління").

29. *Гріфін Р.* Основи менеджменту : підручник / Р. Гріфін, В. Яцура. – Львів : БаК, 2001. – 624 с.

30. Антология экономической классики : в 2 т. / [сост. И. А. Столяров]. – М. : ЭКОНОВ, 1991. – Т. 1. – 474 с.

31. Развитие образования на пути становления экономики знаний : монография / под ред. В. П. Колесова, Л. А. Тутова. – М. : МАКС Пресс, 2008. – 93 с.

32. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 лип. 2009 р. № 858-р // Уряд. кур'єр. – 2009. – № 140. – С. 6.

33. *Парсонс В.* Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс ; пер. з англ. О. П. Дем'янчук. – К. : Видавн. дім "Києво-Могилян. акад.", 2006. – 549 с.

34. Evaluation: A systematic approach / by Peter Y. Rossi, Mark W. Lipsey, Howard E. Freeman. – Thousand Oaks, 2004. – 469 p.

35. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF/ed20120312.

36. *Кенел Ж.* Профессионализация оценки / Жан Кенел // Оценка программ: методология и практика / под ред. А. И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н. А. Кошелевой. – М. : Престо-РК, 2009. – С. 326–331.

До розділу 8

1. Большой толковый социологический словарь (Collins) Т. 1 (А-О) : пер. з англ. – М. : Вече ; АСТ, 1999. – 544 с.

2. Большой толковый социологический словарь (Collins) Т. 2 (П-Я) : пер. англ. – М. : Вече ; АСТ, 1999. – 528 с.

3. *Вебер М.* Избранные произведения / М. Вебер ; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайденко ; [пер. с нем.]. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.

4. *Штомпка П.* Социология социальных изменений : пер. с англ. / П. Штомпка. – М., 1996. – 416 с.

5. *Афонін Е. А.* Розвиток України: макросоціальний підхід / Е. А. Афонін // Віче. – 1996. – № 1. – С. 45–54.

6. *Бурлачук В.* Судьба авторитета в современном мире / В. Бурлачук // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2000. – № 4. – С. 91–105.

7. *Маркс К.* Об авторитете : Сочинения / К. Маркс и Ф. Энгельс. – Т. 18. – 304 с.

8. *Horkheimer M.* Autoritarism and the family / M. Horkheimer // The family, its function and destiny. – N. Y., 1959.

9. *Ефремова Т. Ф.* Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный / Т. Ф. Ефремова. – М. : Рус. язык, 2000.

10. *Ожегов С. И.* Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М. : Изд-во "Азъ", 1992.

11. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

12. Основи управління в органах внутрішніх справ : навч. посіб. / О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, В. М. Василенко та ін. ; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2011. – 591 с.

13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

14. *Армаш Н. О.* Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Армаш Н. О. – К., 2005. – 200 с.

15. *Омаров А. М.* Руководитель: размышления о стиле управления / А. М. Омаров. – М. : Прогрес, 1984. – 118 с.

16. *Московичи С.* Машина, творящая богов : пер. с фр. / С. Московичи. – М. : Центр психологии и психотерапии, 1998. – 560 с.

17. Философский энциклопедический словарь / гл. ред. : Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. – М. : Сов. энцикл., 1983. – 840 с.

18. *Pannwitz R.* Die Krisis der europischen Kultur / R. Pannwitz. – Nurnberg, 1917.

19. *Тойнби А.* Философия культуры. Становление и развитие / А. Тойнби. – СПб. : Лань, 1988. – 352 с.

20. *Лиотар Ж.-Ф.* Заметки о смыслах “пост” / Ж.-Ф. Лиотар // Иностр. лит. – 1994. – № II. – С. 56–59.

21. *Афонін Е. А.* Суспільний розвиток від Різдва Христового = Social development AD / Е. А. Афонін, О. М. Бандурка, А. Ю. Мартинов ; Укр. т-во сприяння соц. інноваціям, Атлантична рада України, Від. інф.-бібл. забезпечення апарату Верховної Ради України ; пер. з укр. В. В. Кухтіна. – К. : Парлам. вид-во, 2000. – 316 с.

22. *Парсонс Т.* Система современных обществ / Т. Парсонс ; пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева ; под ред. М. С. Ковалевой. – М. : Аспект Пресс, 1998. – 270 с.

23. *Афонін Е. А.* Психокультура України: “помаранчевий перехід” / Е. А. Афонін, О. А. Донченко, В. О. Антоненко // Соціал. психологія. – 2006. – № 4. – С. 77–93.

24. *Афонін Е. А.* Проблема психологічного феномена проекції в політиці / Е. А. Афонін, О. А. Донченко // Політ. менеджмент. – 2009. – № 4(37). – С. 28-43.

25. *Лоусон Т.* Социология А-Я : словарь-справочник / Т. Лоусон, Д. Гэррод. – М. : ФАИР-ПРЕСС, 2000. – С. 393.

26. *Кравченко С. А.* Социологический энциклопедический англо-русский словарь / С. А. Кравченко. – М. : Руссо, 2002. – С. 134.

27. *Шепель В. М.* Имиджелогия: секреты личного обаяния / В. М. Шепель. – Ростов-н/Д : Феникс, 2005. – 472 с.

28. Феномен авторитета в истории и в развитии современной цивилизации : автореф. дис. … канд. филос. наук. – К., 1991.

29. Словарь / под. ред. М. Ю. Кондратьева // Психологический лексикон : энцикл. сл. : в 6 т. / ред.-сост. Л. А. Карпенко ; под общ. ред. А. В. Петровского. – М. : ПЕР СЭ, 2006. – 176 с.

30. *Ильин И. П.* Постмодернизм от истоков до конца столетия. Эволюция научного мифа / И. П. Ильин. – М., 1998. – 265 с.

31. *Юнг К. Г.* Человек и его символы : пер. с нем. / К. Г. Юнг, Франц фон М.-Л., Д. Хендерсен. – СПб., 1996. – 454 с.

32. Большой толковый психологический словарь : в 2 т. / А. Ребер ; пер. с англ. Е. Ю. Чеботарева. – М. : Вече ; АСТ, 2000. – 1152 с.

33. *Baudrillard J.* Simulations / J. Baudrillard. – New York : Semiotext(e), 1983.

34. Большой толковый психологический словарь : в 2 т. / А. Ребер ; пер. с англ. Е. Ю. Чеботарева. – М. : Вече ; АСТ, 2000. – 1152 с.

35. *Ретюнских Л. Т.* Философия игры / Л. Т. Ретюнских. – М. : Вузовская книга, 2002. – 256 с.

36. *Кравченко С. А.* Играизация общества: блага и проблемы / С. А. Кравченко // Сб. науч.-популярных статей – победителей конкурса РФФИ 2007 года. Вып. 11 / под ред. чл.-кор. РАН В. И. Конова. – М. : Октопус-Природа, 2008. – С. 270–276.

Зміст

ВСТУП 3

Розділ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ 7

1.1. Необхідність та актуальність реформування державної політики 8

1.2. Стан наукових досліджень щодо напрямів і механізмів реформування державної політики 14

1.3. Національний досвід реформування державної політики й управління реформами 19

Розділ 2
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ 39

2.1. Аналіз вітчизняного законодавства щодо регулювання та реформування державної політики 39

2.2. Переваги та недоліки нормативно-правових механізмів інституалізації і процесу реформування державної політики 59

2.3. Шляхи вдосконалення нормативно-правового та інституціонального забезпечення реформування державної політики 71

Розділ 3
РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГЛОБАЛІЗОВАНОМУ СВІТІ 81

3.1. Глобальні трансформації та місце України в сучасній світовій системі координат 81

3.2. Інституціональний та психосоціальний аспекти реформування державної політики 94

3.3. Можливості використання різних моделей та варіантів для практики реформування в глобалізаційний період 106

3.4. Політико-управлінська еліта України та реформування суспільства в глобалізаційний період 113

Розділ 4
СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ 123

4.1. Проблеми сучасного стану та основні завдання реформування державної політики України 123

4.2. Ціннісні орієнтири в реформуванні державної політики 130

4.3. Формування демократичної системи професійних цінностей державних службовців як ресурсне забезпечення та успішне проведення реформування державної політики 140

4.4. Вплив громадянських ініціатив на реформування державної політики в Україні 152

4.5. Реалізація виконавчими органами місцевого самоврядування державної політики 161

Розділ 5
ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ 182

5.1. Характеристика сучасної системи політико-адміністративного управління в Україні 182

5.2. Переваги і недоліки існуючих механізмів прийняття державно-управлінських рішень 191

5.3. Модернізація політико-адміністративного управління в умовах реформування державної політики 202

Розділ 6
МЕХАНІЗМИ ЗАЛУЧЕННЯ СТЕЙКХОЛДЕРІВ ДО ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ 211
6.1. Формування державно-приватного партнерства у сфері реформування державної політики 211
6.2. Технології залучення громадськості до реформування державної політики 220
6.3. Роль політичних партій у виробленні державної політики 234
6.4. Залучення наукової спільноти до процесів реформування державної політики 242
6.5. Учасники процесу вироблення політики. Аналіз стейкхолдерів 250

Розділ 7
ОЦІНЮВАННЯ, МОНІТОРИНГ ТА АУДИТ У ПРОЦЕСІ ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ 268
7.1. Процес оцінювання, моніторингу та аудиту у виробленні державної політики 268
7.2. Визначення ефективності та результативності у виробленні державної політики 283
7.3. Залучення інститутів громадянського суспільства до оцінювання, моніторингу та аудиту вироблення державної політики 294

Розділ 8
АВТОРИТЕТ КЕРІВНИКА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ТА ЙОГО КОНСТРУЮВАННЯ У ПОСТМОДЕРНОМУ СУСПІЛЬСТВІ 299
8.1. Авторитет керівника в державному управлінні як суспільний феномен 299
8.2. Постмодерне суспільство та конструювання авторитету керівника в державному управлінні 309

Висновки і рекомендації 320

Список використаних джерел 326

Навчально-наукове видання

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактор *Л. О. Воронько*
Коректори : *С. Г. Крушельницька, О. В. Должикова*
Технічні редактори : *Ю. О. Куценко, Є. В. Ковальова*

Підп. до друку 20.12.2012.
Формат 60×84/16. Обл.-вид. арк. 19,32. Ум.-друк. арк. 20,46.
Тираж 200 пр.

Видавець Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, м. Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.gov.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.