



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ  
УКРАЇНИ

УКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ  
УНІВЕРСИТЕТ ЗАЛІЗНИЧНОГО  
ТРАНСПОРТУ

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ  
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ:  
теоретичні та практичні аспекти**

*Навчальний посібник*

УДК 338.2(075)

Харків – 2019

*Рекомендовано вченою радою Українського державного університету залізничного транспорту як навчальний посібник (витяг з протоколу № 6 від 26 червня 2018 р.)*

**Рецензенти:**

д-р наук з держ. управління, професор О. Б. Коротич (Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України), д-р екон. наук з держ. управління, професор Т. М. Лозинська (Полтавська аграрна державна академія)

**Авторський колектив:**

С. В. Панченко, О. Г. Дейнека (розділ 3), О. В. Дикань (розділ 6), О. Л. Васильєв (розділ 3), О. В. Громова (розділ 6), Ю. О. Крихтіна (розділ 2), І. В. Паламарчук (розділ 5), О. В. Семенцова (розділ 5), У. Л. Сторожилова (розділ 4), Л. С. Коновалов (розділ 1), Т. М. Глушенко (розділи 1, 4)

**За загальною редакцією**

доктора технічних наук, професора С. В. Панченка, докторів економ. наук, професорів О. Г. Дейнеки, О. В. Дикань

Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: Навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. – Харків: УкрДУЗТ, 2019. – 380 с., рис. 11, табл. 24. ISBN 978-617-654-109-7

У навчальному посібнику викладаються сучасні підходи до публічного управління та адміністрування. Матеріали розробки викладено відповідно до навчального плану здобувачів за другим (магістерським) рівнем вищої освіти спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування».

Посібник призначено для здобувачів вищих навчальних закладів за другим (магістерським) рівнем вищої освіти спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», фахівців з державного управління, наукових співробітників.

УДК 338.2(075)

**Панченко** Сергій Володимирович,  
**Дейнека** Олександр Георгійович,  
**Дикань** Олена Володимирівна  
та ін.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ:  
теоретичні та практичні аспекти

Відповідальний за випуск Семенцова О. В.

Редактор Ібрагімова Н. В.

---

Підписано до друку 18.06.18 р.

Формат паперу 60x84 1/16. Папір писальний.

Умовн.-друк.арк. 21,0. Тираж 50. Замовлення №

Видавець та виготовлювач Український державний університет залізничного транспорту,  
61050, Харків-50, майдан Фейєрбаха, 7.  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6100 від 21.03.2018 р.

## ЗМІСТ

Вступ	5
1. Публічна політика	6
1.1. Політичні інститути і процеси прийняття політичних рішень	6
1.2. Електронне урядування та електронна демократія	13
1.3. Політика регіонального розвитку	20
1.4. Міське самоврядування	25
1.5. Соціально-гуманітарна політика	29
1.6. Представницька влада	37
1.7. Аналіз публічної політики	41
Питання для самоперевірки до розділу 1	44
Тестові питання до розділу 1	45
Практичні завдання до розділу 1	47
2. Економіка і врядування	50
2.1. Публічне врядування ( <i>public governance</i> ): понятійний апарат, сутність і види	50
2.2. Сучасні концепції і стандарти публічного врядування	61
2.3. Концепція належного врядування ( <i>good governance</i> )	69
2.4. Регіональне врядування ( <i>regional governance</i> )	79
2.5. Публічна фінансова діяльність. Публічні фінанси. Публічний фінансовий менеджмент	102
Питання для самоперевірки до розділу 2	111
Тестові питання до розділу 2	111
Практичні завдання до розділу 2	112
3. Стратегічне управління	114
3.1. Стратегічне планування та управління змінами	114
3.2. Публічне управління. Багаторівневе управління	134
3.3. Прийняття рішень у публічному управлінні	144
3.4. Дослідження у публічній сфері. Кількісний аналіз та емпіричні методи	156
Питання для самоперевірки до розділу 3	164
Тестові питання до розділу 3	164
Практичні завдання до розділу 3	166
4. Євроінтеграція, міжнародне публічне управління та безпека	168
4.1. Публічна політика і глобальне врядування	168
4.2. Політика європейської інтеграції	188
4.3. Міжнародна та європейська безпека, механізми забезпечення національної безпеки	201
Питання для самоперевірки до розділу 4	219

Тестові питання до розділу 4	220
Практичні завдання до розділу 4	222
5. Публічна служба	226
5.1. Кадрова політика, правові та організаційні основи публічної служби	226
5.2. Публічні послуги як основа діяльності публічної служби	276
5.3. Запобігання та протидія корупційним проявам та етика в системі публічної служби	281
5.4. Лідерство та керівництво в публічній службі	298
Питання для самоперевірки до розділу 5	313
Тестові питання до розділу 5	313
Практичні завдання до розділу 5	315
6. Публічна комунікація і ділова мова в публічному управлінні	319
6.1. Комунікативна діяльність у публічному управлінні	319
6.2. Професійне спілкування в публічному управлінні	336
6.3. Службові документи і діловодство в публічному управлінні	350
Питання для самоперевірки до розділу 6	359
Тестові питання до розділу 6	359
Практичні завдання до розділу 6	361
Бібліографічний список	363
Предметний покажчик	377
Іменний покажчик	380

## ВСТУП

Запорукою успішного управління суспільством в умовах сьогодення є залучення всіх зацікавлених громадян до управління справами міста, села і своєю країною в цілому; реалізація права народу на управління державою Україна.

Даний навчальний посібник зацікавить тих, хто хоче вміти управляти розвитком своєї країни, цікавиться громадською діяльністю і хоче присвятити себе публічній службі.

Матеріали, наведені в навчальному посібнику, спрямовані на формування у студентів широкого розуміння специфіки сучасного політичного та державного управління, міжнародних політичних процесів, європейської та української інституційної та соціокультурної специфіки, що дозволить їм застосовувати отримані знання для вирішення завдань на підставі аналізу сутності проблеми і вибору методів її вирішення.

Метою навчального посібника є розкриття базових теоретичних знань, практичних вмінь і навичок з публічного управління щодо застосування законів, принципів, методів, технологій і процедур в управлінні суб'єктами публічної сфери, що забезпечить європейський рівень надання адміністративних послуг на засадах запровадження у практику діяльності принципів демократичного врядування. Матеріали, що увійшли до видання, допоможуть вивченню теорії публічного адміністрування, конституції та врядування, державного регулювання економіки та економічної політики, територіального управління, планування розвитку територій, публічних фінансів, комунікації в публічній адміністрації, технологій публічного адміністрування, проектного менеджменту в публічному адмініструванні, соціального розвитку, інформаційно-аналітичного забезпечення публічного адміністрування, інституційних основ ЄС.

Посібник рекомендовано здобувачам вищої освіти, які навчаються на другому (магістерському) рівні, що зацікавлені у вирішенні проблем публічного адміністрування, державним службовцям, працівникам структур, які надають управлінські та адміністративні послуги. Під час навчання слухачі беруть участь у науково-практичних заходах за участю представників міжнародних і європейських організацій, а також фахівців органів державної влади.

# 1. ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА

## 1.1. Політичні інститути та процеси прийняття політичних рішень

### *Політичні інститути*

Сучасна політична наука визначає **політичні інститути як установи**, здатні приймати політичні рішення і втілювати їх у відповідні правові норми та практику державно-політичного і громадянського життя. Сукупність таких інститутів, що здійснюють владу і управління суспільством, становить **політичну систему** тієї чи іншої держави. Таким чином, центральним елементом політичної системи є *держава, яка виступає як провідний політичний інститут* у здійсненні суспільних інтересів.

Існує поняття **політичних інститутів як певної ідеї**, яка здійснюється в конкретному соціальному середовищі і складається з політичних організацій або структур. Такі структури (партії, рухи, різні об'єднання і т.ін.) є політичними інститутами громадянського суспільства, що висловлюють колективні уявлення, загальні ідеї, які обслуговують ці організації.

Таким чином, у політичному житті суспільства існують і функціонують *дві категорії політичних інститутів*. Одна з них – це *державна*, її установи і структури. Друга – це *політичні формування громадянського суспільства*.

Змістовна складова політичних інститутів суспільства включає діяльність держави з усіма її управлінськими структурами та установами, функціонування виборчої системи, діяльність політичних партій і рухів, рівень громадсько-політичної думки, роботу засобів масової інформації, діяльність груп тиску, значення і роль політичних еліт і політичних лідерів.

*Політичні інститути* – це, по суті, певні політичні установи (сукупність політичних партій, органів суспільного громадського самоуправління та ін.), що визначають спільність людей, які мають особливі повноваження і виконують спеціальні функції в політичному житті суспільства (військові комітети, комісії), певну діяльність (президентське правління).

*Специфіка політичних інститутів* порівняно з багатьма явищами політичного життя полягає в тому, що вони майже завжди узаконені і діяльність їхня регламентована відповідними законами, рішеннями та іншими юридичними актами.

*Кожний із політичних інститутів здійснює певний вид політичної діяльності і включає соціальну спільність, шар, групу, спеціалізовану на її виконанні; політичні норми, регулюючи відносини всередині політичної системи суспільства і між ними, а також між політичними і неполітичними інститутами; матеріальні засоби, необхідні для досягнення поставленої мети.*

**Держава** – основне знаряддя влади, основний інститут влади в суспільстві і концентроване здійснення владою політики. Політичний інститут політичної системи суспільства – політичні партії – представляють інтереси громадян і ставлять метою їхню реалізацію шляхом завоювання державної влади або участі в її здійсненні.

Політичні інститути забезпечують відтворення, стабільність і регулювання політичної діяльності в суспільстві, збереження ідентичності політичної спільності, незважаючи на зміну її складу, посилюють соціальні зв'язки і внутрішньогрупову згуртованість, здійснюють контроль за політичною поведінкою своїх членів, заохочуючи бажане і припиняючи відхилення від норм поведінки. Політичні інститути – важливе джерело соціальних і політичних змін – створюють багато каналів політичної активності людей, соціальних спільностей, шарів і груп, індивідуумів, формують альтернативи соціального і політичного розвитку суспільства.

Багатоманітність політичних інститутів визначається диференціацією політичної діяльності і політичної влади на різноманітні види. *За характером мети* виділяються політичні інститути законодавчої, виконавчої і судової влад, кожному з яких притаманна багатофункціональність. Парламент, зокрема, вирішує завдання виконавчої влади, уряд здійснює певні види законодавчої діяльності та ін. *За питомою вагою і значущістю політичної діяльності* виділяються власне політичні інститути, орієнтовані на здійснення політичної влади, вплив на неї, і соціально-політичні інститути (суспільно-політичні рухи), що задовольняють не тільки політичні, але і соціальні інтереси, а також духовні потреби – у спілкуванні, самоутвердженні, активності та ін.

### ***Процеси прийняття політичних рішень***

**Політичне рішення** – невід'ємний елемент політичного процесу і результат будь-яких попередніх дій.

**Політичне рішення** – процес, у якому елементи структури, розвиваючись послідовно, передають накопичену інформацію та вироблені команди один одному. Політичне рішення є елементом політичного процесу і не може перебувати в статичному стані [15, 121].

Прийняття політичних рішень завжди зумовлене різноманітними інтересами. Це національні інтереси, або інтереси народу; інтереси класів, соціальних груп, партій, інших організацій; особистісні інтереси та інтереси різних сил поза межами країни. При цьому загальнонаціональні інтереси можуть бути і є визначальними лише у стабільному суспільстві, де такі інтереси визначені й визнаються більшістю елементів і структур політичної системи.

Підготовка і прийняття політичного рішення – процес реалізації політичної мети на основі обробки нагромадженої інформації.

*Політичні рішення класифікують за різними критеріями.*

1. За їхньою спрямованістю на вирішення конкретної проблеми:

- рішення правильне – проблема вирішується в напрямку наближення до мети;
- рішення нейтральне – проблема залишається на тому самому рівні;
- рішення неправильне – проблема загострюється, загальна політична ситуація погіршується.

2. Політичні рішення кваліфікують як правові та неправові. У першому випадку це рішення, прийняті згідно з демократичними засадами Конституції, законами та розпорядчими актами, що діють у державі, у другому – прийняті всупереч їм.

3. Політичні рішення кваліфікують на основі суб'єктно-об'єктних відносин. При цьому суб'єкт влади може під час прийняття рішення одночасно бути і його об'єктом. Так, Верховна Рада України приймає певні рішення щодо організації власної діяльності, що цілком природно і необхідно.

4. Політичні рішення класифікують також за змістом, тобто залежно від того, наскільки прийняті рішення охоплюють політичні відносини.

5. Залежно від поставленої мети вирізняють політичні рішення:

- постановчі;
- регулятивні;
- контрольні;
- організаційні.

6. Можна кваліфікувати політичні рішення як:

- значущі – рішення найчастіше загальнодержавного, загальнонаціонального значення і ваги, які стосуються інтересів більшості соціальних груп, класів, суб'єктів політики;
- чергові – як правило, такі рішення приймаються у стабільних суспільствах задля підтримки, регулювання владних відносин, насамперед щодо правлячих політичних сил, груп, блоків. Найчастіше



такі рішення передбачають внесення певних (не дуже суттєвих) змін до законів, інших нормативних актів, що посилюють стабільність у державі;

- нейтральні – часто такі рішення називають косметичними, які лише задовольняють громадську думку, обслуговують внутрішньополітичні незначні проблеми і питання. Вирішального, істотного значення для функціонування держави, правлячої політичної влади вони, як правило, не мають.

7. Залежно від терміну, на який розрахована їхня дія, політичні рішення можуть бути:

- тривалої дії – прийняття міжпарламентських угод, встановлення мораторіїв на кілька років;

- безперервної дії – такими рішеннями є Конституції, основоположні законодавчі акти, наприклад Закон України «Про громадянство» тощо;

- короткотривалої дії – це своєрідні політичні рішення разової дії для здійснення певних акцій, заходів (наприклад збори, маніфестації тощо).

8. Класифікують політичні рішення і так:

- стратегічні. Рішення, розраховані на досить тривалий час і задля досягнення перспективної мети, наприклад забезпечити перемогу на виборах, радикально поліпшити соціальний стан громадян чи певних соціальних груп тощо;

- тактичні – такі рішення здебільшого є складовими стратегічних політичних рішень, моделюють їх як складові стратегічних рішень.

- кон'юнктурні (тимчасова реклама, оприлюднення певних політичних дій, задоволення корпоративних інтересів).

За тією ж часовою стратегією політичні рішення поділяють:

- на прогностичні – такі рішення, як правило, мають своєрідний випереджальний характер, спроектовані в майбутнє, готуються і приймаються на глибокому науковому рівні, де суттєве значення мають політична інтуїція, довгостроковий розрахунок з прогнозуванням можливого очікуваного результату;

- своєчасні – якщо зміст і характер політичних рішень максимально відповідають потребам сьогодення, реальної суспільно-політичної ситуації, яка регулюється, то таке рішення є максимально ефективним, його називають своєчасним. Рішення такого характеру свідчить про вмиле і вдале використання влади тим, хто таке рішення провів і реалізував у межах свого ресурсу, потенціалу;

- пізні – це рішення, які запізнюються в часі та стані суспільно-політичних відносин. Їх приймають тоді, коли проблема або зникла, або

ще більше загострилася, або взагалі стала принципово іншою. Пізні політичні рішення виникають через надмірну динаміку політичних процесів і подій, їхню мінливість.

9. Політичні рішення можна поділяти на програмовані та непрограмовані, або на традиційні та нетрадиційні. Другі, на відміну від перших, характеризуються певною новизною, оригінальністю підходів і шляхів до вирішення політичних проблем.

10. За ступенем значущості розрізняють значні політичні рішення, або кардинальні, чергові (що принципово, радикально стану справ не змінюють) і нейтральні. Останні найчастіше приймаються з другорядних суспільно-політичних питань, наприклад утворення різних дорадчих органів, тимчасових комісій, робочих груп тощо.

### ***Процес розроблення та прийняття політичних рішень***

Існує кілька рівнів підготовки політичних рішень залежно від рівнів функціонування влади, її суб'єктів:

- макрорівень – центральні органи (інститути) влади: в Україні – Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Конституційний Суд, основні міністерства і відомства, що утворюють уряд;

- мезорівень – рішення регіональних (обласних, міських) органів влади, загальнонаціональних політичних партій, об'єднань, тобто тих, що впливають на великі групи людей;

- мікрорівень – політичні рішення, які стосуються невеликих груп людей і незначного територіального поширення.

Ці три рівні політичних рішень взаємозалежні, взаємовпливові.

Дієвість (об'єктивна необхідність) прийняття конкретного політичного рішення значною мірою залежить від того, наскільки досконалою була технологія його розроблення, прийняття та оприлюднення.

Для розроблення та прийняття політичних рішень потрібна інформація. Статистичні, фактологічні, наукові та інші дані, що відтворюють в усій повноті характер, стан ситуації, об'єктів і суб'єктів політичного процесу, дають змогу визначити особливості, спрямованість і зміст майбутнього політичного рішення. Збиранням і обробкою інформації займаються ті, хто розробляє проект політичного рішення, залучаючи до цього спеціальні структури і установи – наукові, соціологічні, статистичні та ін. Існують відповідні вимоги до інформації, основними з яких є якість (відповідність інформації проблемі); економність (мінімальні обсяги для цілісного сприйняття того, що пояснює, доводить інформація); логічність; чітка підпорядкованість і взаємозв'язок фактів і даних.

Технології прийняття політичних рішень переважно зумовлені характером політичного режиму. В авторитарних, тоталітарних політичних режимах рішення будь-якого рівня намагаються приймати закрито, таємно, вузьким колом людей, незважаючи на політичних супротивників, опозицію. У демократичних – навпаки, шляхом чітко визначених процедур, вдаючись до компромісів, узгоджень, консенсусів. Хоч це і значно складніше, але дає змогу позбавити суспільство зайвих соціальних, політичних конфліктів, забезпечує стабільніший його розвиток.

Ступінь ефективності, дієвості політичного рішення суттєво залежить від того, наскільки воно інноваційне, пов'язане з новітніми науковими досягненнями, соціальними технологіями, реальною практикою суспільного життя.

Інновація – це нова цінність, яку політики беруть на озброєння і намагаються використати у своїй діяльності.

Політик повинен дбати насамперед про те, аби реалізувати інновацію, а не просто заявити про неї, задекларувати. Так, часто у процесі різноманітних виборчих кампаній, конкурсів, суперечок за статус і місце в політиці або й у суспільстві загалом політик лише подає, характеризує як позитивні, вигідні, з перевагами певні інновації. Проте у процесі практичної суспільної, політичної діяльності йому бракує саме вміння втілити інновацію в реальне життя. У такому разі політик різко втрачає авторитет і популярність.

***Процес прийняття політичного рішення передбачає кілька етапів:***

- підготовчий – відбір інформації, її аналіз;
- розроблення проекту рішення (проекту програми);
- затвердження рішення і прийняття його до виконання;
- реалізація прийнятого рішення;
- автономне існування результатів прийнятого рішення, поширення його наслідків.

Ефективне проходження названих етапів, а також забезпечення прийняття рішення, адекватного дійсності, ситуації, залежить від двох складових: компетентності тих, хто готує політичне рішення, і якнайповнішого розуміння й урахування громадської думки, суспільно-політичної ситуації.

Перший етап – аналіз суспільно-політичних відносин у тій сфері, якої воно стосується. Спершу постає потреба у своєрідній перевірці реальності таких відносин. Далі серед багатьох подій і явищ необхідно визначити тенденційні, їхню сутність, особливість.

Другий етап – розроблення проекту політичного рішення однією особою або групою осіб. У разі колективного розроблення політичного рішення існує більше можливостей для творчості, спроб знайти серед альтернативних поглядів такий, що задовольняє інтереси більшості. Особливо важливо колективно працювати над розробленням рішень, що стосуються інтересів великої групи людей, – конституцій, меморандумів, програм і заяв політичних партій, об'єднань, груп тощо.

Третій етап – затвердження політичного рішення і прийняття його до виконання. Особливо складний цей процес у країнах зі слабкими демократичними засадами і традиціями, де нема чіткого поділу і механізмів противаг різних гілок влади, не структуровано політичні партії, об'єднання. Усе це часто призводить до прийняття нелегітимних рішень, а тому не створює відповідних умов і для їхньої реалізації.

*Легітимність рішень* — це насамперед їх дотримання, відповідність чинним законам. Водночас легітимність багато в чому зумовлена тим, як сприймають громадяни ідею, зміст політичного рішення.

Четвертий етап — реалізація ухваленого політичного рішення. Цей процес складний, часто довготривалий і суперечливий, оскільки пов'язаний з відповідними змінами в розвитку соціально-політичної, економічної та іншої ситуації. Після прийняття певного політичного рішення, як правило, виникає ситуація багатовекторності в розвитку політичного процесу, яка не завжди прогнозована. Це потребує від усіх причетних до розроблення і прийняття такого рішення повсякденних зусиль для його реалізації, а не виключено — і доповнення до рішення або радикального його доопрацювання, удосконалення.

П'ятий етап – поширення наслідків рішення. У процесі політичної діяльності не лише приймаються відповідні політичні рішення, а й загалом здійснюється політичне керівництво будь-якими діями, зокрема загальнонаціонального, загальнодержавного значення.

Найскладніші проблеми виникають із прийняттям політичних рішень при вирішенні конфліктних ситуацій. Залежно від гостроти політичного конфлікту, його масштабності, втягнення учасників виділяють такі методи:

- індиферентний – найбільш характерний для тоталітарних та авторитарних режимів, де майже всі потреби ігноруються;
- метод тиску – застосовується владою за допомогою силових структур;
- методи командного прийняття рішень, приймаються за допомогою вольових дій, ігноруючи інші можливості;

- консенсусний метод – реалізується за допомогою переговорного процесу з поступками конфлікуючих сторін.

Важливе значення має сприйняття рішення, від якого залежить повнота його реалізації та легітимності. На сприйняття (позитивне – індиферентне – негативне) впливає ціла низка факторів: політична ситуація, авторитет суб'єктів, попередній досвід прийняття рішень, інформованість населення, поведінка суб'єктів рішення, зовнішні впливи тощо.

Процедура прийняття управлінських рішень у державному управлінні часто пов'язується з таким явищем, як лобізм.

**Лобізм** – це діяльність соціальних груп, які відстоюють свої інтереси, тиск груп на органи законодавчої і виконавчої влади. Спектр форм і методів цивілізованої лобістської діяльності включає збір інформації, її подання законодавцям; виступи на слуханнях у комітетах, фінансування виборчих кампаній тощо.

## **1.2. Електронне урядування та електронна демократія**

### ***Теоретичні аспекти е-урядування***

Однією з визначальних умов ефективного реформування державних інституцій, публічної влади, розвитку процесів демократизації в умовах інформаційного суспільства є електронне урядування.

Саме явище «е-урядування» об'єднує в собі дві складові – внутрішню «урядову» інформаційну інфраструктуру, аналог корпоративної мережі, і зовнішню інформаційну інфраструктуру, що взаємодіє з фізичними та юридичними особами. У межах другої складової інтегруються інформаційні ресурси органів влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система онлайн-послуг.

Під *е-урядуванням* слід розуміти *спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування особи з органами влади.*

На практиці це означає організацію діяльності органів влади, їхню взаємодію з фізичними та юридичними особами шляхом максимального використання в їхній діяльності сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Тобто е-урядування передбачає таке: будь-яка особа через інформаційно-комунікаційні технології може звертатися

до органів державної влади, органів місцевого самоврядування для отримання необхідної інформації, і головне – для отримання адміністративних послуг. Наприклад, особа, не відходячи від комп'ютера, може здійснити будь-яку транзакцію з органом влади (зареєструвати юридичну особу, земельну ділянку, посвідчити договір купівлі-продажу, оренди тощо), витрачаючи при цьому якнайменше часу, не стоячи в чергах, та інших ресурсів, а це у свою чергу сприяє економії бюджетних коштів на адміністрування.

Схематично перехід до е-урядування починається з того, що:

- органи влади починають використовувати Інтернет;
- надають повну динамічну інформацію з можливістю пошуку за базами даних і службою відповідей на посилання електронною поштою;
- надають інтерактивні послуги, які дозволяють громадянам, зайшовши на відповідний офіційний веб-сайт, заповнити різноманітні форми, бланки, ставити запитання, призначати зустрічі, шукати роботу тощо;
- можливість отримання громадянами адміністративних послуг через Інтернет: отримання ліцензій, дозволів, подання податкових декларацій, сплата штрафів, звернення за соціальними пільгами тощо. Це у свою чергу вимагає підвищення безпеки інфраструктури е-урядування, що можна, як правило, досягти шляхом застосування електронних підписів і сертифікатів, а також смарт-карт;
- створюються спеціальні веб-портали, які б дозволили громадянам переходити від однієї служби до іншої без необхідності знову посвідчувати свою особу.

Така інформатизація сприяє корінному переосмисленню ролі і структури органів влади та забезпечить широку участь громадськості у процесі прийняття рішень.

#### ***Наслідки впровадження е-урядування:***

- відкритість і прозорість діяльності публічної адміністрації;
- економія часових і матеріальних ресурсів; підвищення якості надання адміністративних послуг;
- забезпечення доступу до публічної інформації за допомогою сучасних інформаційних технологій;
- звільнення службовців від рутинної роботи;
- деперсоніфікація взаємовідносин громадян, представників бізнесу у взаєминах з державними чиновниками;
- створення єдиного «пункту контакту» громадян з державними структурами;
- можливість цілодобового отримання адміністративних послуг;
- підвищення рівня демократизації суспільства.

На сьогодні у світі не існує якоїсь загальноприйнятої моделі е-урядування. Існує лише набір загальних вимог, виконання яких громадяни і бізнес-структури очікують від органів влади.

Е-урядування повинно бути спрямованим на вирішення основних актуальних політичних, економічних і соціальних завдань держави і забезпечувати:

- реалізацію права громадян на доступ до відкритої публічної інформації;
- доведення до громадськості об'єктивної і достовірної інформації про діяльність органів державної влади, що зміцнює довіру до держави та її політики;
- взаємодію і постійний діалог держави з громадянами й громадськими інститутами, а також необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю органів влади;
- об'єднання інформаційних ресурсів і послуг органів влади з метою зміцнення загальнонаціонального інформаційного простору;
- удосконалення публічної адміністрації, оптимізацію структури державного апарату, зниження фінансових і матеріальних витрат на його утримання, поетапне переведення частини адміністративних послуг, що мають вартісне вираження, у систему адміністративних електронних послуг, що відповідає реальним потребам населення;
- ефективну підтримку економічної діяльності публічних суб'єктів, що займаються господарською діяльністю, дозволяючи їм ефективно інтегруватися в загальнонаціональний і світовий економічний простір;
- взаємодію і співпрацю з органами влади зарубіжних країн і міжнародних неурядових організацій.

Е-урядування повинно вдосконалити взаємодію між органами влади, бізнесом і громадянами в таких основних сферах:

- економічний розвиток – сегмент «уряд – бізнесу» (G2B);
- ефективність роботи управлінського апарату – сегмент «уряд – уряду» (G2G);
- якість життя громадян – сегмент «уряд – громадянину» (G2C).

Виділяють такі **принципи е-урядування**:

- зручність і оперативність отримання послуг (у будь-який момент: 24 години на добу, 7 днів на тиждень, 365 днів на рік);
- прозорість і відкритість;
- єдині технічні стандарти і взаємна сумісність (електронні додатки повинні відповідати принципам загальної архітектури систем ідентифікації, безпеки тощо);
- конфіденційність та інформаційна безпека;

- зорієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг.

Щодо технічної і технологічної сторони, то зрозуміло, що органи влади повинні використовувати найкращі і найсучасніші технології для забезпечення використання електронної пошти, електронного документообігу і комунікацій, що не поступаються технологіям корпоративного і приватного сектора.

До переваг *e-урядування* належать:

а) **прозорість і відкритість публічної адміністрації**, прийняття прозорих рішень, завдяки чому громадяни мають можливість отримувати достовірну, точну та оперативну інформацію про діяльність органів влади, а відтак - брати участь у прийнятті ними відповідних рішень;

б) **економія матеріальних і часових ресурсів**;

в) **оптимізація корпоративного управління** (скорочувати витрати на здійснення будь-яких операцій, підвищувати якість роботи з клієнтом тощо);

г) **підвищення якості надання адміністративних послуг**;

д) **підвищення ефективності публічної адміністрації** завдяки ефективнішому витрачання бюджетних коштів, скороченню витрат на утримання державного апарату, якісному наданню адміністративних послуг;

е) **зменшення корупції в органах влади**;

ж) **забезпечення умов для розвитку електронної демократії**, через яку фізичні і юридичні особи визначають, які саме послуги та як саме їх надаватиме уряд, встановлюють відповідальність у рамках взаємодії, формують образ держави і суспільства, і *e-урядування* як окремого соціального інституту.

Деякі елементи *e-урядування* вже сьогодні функціонують і в Україні. Проте слід розуміти, що запровадження *e-урядування* – це масштабний і довгостроковий проект. Створення інформаційної мережевої інфраструктури держави повинно супроводжуватися реінжинірингом (тобто інформаційною перебудовою) усієї системи управлінських процесів, що насправді означає подолання стереотипів бюрократичної культури. І, як наслідок, *e-урядування* забезпечить перш за все прозорість роботи державного апарату, виступатиме ефективним засобом попередження корупції.

Таким чином, *e-урядування* здатне змінити саму природу влади, зробити її більш прозорою та підконтрольною громадськості. *E-урядування* створює умови для нормального розвитку бізнесу, покращення інвестиційного клімату, зростання економіки, а також забезпечує реальну участь громадян у політичних процесах.



## ***Основи електронної демократії***

Принципово важливим досягненням е-урядування є електронна демократія. Е-демократія – це саме той інструмент, який оптимізує вищезгадані відносини між владою і громадянами в умовах е-урядування. Саме феномен е-демократії і дає змогу суб'єктам держави (уряду, органам місцевого самоврядування, бізнесу, громадянам) регулювати перелік, наповненість, способи отримання електронних послуг.

Поняття «**електронна демократія**» розглядають у двох смислах. Говорячи про е-демократію у *вужькому розумінні*, мають на увазі застосування інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для забезпечення (електронного супроводу) прав громадян. *Е-демократія у широкому розумінні* передбачає залучення громади за допомогою сучасних інформаційних технологій до вирішення різноманітних суспільно-політичних завдань (наприклад інтерактивна участь жителів у засіданні місцевої ради).

Розвиток е-демократії в Україні пройшов кілька етапів.

**I етап** (2000–2001 рр.) – мав підготовчий характер: визначалися найбільш загальні аспекти використання сучасних ІКТ, формувалося необхідне підґрунтя для подальших дій держави в цьому напрямі.

**II етап** (2002–2003 рр.) – поліпшення поінформованості громадян щодо діяльності владних органів та активізації зворотного зв'язку між владою і суспільством за допомогою мережі Інтернет. Відлік цього етапу умовно можна вести від постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів законодавчої влади» (від 4 січня 2002 р. № 3-2002-п), якою затверджено «Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади». За цей період часу були ухвалені Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» і постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади», які також були спрямовані на забезпечення обов'язковості створення органами державної влади та органами місцевого самоврядування власних веб-сайтів, оперативного розміщення на них офіційної інформації про діяльність, чітких вимог щодо змістового наповнення веб-сайтів органів влади; створення урядового порталу з метою формування і реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави. З цією метою були визначені суб'єкти, відповідальні за реалізацію зазначених нормативно-правових актів. Також були визначені завдання органів державної влади

та місцевого самоврядування щодо функціонування офіційних веб-сайтів, їхнього змістового наповнення, оперативного оприлюднення інформації, надання відповідної статистичної інформації, недопущення обмеження права на отримання відкритої інформації громадянами, регулярне проведення прес-конференцій, зокрема з використанням мережі Інтернет.

**III етап** розпочався у 2003 р. прийняттям постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний уряд”» (від 24 лютого 2003 р. № 208). Цілями пропонованих заходів щодо розвитку інформаційного суспільства визначалися надання громадянам і юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи «Електронний уряд», яка забезпечує інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою і з громадянами, надає інформацію та інші послуги на основі сучасних інформаційних технологій.

Упродовж 2004–2009 рр. порядок взаємодії органів державної влади та громадян було доповнено ще кількома постановами Кабінету Міністрів, спрямованими на упорядкування взаємодії виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства. Спрямована на розроблення та впровадження ефективного механізму комунікації між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства і «Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства», схвалена Кабінетом Міністрів України 21 листопада 2007 р. У Концепції визначено мету, основні завдання та принципи взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, зміцнення демократії. У 2009 р. до Концепції було внесено зміни, які стосувалися передусім обов’язкового висвітлення у засобах масової інформації результатів своєї діяльності та їхнього громадського обговорення [149].

**Початком IV етапу** можна вважати 25 грудня 2013 р., коли розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджено зміни до плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні (прийнятій 13 грудня 2010 р.). У розпорядженні, зокрема, передбачалося створити інтерактивну систему проведення оцінювання електронної готовності України та ввести в експлуатацію Державну інформаційну систему електронних звернень громадян.

### **Форми та моделі е-демократії**

Як і форми традиційної демократії, електронні форми бувають прямими та непрямими, які так чи інакше пов’язані з мережею Інтернет. Найпростішою непрямою формою електронної демократії є *організація*

голосування через світову мережу. Це спосіб, який вимагає лише чисто технічних рішень, таких як ідентифікація виборця, захищені протоколи даних і моніторинг ходу голосування.

Другою подібною формою є надання громадянам можливості обговорення рішень міської ради, або ж навіть парламенту. У рамках подібної форми важливу роль відіграє наявність доступу до Інтернету, а також наявність відповідних технічних рішень, таких як форуми, блоги та чати.

Наступною формою впровадження непрямих форм електронної демократії є «електронний уряд» (*e-government*). Концептуально ця форма вже набула конкретних ознак, але практичних варіантів реалізації наразі поки що надто мало, зокрема експерименти зі створення електронного уряду проводилися в США, Канаді та Великій Британії. Суть цієї форми полягає в тому, що всі урядові установи в обов'язковому порядку відображують процес своєї діяльності в онлайн-режимі, тобто публікуються та обговорюються закони та законопроекти, публікуються урядові звіти, а також створюється публічний портал, звідки громадянин може отримати всю інформацію про діяльність його уряду, а також обговорити всі нагальні проблеми на форумі. Ця система також включає в себе систему зворотного зв'язку з виборцями, починаючи з персональної поштової скриньки депутата або урядовця, куди будь-який громадянин може надіслати запит, і закінчуючи регулярними інтернет-конференціями. Головна проблема під час реалізації цієї форми є саме останнє – зворотний зв'язок.

### ***Моделі е-демократії***

Моделі е-демократії розрізняють за функціями та особливостями застосування в різних регіонах світу.

За функціями моделі е-демократії поділяються так:

***перша модель*** – підтримка інформаційними технологіями прямої демократії;

***друга модель*** – підтримка технологіями громад;

***третьа модель*** – застосування технологій для оцінювання громадської думки;

***четверта модель*** – використання технологій для обміркованого обговорення політичних реалій [55].

За особливостями застосування розрізняють:

- американську модель е-урядування. Діє в США і Канаді. Передбачає спрощення і здешевлення контактів суспільства з органами влади; налагодження прямого спілкування з державними структурами;

- європейську модель (Західна, Центральна, Східна Європа). Характерні риси – функціонування в умовах дії наддержавних структур:

Європарламенту, Єврокомісії, Європейського суду. Обов'язковість виконання рішень цих інституцій країнами-членами ЄС накладає свій відбиток на е-урядування, який полягає у вирівнюванні умов і координації роботи органів влади;

- *азіатську модель*, яка втілюється в життя, спираючись на особливості управління в країнах Сходу – сувора ієрархія, дотримання корпоративних правил комунікативної поведінки. Ця модель, що запроваджена в Південній Кореї, відзначається, наприклад, широким доступом населення до інформаційних ресурсів, а також запровадженням ІКТ у галузях освіти і культури [22].

**Роль технологій** в е-демократії не є визначальною. Велика кількість і якість технологій не зумовлюють якість демократичного процесу. Відповідальність за впровадження технологій повинна лежати на інституції, яка відповідає за е-демократію як політику.

### **1.3. Політика регіонального розвитку**

Глобальною тенденцією сучасного світу є зростання ролі регіонів як одиниць регіонального рівня управління держави, які здатні, з одного боку, зменшити навантаження на органи центральної влади, перебравши на себе частину їхніх повноважень, а з іншого – максимально враховувати потреби місцевих жителів при прийнятті рішень. Цей процес є результатом децентралізації, регіоналізації, демократизації та глобалізації.

**Державна регіональна політика** – це сукупність організаційних, правових та економічних заходів, які здійснюються державою у сфері регіонального розвитку країни з урахуванням поточного соціально-економічного стану регіонів і стратегічних завдань. Заходи спрямовуються на стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіону, раціональне використання їхнього ресурсного потенціалу, створення нормальних умов життєдіяльності населення, забезпечення екологічної безпеки та вдосконалення територіальної організації суспільства. Впровадження регіональної політики пов'язане з необхідністю вдосконалення регіонального управління.

Державна регіональна політика являє собою складову частину загальнодержавної стратегії економічного та соціального розвитку України. Сучасна надмірна централізація управління, недосконала фінансово-економічна база місцевих органів влади призвели до виникнення значних диспропорцій у територіальній структурі

економіки, накопичення на місцях господарських, економічних і соціальних проблем.

Основним інструментом регіонального розвитку в Україні залишаються субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів. Розмір цих субвенцій не є великим, останнім часом така субвенція становила 0,3 % державного бюджету щорічно. Фактично ці кошти між регіонами, особливо в останні чотири роки, розподілялися поза будь-якими правилами, що породжувало все нові і нові приводи до зростання міжрегіональної напруженості та звинувачень держави в несправедливому ставленні до регіонів.

У сфері державної регіональної політики діють Конституція України, Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341 «Про концепцію державної регіональної політики», Закони України «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Генеральну схему планування території України», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про державні цільові програми», «Про транскордонне співробітництво», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України», акти Президента України, Кабінету Міністрів України.

5 лютого 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про засади державної регіональної політики», розроблення якого було розпочато Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України ще у 2008 р. за активного залучення експертів проектів технічної допомоги Європейського Союзу.

1 березня 2015 р. Президент України П. Порошенко підписав Закон «Про засади державної регіональної політики» (№ 156-VIII), який набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування. Прийнятий Закон закладає фундамент для нового законодавства про регіональний розвиток в Україні, яке базується на кращих європейських практиках, і дає підстави для перегляду на його основі всього масиву законодавства, що так чи інакше має відношення до реалізації державної регіональної політики.

**Державна регіональна політика (ДРП)**, як складова частина внутрішньої політики України, реалізовуватиметься на принципах законності, співробітництва, паритетності, відкритості, субсидіарності, координації, унітарності, історичної спадкоємності, етнокультурного розвитку, сталого розвитку, об'єктивності. Принцип субсидіарності, зокрема, передбачає передачу владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації.

**Об'єктами ДРП** є території регіонів, макрорегіонів, мікрорегіонів, групи регіонів (або їхніх частин), міст, сіл, селищ, об'єднані за критеріями та в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів.

**Територія** (від лат. *territorium*, від *terra* – земля) – частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй природними і створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором і розташованими під нею надрами, що характеризується певною площею, географічним положенням та іншими ознаками. Поняття «території» характеризує фізико-географічну та природно-біологічну реальність. Неоднорідність території відповідно до природно-кліматичних, соціально-економічних, екологічних особливостей зумовлює необхідність її поділу на частини, якими є регіони.

**Регіон**, на відміну від території, є сукупністю взаємопов'язаних ознак і явищ, які визначають його межі.

Існує кілька визначень поняття «регіон».

**Регіон** (від лат. *regio (regionis)* – область, округ) – територія країни зі специфічними природно-кліматичними та економічними умовами і характерною спрямованістю розвитку продуктивних сил з урахуванням демографічних, історичних, соціальних особливостей, яка розвивається на основі законів національної та регіональної економіки, у результаті чого формуються регіональні економічні відносини.

У системі міжнародних відносин **регіон** — це геоторія (територія, акваторія або сукупність останніх), що відповідає таким ознакам:

а) наявність внутрішньої цілісності, єдності або генетичного взаємозв'язку між її частинами;

б) наявність особливих ознак;

в) специфічна роль у структурі міжнародних відносин і визнання цієї ролі всіма (або майже всіма) основними учасниками зовнішньополітичного процесу.

Сьогодні **регіон** – це фактично визнаний елемент системи міжнародних відносин у великих політико-географічних зонах (Близькосхідний регіон, Балканський регіон та ін.).

Під терміном «**регіон**» розуміємо таку територіальну одиницю, яка відповідає визначенню Асамблеї європейських регіонів: «Регіон – це територіальне утворення, яке сформовано у законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, і наділене політичним самоврядуванням».

Регіон визнається національною конституцією або законом, які гарантують його автономію, самобутність, владні повноваження та організаційний устрій. Він має власну конституцію, статут автономії або інший закон, який є частиною загальнодержавної правової системи

на найвищому рівні і встановлює, щонайменше, його владні повноваження та устрій. В одній державі можуть бути регіони з різним статусом відповідно до їхніх історичних, політичних, соціальних і культурних особливостей. Регіон є вираженням певної політичної самобутності, яка може набувати різних політичних форм, що відображують його демократичну волю. Тут формують і фінансують свою адміністрацію та встановлюють власну представницьку символіку [138, с. 2].

Нині в Україні нема офіційного визначення поняття «регіон». Проте в Концепції державної регіональної політики України та в Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» [3] зазначено, що під терміном «регіон» у цих документах розуміють території Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Саме в такому значенні термін «регіон» набув поширення в повсякденній практиці державного управління та наукових дослідженнях в Україні.

Як і у випадку регіону, при визначенні поняття «регіональна політика» дотримуватимемось трактування, яке використовують у документах ЄС: «**Регіональна політика Європейського Союзу** – це система заходів, спрямованих на посилення єдності національних економік країн — членів ЄС і забезпечення їхнього гармонійного розвитку, а також нівелювання розходжень між регіонами й ліквідація відсталості найменш розвинутих з них».

Законом серед іншого затверджено низку термінів:

- **макрорегіон** – частина території України у складі декількох регіонів чи їхніх частин, об'єднаних за спільними ознаками, яким притаманні спільні проблеми розвитку, у межах якої реалізуються спеціальні для цієї території програми регіонального розвитку;

- **мікрорегіон** – частина території регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, у межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку;

- **моніторинг та оцінювання результативності реалізації державної регіональної політики** – періодичне відстеження відповідних індикаторів на основі офіційних статистичних даних та інформації центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та проведення на підставі даних моніторингу оцінки результативності виконання індикаторів шляхом порівняння отриманих результатів з їхніми цільовими значеннями;

- **програма регіонального розвитку** – комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів довготривалого характеру, спрямованих на досягнення визначених цілей регіонального розвитку,

оформлений як документ, що готується та затверджується у встановленому законодавством порядку та реалізується через проекти регіонального розвитку, об'єднані спільною метою;

**- проект регіонального розвитку** – комплекс взаємопов'язаних заходів для вирішення окремих проблем регіонального розвитку, оформлений як документ за встановленою законодавством формою, яким визначаються спільні дії учасників проекту, а також ресурси, необхідні для досягнення цілей проекту протягом установлених термінів.

**Суб'єктами ДРП** є Президент, ВРУ, КМУ, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи.

**Реалізація ДРП має здійснюватися на основі системи взаємопов'язаних документів:** Державна стратегія регіонального розвитку України; План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України; регіональні стратегії розвитку; плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку; інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів.

Для координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з забезпечення формування та реалізації ДРП законодавством передбачено утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку (консультативно-дорадчий орган) і заснування регіональних агенцій регіонального розвитку за участю асоціацій підприємців, органів місцевого самоврядування, закладів вищої освіти, наукових установ, громадських об'єднань.

**Фінансування заходів ДРП передбачається за рахунок** міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам; фінансових ресурсів суб'єктів регіональної політики, державних і приватних партнерів, об'єднаних на принципах державно-приватного партнерства, міжнародних інституцій; капітальних видатків державного бюджету; державних цільових програм, у тому числі програм подолання депресивності територій; угод щодо регіонального розвитку; програм і заходів, включаючи інвестиційні програми (проекти), що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.

Таким чином, впровадження регіональної політики має сприяти поглибленню територіального поділу праці, спеціалізації виробництва, створенню виробничих структур, які б відповідали географічним та економічним умовам кожного регіону. Ефективне використання науково-технічного потенціалу, розвиток підприємництва, впровадження різних форм господарювання сприятиме насиченості ринку товарами та послугами, задоволенню потреб людей, має позитивно вплинути на стан соціального забезпечення людей.



## 1.4. Місцеве самоврядування

Однією з найважливіших ознак побудови демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування. Конституція України (розділ XI) закріпила **дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації**, які є відповідними органами виконавчої влади, і **місцеве самоврядування** як публічну владу територіальних громад. Поява й розвиток інституту місцевого самоврядування зумовлені усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних загальними місцевими інтересами. Це також пов'язано з тим, що більшість звернень громадян до влади щодо забезпечення різноманітних умов життєзабезпечення зосереджують на місцевому рівні і повинні тут вирішуватися. Прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, Конституція України (ст. 7) закріпила принцип, за яким «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування».

**Місцеве самоврядування** – це право і реальна здатність територіальної громади – жителів села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл, селища й міста – *самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України*. Місцеве самоврядування є складовою організації управління суспільством. На відміну від місцевого управління, місцеве самоврядування – *діяльність, спрямована на забезпечення потреб та інтересів місцевого населення*. У політичному аспекті місцеве самоврядування є інститутом парламентського режиму, специфічною формою реалізації публічної влади, відмінною і від держави і від об'єднань громадян.

Нормативне регулювання організації і діяльності місцевого самоврядування здійснюється **внутрішнім правом кожної держави**, а також **відповідними актами міжнародного рівня**, зокрема *Європейською Хартією місцевого самоврядування*.

Основними **рисами** місцевого самоврядування в Україні є *демократичний характер, здійснення на всіх щаблях адміністративно-територіального устрою держави (крім Автономної Республіки Крим), відсутність ієрархії між територіальними громадами, їхніми органами та посадовими особами, характер соціальної служби, фінансово-економічний, політичний характер, специфічний правовий статус*.

Важливими **ознаками** будь-якого органу місцевого самоврядування є його **правова, організаційна та фінансова автономія** щодо інших органів місцевого самоврядування, а також державних органів. Суть *правової автономії* полягає в наявності в органів місцевого самоврядування власних повноважень, визначених Конституцією та законодавством. *Організаційна автономія* виражається в тому, що орган місцевого самоврядування має можливість сам визначати власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. *Фінансова автономія* полягає в праві органів місцевого самоврядування на володіння й розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень.

Хоча місцеве самоврядування, його органи відповідно до Конституції України не належать до механізму державної влади, **це не означає його повної автономності від державної влади, державного управління**. Місце й роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління визначаються структурою їхніх **повноважень**, які включають:

1) *власні* повноваження, здійснення яких пов'язано з вирішенням питань місцевого значення, наданням суспільних послуг населенню;

2) *делеговані* повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законодавством органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язано з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Система самоврядування включає **первинний рівень самоврядування** – село, селище, місто, і **вторинний** – район, область. Головним осередком місцевого самоврядування є села, селища та міста, де живуть люди і природним шляхом утворюють громади.

Відповідно до ст. 140 Конституції України **місцеве самоврядування** здійснюється **територіальною громадою** в порядку, встановленому законодавством, як безпосередньо, так і **через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради і їхні виконавчі органи**, тобто через певний структурно-організаційний механізм, що називається *системою місцевого самоврядування*.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) до елементів **системи місцевого самоврядування відносить територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні в місті ради, які створюються в містах з районним розподілом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні й обласні ради, які представляють спільні**

*інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.*

Суб'єктом і основним носієм функцій у системі місцевого самоврядування і повноважень є **територіальна громада**.

**Територіальна громада** – *це співтовариство мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднане спільними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, у межах законодавства, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.*

Територіальна громада села, міста є організаційною основою місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть поєднуватися в одну територіальну громаду, і навпаки, жителі, які входять до територіальної громади сусідніх сіл, можуть виходити з неї та утворювати власну територіальну громаду.

Територіальні громади чинним законодавством наділені **функціями й повноваженнями** в різних сферах місцевого життя. Вони *управляють майном*, що перебуває в комунальній власності, і *затверджують* програми соціально-економічного і культурного розвитку та контролюють їх виконання; *затверджують* відповідно до законодавства місцеві податки і збори; *затверджують* бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і *контролюють* їх виконання; *забезпечують* проведення місцевих референдумів і *реалізацію* їхніх результатів; *утворюють*, організують і ліквідують комунальні підприємства, установи і організації, *здійснюють* контроль за їхньою діяльністю і виконують інші функції, віднесені законодавством до їхньої компетенції.

Територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи й посадових осіб місцевого самоврядування. Формами *прямої (безпосередньої) місцевої демократії* є *місцеві вибори, місцеві референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи та громадські слухання. Представницькими органами* місцевого самоврядування в територіальних громадах є *сільські, селищні й міські ради*, які складаються з *депутатів*, вибраних жителями сіл, селищ, міст. Ради наділені функціями й повноваженнями, які є основою для їхньої практичної діяльності, працюють за принципом розподілу повноважень, мають визначену виняткову компетенцію в певних організаційних, контрольних і нормативних питаннях. Сільські, селищні і міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими на підвідомчій території.

Для реалізації рішень сільських, селищних і міських рад і здійснення інших завдань виконавчо-розпорядницького характеру створюються **виконавчі органи рад** – це *виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи*. Виконавчі органи рад наділені *власними і делегованими повноваженнями*.

*Власні* (самоврядні) повноваження стосуються сфер соціально-економічного і культурного розвитку, планування і обліку, фінансів, цін тощо і полягають у встановленні порядку діяльності суб'єктів правовідносин, підготовці проектів документів на розгляд відповідної ради і т. ін.

*Делегованими* повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних і міських рад є ті, що належать до сфери виконавчої влади і передаються винятково цим органам для реалізації її виконавчо-розпорядницьких функцій.

**Головною посадовою особою** територіальної громади є **сільський, селищний і міський голова**, що обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на п'ять років (ст. 141). Він очолює відповідну раду і його виконавчий орган. У своїй діяльності сільські, селищні й міські голови підзвітні, підконтрольні й відповідальні перед територіальними громадами, які їх обрали, перед своїми радами, а з питань здійснення виконавчими органами рад повноважень органів виконавчої влади – підконтрольні відповідним місцевим адміністраціям.

Органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є **районні й обласні ради**. Як вторинний, інтегральний рівень місцевого самоврядування, вони покликані захищати інтереси місцевого самоврядування перед районними й обласними державними адміністраціями. Районні й обласні ради наділені *власними й делегованими* їм територіальними громадами сіл, селищ і міст повноваженнями.

Органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України. Органи місцевого самоврядування та їхні асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування.

Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосовано лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

## **1.5. Соціально-гуманітарна політика**

### ***Сутність та основні напрями соціальної політики***

Реалізація ефективної соціальної політики – це той фактор, від якого значною мірою залежить цивілізаційний розвиток будь-якої держави. Соціальна політика передбачає забезпечення соціальної безпеки, регулювання соціальних процесів, реалізацію інтересів споживачів, створення умов для сталого людського розвитку і займає суттєве місце в механізмі забезпечення потреб людини. Категорія «соціальна політика» широко використовується в соціальних науках, теорії і практиці державного управління, в офіційних державних документах.

**Соціальна політика** – невід’ємна складова діяльності держави, відповідальної за добробут, розвиток і безпеку своїх громадян. Зважена соціальна політика зберігає стабільність у суспільстві, що дозволяє йому розвиватися без значних потрясінь, заколотів і революцій. Соціальна політика є своєрідним «амортизатором» ринкових ризиків, тому її основним критерієм є рівень суспільної злагоди та солідарності.

*Особливу роль* соціальна політика відіграє в суспільствах перехідного типу, оскільки її механізми захищають людину від втрат доходу, а населення взагалі – від негативних наслідків економічних реформ, структурних трансформацій виробництва, ринкової стихії. До того ж соціальна політика – це той інструмент, за допомогою якого влада може впливати на суспільство і отримувати підтримку політичного курсу, який проводиться. Цю величезну силу соціальної політики, точніше її гасел, особливо чітко можна спостерігати під час виборчого процесу.

**Соціальна політика** – це система заходів інститутів суспільно-політичного життя, спрямованих на забезпечення оптимального розвитку соціальної сфери, підвищення добробуту і задоволення потреб суспільства як загалом, так і окремого громадянина. Під суспільно-політичними інститутами розуміється сукупність суб’єктів, які беруть участь у здійсненні соціальної політики.

**Метою** соціальної політики в соціальній, демократичній державі є загальний добробут, у тому числі забезпечення мінімально необхідного рівня соціального захисту різних категорій населення.

До **об'єктів** соціальної політики належить насамперед все населення і зокрема його окремі категорії: громадяни похилого віку, безробітні, інваліди, ветерани війни, пенсіонери, багатодітні сім'ї, малозабезпечені сім'ї, самотні батьки, діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування, бездомні громадяни та безпритульні діти тощо. Отже, об'єктом соціальної політики виступає все населення країни з акцентом на найбільш уразливі та малозабезпечені верстви.

До **суб'єктів** соціальної політики в першу чергу належить держава, яка залишається основним і найважливішим джерелом її формування та розвитку. Держава є як гарантом здійснення соціальної політики, так і її головним суб'єктом. Також соціально-політичні заходи здійснюють громадські, благодійні, релігійні та інші недержавні організації й об'єднання, політичні партії, асоціації, колективи, фонди, профспілки, і окремі особистості - професійні соціальні працівники, волонтери, благодійники, правозахисники, а також громадяни шляхом участі у громадських ініціативах і об'єднаннях, групах самопомоги тощо. Розширення кількості суб'єктів соціальної політики є істотними факторами для підвищення її ефективності.

Є загальноприйнятим, що **соціальна політика передбачає** реалізацію комплексу заходів, які мають актуальну і довгострокову спрямованість на вирішення соціальних завдань у відповідності зі стандартами міжнародного співтовариства, здатними забезпечити прогрес на міжнародному, національному і регіональному рівнях у різних сферах суспільного життя.

**Державну соціальну політику** можна визначити як певну орієнтацію держави та систему заходів з оптимізації соціального розвитку суспільства, відносин між соціальними та іншими групами, створення умов для задоволення життєвих потреб їхніх представників.

**Механізмом реалізації соціальної політики** є розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту (ВВП). Джерелами перерозподілу є кошти найманих працівників і працедавців. Через регулювання процесів розподілу, де провідна роль належить державі, реалізується принцип розподільної справедливості. Розподільна справедливість означає, що індивіди винагороджуються за успіх, що стимулює докладати ще більше зусиль. Разом з тим ставляться в обмежене положення ті члени суспільства, які не здатні з будь-яких, у тому числі й об'єктивних, причин до продуктивної діяльності.

Розбудова соціальної держави передбачає визнання рівності соціальних прав усіх громадян, незалежно від їхніх індивідуальних або соціальних особливостей. Таким чином всім громадянам гарантується певний соціальний мінімум, який виражається в мінімальній оплаті

праці, мінімальній пенсії, адресній соціальній допомозі тощо. У той же час активні і працездатні індивіди повинні мати можливість отримувати на законних підставах більший обсяг матеріальних благ і послуг за свою працю.

Невід'ємною властивістю, *принципом соціальної політики* є здатність забезпечувати солідарність суспільства. Принцип соціальної солідарності впливає з почуття взаємної відповідальності, яка поєднує громадян як членів суспільства, сполучає всі покоління – минуле, теперішнє і майбутнє. Саме соціальна політика через механізми перерозподілу доходів є певною мірою засобом забезпечення суспільної солідарності, а через солідарність – таких почуттів, як патріотизм, національна гідність і національна ідентичність.

*Принцип індивідуальної соціальної відповідальності* означає, що кожен громадянин повинен передусім самостійно дбати про власний добробут, не перекладаючи ці обов'язки на державу. У реальності завжди існує небезпека, що в надії на допомогу з боку держави люди будуть прикладати менше зусиль для досягнення успіху в житті (з міжнародного досвіду – збільшення різноманітних соціальних допомог призводить до появи утриманських настроїв, орієнтації на споживання та інших настанов, що підривають ринкові принципи вільної конкуренції, опори індивіда на власні сили, орієнтації на успіх і наполегливу працю).

**Соціальний захист** займає головне місце в соціальній політиці. Як діяльність держави соціальний захист належить до одного з напрямів соціальної політики разом із такими, як зайнятість населення, система охорони здоров'я, житлова політика, освіта тощо.

Поширення терміна «соціальний захист» пов'язане з прийняттям Закону про соціальний захист («Social Security Act») у 1935 році в США.

*Метою* соціального захисту є, з одного боку, надання кожному можливості вільно розвиватися, реалізувати себе, свої здібності через забезпечення гідного життєвого рівня, а з другого боку, дотримання стабільності в суспільстві, соціальна солідарність, підвищення загального добробуту населення.

Отже, **соціальний захист** можна визначити як процес, діяльність суспільно-політичних інститутів щодо підтримки гідного рівня соціального добробуту людини в конкретних економічних умовах.

Однією з важливих *функцій соціального захисту* є уникнення соціального ризику. *Соціальні ризики* – це обставини, що об'єктивно порушують життєдіяльність особи, пов'язані з соціально-економічними факторами в державі і при яких виникає необхідність у соціальному захисті.

За ст. 46 Конституції України, право на соціальний захист включає право на забезпечення громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законодавством.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат і допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законодавством.

Поняття *«соціальний захист»* закріплено конституційно. Разом з тим термін *«соціальне забезпечення»*, який широко використовувався за радянських часів, продовжує знаходитися в науково-практичному обігу і є центральною категорією права соціального забезпечення, яке у свою чергу є невід'ємною складовою загальної системи національного права України.

*Система соціального захисту* – це інтегрована цілісність соціального страхування, соціальної допомоги та гарантій, орієнтована на сталий людський розвиток.

Фундамент для формування системи соціального страхування в нашій державі заклали основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, прийняті 14 січня 1998 р. Це законодавство визначило принципи та загальні правові, фінансові й організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян в Україні.

### ***Сутність та основні напрями гуманітарної політики***

Сутність гуманітарної політики ґрунтується на розгляді людини як своєрідного центра суспільної гармонії та розвитку. Термін *«гуманітарний»* походить від поняття *«гуманізм»* (від лат. *humanus* – людський, людяний) – принципу світогляду, пов'язаного з уявленням про людину як визначальну мету і вищу цінність суспільства. Як філософська течія гуманізм виник у XV–XVI ст. в умовах переходу від Середньовіччя до нової суспільно-історичної епохи – Відродження.

Крім того, поняття *«гуманітарний»* в історико-філософському і філологічному аспекті означає все те, що стосується суспільних наук, які вивчають людину і її культуру, людську свідомість і суспільство, на відміну від технічного та природного. Таким чином, поняття



**гуманітарної політики** поєднує дві основні складові: гуманізм і політику.

**Гуманітарну політику** можна визначити як систему рішень, що мають на меті створення умов для соціально-гуманітарного розвитку суспільства, соціальної, інтелектуальної, духовної безпеки людини, реалізації її духовних потреб і збагачення творчого потенціалу.

**Гуманітарна політика** ґрунтується на визнанні невід'ємних прав людини, у тому числі права на гідне життя для кожного, незалежно від національних, расових, релігійних, вікових, статевих, індивідуальних або соціальних ознак.

У ролі *суб'єктів гуманітарної політики*, як і *політики соціальної*, виступає держава в цілому, органи державної влади та місцевого самоврядування, політичні партії та об'єднання, соціальні групи, суспільство загалом та окремі особи.

**Державна гуманітарна політика** – це система і послідовна діяльність держави у відносинах з людиною зокрема і суспільства в цілому, що здійснюється через органи державної виконавчої, законодавчої та судової влади при залученні громадськості і з урахуванням основних прав людини і ставить за мету досягнення високого життєвого, духовного та інтелектуального рівня особистості як у її власних інтересах, так і в інтересах держави в цілому.

*Поняття гуманітарної політики тісно пов'язано з поняттям соціальної політики і часто не відокремлюється.* Різниця полягає в такому: якщо соціальна політика спрямована переважно на забезпечення гідного рівня матеріального добробуту в суспільстві, то гуманітарна політика ставить за мету досягнення високого духовного та інтелектуального рівня особистості, збереження та розвиток фундаментальних загальнолюдських і національних цінностей. Разом з тим соціальна та гуманітарна політика мають спільне підґрунтя.

**Міжнародна гуманітарна політика** включає заходи щодо захисту життя, здоров'я і гідності людини, співробітництво у боротьбі з хворобами і голодом, подолання неписьменності і поширення визнаних міжнародних стандартів у вихованні дітей і підлітків. Здійснюється на двосторонній і багатосторонній основі, а також у глобальних масштабах (у випадках війн, епідемій, стихійних лих та інших екстремальних ситуацій тощо). Охоплює такі проблеми, як допомога біженцям, боротьба з тероризмом. Суб'єктами міжнародної гуманітарної політики є Організація Об'єднаних Націй і її спеціальні установи: Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), Організація ООН з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО), Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ), Міжнародна організація праці (МОП), Міжнародний Комітет Червоного Хреста.

Із сутністю гуманітарної політики пов'язано поняття «*гуманітарний потенціал нації*», що визначається рівнем фізичного та психічного здоров'я нації, її соціального благополуччя, моральності, духовності, інтелектуального розвитку, солідарності.

Гуманітарна сфера суспільства пов'язана з реалізацією духовного потенціалу особистості, процесами зростання можливостей людини, її добробуту, безпеки, здоров'я та духовності. У цілому виділяють три основні сфери суспільного життя: гуманітарну, економічну і політичну.

У зв'язку з цим гуманітарна політика держави виявляється в послідовному здійсненні заходів, спрямованих на підтримку гуманітарного розвитку суспільства згідно з визначеними пріоритетами та загальнонаціональними інтересами.

На гуманістичних засадах ґрунтується Конституція України, у ст. 3 якої проголошується: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначається в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Відповідно до Конституції України, інших державних актів *головними напрямками гуманітарної політики*, що відображують її структуру, є (за М. Лукашевичем):

- визначення та постійний контроль над рівнем (індексом) показника гуманітарного розвитку України, прийнятого ООН, який складається з трьох основних компонентів – тривалості життя людини, рівня освіти і рівня доходу;
- всебічне створення умов дотримання прав людини;
- створення цілісної системи соціального захисту населення та підвищення загального добробуту суспільства;
- впровадження ефективної системи охорони здоров'я;
- сприяння зайнятості населення;
- збереження позитивних здобутків минулої епохи, зокрема інтелектуального потенціалу, освітньої системи України, її розвиток, асиміляція позитивного досвіду освіти та просвітництва зарубіжних країн;
- гуманізація освіти і виховання молоді як майбутнього потенціалу Української держави;
- всебічне сприяння підвищенню національно-духовного рівня особистості;
- забезпечення умов розвитку культури та мистецтва;
- охорона навколишнього середовища, культури та мистецтва;

- охорона навколишнього середовища, збереження, охорона та оновлення пам'яток історії;
- утворення широкої інформаційної мережі, забезпечення доступу населення до міжнародних освітньо-культурних програм;
- співпраця з іншими країнами через гуманітарні програми та гуманітарну допомогу;
- участь України у програмах ООН з гуманітарного розвитку;
- миротворча діяльність;
- запровадження гуманітарної політики у сфері державної служби;
- створення спеціальних гуманітарних громадських служб і фондів.

Зазначені головні напрями гуманітарної політики набувають конкретного сенсу, змістовного наповнення і певних пріоритетів у сферах, що в сукупності об'єднують основний потенціал гуманітарної політики.

#### ***Сфери гуманітарної політики та пріоритети її розвитку:***

- ***культурна політика*** має бути спрямована на створення умов для всебічного розвитку духовного потенціалу особистості й суспільства, забезпечення доступності користування послугами закладів та установ культури, гарантії свободи творчості;

- ***політика у сфері науки***, пріоритетами якої є визначення потреб держави у сфері науки, формування інтелектуального потенціалу суспільства, формування нової системи національної та науково-технологічної політики і органічне входження її у світовий науковий простір, підвищення стану науки в суспільстві, посилення взаємної затребуваності науки й економіки;

- ***політика у сфері освіти***, основною метою якої є забезпечення доступності освіти, створення засобами державної політики умов для всебічного розвитку всіх галузей освіти як основи для соціально-економічного, духовного, культурного та інтелектуального розвитку суспільства, збереження позитивних здобутків та освіти України, впровадження зарубіжного досвіду розвитку освіти, збагачення освітнього простору України;

- ***охорона здоров'я населення***, спрямована на реалізацію положень Конституції та законів України щодо забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянину України, запровадження нових ефективних механізмів фінансування та управління у сфері охорони здоров'я, створення умов для формування здорового способу життя;

- ***релігійна політика***, основним завданням якої є забезпечення прав та свобод світогляду і віросповідання, релігійної діяльності,

рівності релігійних організацій, поєднання інтересів держави, суспільства і церкви у процесі формування моралі та духовного розвитку, створення умов для релігійного середовища;

- *політика у сфері туризму, спорту та фізичної культури*, основними пріоритетами якої є створення умов для задоволення потреб громадян у зміцненні здоров'я, у фізичному та духовному розвитку, державне стимулювання внутрішнього та іноземного туризму, формування конкурентоспроможного на світовому ринку вітчизняного туристичного продукту.

**Основні принципи гуманітарної політики** мають відповідати основним правовим положенням, що прийняті як у нашій державі, так і міжнародному співтоваристві. Такі правові положення закріплені в першу чергу в Конституції України та фундаментальних міжнародних документах, таких як Загальна декларація прав людини 1948 року, міжнародні пакти про права людини тощо.

*Першим принципом* є визнання пріоритету загальнолюдських цінностей. Одним з основних завдань державотворення є побудова правової держави, у якій юридичними засобами реально забезпечено максимальне здійснення, охорону і захист основних прав людини. У Декларації про державний суверенітет, Акті про незалежність, Конституції Україна проголосила про побудову демократичної, правової, соціальної, соборної держави. Україною підписані основні міжнародні документи, що стосуються охорони прав людини. Цей принцип означає орієнтованість державної гуманітарної політики на практичне втілення в реальність прав людини і громадянина на існування доступних та ефективних систем освіти, охорони здоров'я, культури.

Відповідно до *принципу багатоманітності* гуманітарна політика має будуватись на конституційній забороні державного визнання обов'язкової для всіх будь-якої ідеології. Кожна особа чи об'єднання громадян добровільно й свідомо можуть обирати і дотримуватись тих ідеологічних настанов, які вони вважають переконливими для себе. Однак не допускається поширення ідеологій, що проповідують війни, фашизм і все те, що суперечить нормам загальнолюдської моралі та права. При здійсненні гуманітарної політики владні структури мають враховувати регіональні особливості та багатоманітність України, не допускаючи при її здійсненні бездумної уніфікації та знеособлення областей.

*Принцип підтримки української нації*. Втілюючи це положення в життя, держава має сприяти консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій, культури, дбати про задоволення національних потреб українців, які проживають за межами нашої

країни. Гуманітарна політика має будуватись на засадах сприяння розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України.

Суспільство є цивілізованим настільки, наскільки воно є гуманістичним, наскільки цінна в ньому людина. Політико-гуманістичні норми сьогодні є критерієм повноти, гарантування прав і свобод людини в певній державі, дотримання нею внутрішньодержавного та міжнародного права як основи політики. *Принципи гуманізму* повинні мати визначальну роль у системі концептуальних засад соціальної і гуманітарної політики. Гуманізм як ключовий принцип розбудови суспільства може сформулювати найкращі умови для реалізації кожної особистості. Тільки гуманізм «усередині» суспільства забезпечить зовнішньополітичну лінію, яка найбільш природно вводитиме Україну у світову спільноту.

## **1.6. Представницька влада**

Із розвитком і зміцненням держав, ускладненням їхніх політичних систем стало неможливо вирішувати всі питання загальнодержавного значення шляхом залучення до цього всього населення, кількість якого постійно збільшувалась. За цих умов зародилась і набула поширення така форма народовладдя, як представницька.

Під *народовладдям* розуміється широка й активна участь громадян в управлінні справами держави і суспільства та створення найсприятливіших умов для надання всієї повноти влади народу.

У ст. 5 Конституції України зазначається, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Він здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Отже, народовладдя в Україні здійснюється у двох формах:

а) *прямої (безпосередньої) демократії*, коли народ виражає свою волю у визначених Конституцією і законами процесуальних формах;

б) *представницької демократії*, тобто через своїх представників, яких народ обирає до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

До *інститутів прямої (безпосередньої) демократії*, які забезпечують прийняття державного рішення прямим волевиявленням народу, належать вибори депутатів, референдуми, відкликання депутатів, загальні збори громадян і трудових колективів, обговорення нормативних актів, звіти депутатів і виконавчих органів перед населенням, накази виборців. Така форма безпосереднього

народовладдя забезпечує участь усіх громадян держави в здійсненні державної влади, їхнє пряме волевиявлення при прийнятті загальнодержавних рішень.

У здійсненні народовладдя значну роль також відіграє **представницька демократія**. Її сутність полягає в тому, що важливі обов'язкові питання вирішуються не всіма громадянами держави, а лише їх певними групами. **Представницька демократія** – спосіб реалізації волі народу через обраних ним представників в органи влади або місцевого самоврядування. В Україні – це Верховна Рада України, Президент України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві Ради.

Розуміння безпосередньої демократії пов'язано з поняттями «виборче право», «виборча система», «активне і пасивне виборче право».

**Виборче право** – це сукупність конституційно-правових норм, регулюючих суспільні відносини, що складаються під час формування представницьких виборних органів держави.

**Виборча система** – це відповідний порядок організації і проведення виборів у представницькі органи і установи держави.

Кожна країна має свою виборчу систему, мажоритарну, пропорційну чи змішану.

*Мажоритарна система* передбачає проведення виборів, закладаючи в основу голосування за конкретного кандидата. Обраним вважається той з кандидатів, хто набрав встановлену законодавством більшість голосів. При цій виборчій системі можливі три різновиди підведення результатів, а звідси і три види мажоритарної системи:

а) *мажоритарна система абсолютної більшості*, при якій обраним вважається кандидат, який отримав більше половини голосів виборців, що брали участь у голосуванні (50 % + 1 голос). Якщо в першому турі голосування жоден із кандидатів не отримав такої більшості голосів, проводиться другий тур голосування між двома переможцями першого туру. За цією системою в Україні обирається Президент України;

б) *мажоритарна система відносної більшості*, при якій обраним вважається кандидат, який отримав більше голосів виборців, ніж будь-хто з його конкурентів. В Україні за цією системою обираються голови сільських, селищних, міських Рад народних депутатів;

в) *мажоритарна система кваліфікованої більшості*, при якій обраним вважається кандидат, який отримав встановлену законодавством більшість голосів, але не менше 2/3, 3/4. В Україні така система не застосовується.

*Пропорційна система* в основу голосування покладає принцип пропорційності між відданими за ту чи іншу партію голосами виборців і отриманими нею мандатами. За цією системою в Україні обираються:

- Верховна Рада України;
- Верховна Рада Автономної Республіки Крим;
- обласні та інші ради.

*Змішана виборча система* одночасно поєднує мажоритарну і пропорційну системи шляхом узгодження інтересів представництва в парламенті представників населення і політичних сил. В Україні за цією системою обиралася Верховна Рада України в 1998 та 2002 рр.

Виборче право громадян передбачає активне і пасивне виборче право.

*Активне виборче право* – це право громадян обирати представницькі органи державної влади.

*Пасивне виборче право* – це право громадян бути обраними до виборних державних органів.

Виборчий процес здійснюється на засадах:

- вільного і рівноправного висування кандидатів у депутати;
- гласності та відкритості;
- свободи агітації;
- рівних можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії;
- неупередженості до кандидатів з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів.

**Референдум** – це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення. Відповідно до Конституції України проводяться всеукраїнські референдуми, референдуми Автономної Республіки Крим, місцеві референдуми (у межах адміністративно-територіальних одиниць),

*Всеукраїнський референдум* призначається:

- Верховною Радою України з питання про зміну території України;

- Президентом України щодо змін Конституції України та за народною ініціативою, якщо вимогу про це підтримано не менш як трьома мільйонами громадян України, які мають право голосу (ст. 72 Конституції України).

*Місцевий референдум* призначається відповідною місцевою Радою, у тому числі на вимогу не менш ніж 1/10 громадян України, які мають право голосу і постійно проживають на території

адміністративно-територіальної одиниці, де проводитиметься референдум.

Крім всеукраїнського та місцевого, *референдуми можуть бути:*

- конституційними;
- законодавчими;
- імперативними;
- обов'язковими;
- консультативними (дорадчими) тощо.

Конституція України не допускає проведення референдумів щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

Представницька демократія забезпечує владу народу шляхом вирішення загальнодержавних питань його представниками, обраними у встановленому законодавством порядку і наділеними владними повноваженнями. Цими представниками народу є колегіальні органи (Парламент, ради різних рівнів) чи одноособові (Президент), які уповноважені приймати рішення, що мають загальнообов'язковий характер на відповідній території здійснювати поточне управління справами держави і суспільства.

Між народними представниками і тими, кого вони представляють, встановлюються визначені відношення, засновані на повноваженнях і довірі. У подібному випадку обидві сторони однаково конститутивні.

Разом із *колективними (колегіальними) загальнодержавними органами* можуть створюватись й одноособові органи, уповноважені виступати від імені держави. В Україні, як і в багатьох інших країнах, це – Президент.

Група ж осіб, яка виступає від імені певної частини населення держави, утворює *орган місцевого самоврядування* (місцеву раду, муніципалітет тощо), який може приймати рішення, що є обов'язковими до виконання в межах відповідної частини території країни і стосуються питань, які належать до компетенції такого органу.

В Україні представницьким органом, уповноваженим приймати загальнообов'язкові в межах усієї держави рішення (закони), є Верховна Рада.

Безпосередня демократія є єдиним способом формування представницьких демократичних органів. Без неї представницька демократія неможлива.

У той же час без представницької демократії безпосередня демократія не змогла б охопити своїм впливом навіть незначну частину владних функцій. А це означає, що зазначені функції були б не демократизованими, тобто виконувалися б адміністративними, а недемократичними органами.



## 1.7. Аналіз публічної політики

**Аналіз політики** – це аргументування причин і наслідків державної політики, а обстоювання політики – здійснення заходів для закріплення та збереження певної політики, яка вважається правильною. До того ж розроблення наукового знання про сили, які впливають на державну політику, і про її наслідки є необхідною умовою для активного обстоювання політики, тобто прагнення за допомогою спеціальних заходів закріпити і зберегти певний її напрям.

**Аналіз державної політики** як прикладна суспільна наука, сфера професійної діяльності і навчальна дисципліна поступово посідає належне їй місце. Термінологічні особливості, з'ясування сфер і меж взаємовпливу політичних наук і аналізу державної політики стають перспективними дослідницькими напрямками.

Аналіз у контексті розуміння терміна «**аналіз державної політики**» – це комплекс аналітичних процедур, спрямований насамперед на пораду щодо майбутніх (конкретних) дій. Доречним є поширене визначення: «**Аналіз державної політики** – це порада щодо державних рішень (дій), орієнтована на клієнта й базована на суспільних цінностях». Тобто термін «аналіз» у контексті «аналізу державної політики» застосовується подібно до поняття «стратегія». Хоча важливим напрямом дослідження є стратегічне планування, стратегічний менеджмент у виробленні державної політики.

Аналіз державної політики був предметом уваги численних досліджень у минулі сторіччя, хоча її докладне вивчення розпочалося тільки в середині ХХ ст. Сучасний термін «аналіз політики» вперше в 1958 р. увів Ч. Ліндблом. Пізніше ним охоче користовався Е. Дрор.

Аналіз політики, який А. Вілдавські назвав повідомленням правди владі, привернув увагу до суспільних наук як засобу поліпшення людського суспільства.

Аналіз політики, як науки про державну політику (*policy science*), керується такими базовими *принципами*:

- мультидисциплінарність: ґрунтування на здобутках, дослідженнях і методології суспільних наук з виробленням власних наукових підходів;
- зорієнтованість на вирішення проблем: центром уваги державної політики є вирішення реальних (конкретних) суспільних проблем;
- нормативність: державна політика має тенденцію до послаблення її нормативності, але вибір напрямку політики здійснюється в межах наукової концепції державної політики і ґрунтується на суспільних цінностях і нормах.

Сучасна наука про державну політику де-факто поділяється на дві окремі сфери:

- *дослідження політики* (policy study), що ґрунтується на емпіричному вивченні конкретних суспільних проблем для розуміння й інформування щодо процесу розроблення й впровадження політики. Це сфера інтересів науковців, груп дослідження політики;

- *аналіз політики* (policy analysis), як мотивована сфера, що прагне безпосередньо впливати на реальні наслідки політики шляхом проектування політики державних інституцій. Безпосередніми виконавцями аналізу політики є аналітики політики.

Важливо розрізняти *аналіз політики* та *обстоювання політики*, оскільки перший вид вимагає критичного підходу до питань державної політики на підставі систематичних знань, а другий вимагає організаційних умінь, ораторського мистецтва, переконливості та наполегливості, уміння грати на політичній сцені.

Іншими словами, *аналіз політики* – це аргументування причин і наслідків державної політики, а *обстоювання політики* – термін для позначення будь-якого дослідження, яке має на меті пряме обстоювання конкретної політики або кількох її напрямів, і таке обмеження дослідники сприймають як належне і цінне. Зв'язок такого дослідження з процесом прийняття державно-політичних рішень можливий лише опосередковано. Загалом обстоювання – це вироблення вагомих аргументів на користь окремих напрямів політики. Слід розрізняти суперечливість у підходах до аналізу політики: аналітика – політичного гравця й політичного гравця – аналітика.

Термін «публічна політика» відносно новий. Його було введено в мову європейської адміністративної та політичної науки в 1970-х рр. як дослівний переклад терміна «public policy». Цей термін протиставляється іншому – «la politique» («politics»), який означає діяльність і боротьбу традиційних політичних дійових осіб (зокрема політичних партій, зацікавлених груп, синдикатів чи нових соціальних рухів), спрямовані на захоплення законодавчої або урядової влади з дотриманням конституційних чи інституційних норм (що окреслено терміном «polity»).

Основною *метою аналізу публічної політики* є не політична влада як така, а її використання з метою вирішення колективних проблем. Поняття публічної політики стосується «гри влади», у рамках інституційної частини між різними публічними особами, які у співпраці або в конфлікті з державними і напівдержавними дійовими особами намагаються конкретно вирішити колективну проблему. На думку європейських фахівців, «публічна політика» визначається як зв'язок

послідовних рішень чи діяльності, прийнятих різними публічними, а інколи приватними дійовими особами, ресурси та інституційна належність яких є різними.

*Аналітичне визначення публічної політики:*

- сукупність послідовних рішень чи діяльність з метою вирішення проблеми, політично визначеної як колективна;
- рішення приймаються різними публічними (інколи приватними) дійовими особами;
- дійові особи мають різні ресурси, інституційну приналежність та інтереси.

*Джерелами аналізу публічної політики є:*

- *дійові особи у вигляді базового трикутника:* політико-адміністративні органи, групи, які виступають у вигляді цілі, і кінцеві користувачі;
- *ресурси* – правові, кадрові, монетарні, силові, організаційні, інформаційні, політичні, часові тощо;
- інституційний і субстанційний зміст продуктів публічної політики та загальні і особливі інституційні норми.

Слід зазначити, що у практиці аналізу публічної політики найчастіше використовується поняття «**актор**». Термін «**актор**» означає того, хто діє як індивідуальний чи колективний суб'єкт публічної політики та головне – у процесі прийняття рішень розглядається як його учасник. Одним з критеріїв актора публічної політики є те, що він повинен діяти стратегічно. Для того щоб суб'єкт розглядався як актор у контексті публічної політики, потрібно, щоб його дії мали відчутний вплив на поточний політичний процес.

*Актор як суб'єкт публічної політики повинен:*

- брати участь у політичному процесі;
- впливати на результат своєю участю.

Прийняття рішень у різних сферах публічної політики є результатом втручання в політичний процес різних акторів. Проблемою процесу публічної політики є те, що не завжди наперед заданими є правила і процедури участі акторів. Тому важливим є наявність стратегічних цілей в актора, які можуть бути задоволені лише шляхом публічної взаємодії. Стратегічні цілі є завжди в індивідуального актора, завдання же колективного актора – їх сформулювати.

Крім таких відомих форм колективного актора, як політичні партії та громадсько-політичні об'єднання, існують ще й такі форми громадських об'єднань:

- асоціація – форма колективного актора, яка є найбільш пристосованою, щоб діяти в інтересах індивідуального актора;

- клуб – форма колективного актора, яка матиме певні проблеми щодо формулювання колективних цілей, оскільки об'єднання в такий спосіб не передбачає наявності спільних цілей;
- рух – в учасників такого утворення відсутні спільні цілі, а також розпорошені ресурси, що зменшує ймовірність позиції актора у процесах прийняття рішень у сфері публічної політики;
- коаліції – найменш стійкий тип колективного актора.

### **Питання для самоперевірки до розділу 1**

1. Кому повинна служити держава: самій собі, політичному угрупованню або всьому суспільству? Аргументуйте свою відповідь.
2. У чому полягають суттєві відмінності держави від інших політичних інститутів: політичних партій, рухів і таке інше?
3. Яка за типом, на ваш погляд, держава існує в сучасній Україні – правова, соціальна або поліцейська? Відповідь обґрунтуйте.
4. Розкрийте сутність понять політична ситуація і політичне рішення.
5. Порівняйте систему прийняття рішень у тоталітарних й авторитарних системах.
6. Розкрийте сутність етапів реалізації політичних рішень.
7. Які етапи розвитку пройшла е-демократія в Україні?
8. Поясніть, на якому етапі розвитку е-демократія перебуває сьогодні. Аргументуйте конкретним прикладами
9. Аргументуйте, чому інформаційно-комунікаційні технології автоматично забезпечують залучення людей до вироблення політики.
10. Чому американська модель е-демократії не застосовується у східних країнах і чим вона відрізняється від європейської?
11. Обґрунтуйте значення соціальної політики в досягненні соціальної справедливості, солідарності та безпеки.
12. У чому полягає особлива роль соціальної політики для формування соціальної держави? Розкрийте основні напрями та функції соціальної політики.
13. Дайте визначення поняттю гуманітарна політика. У чому полягає відмінне та спільне між гуманітарною та соціальною політикою?
14. Як здійснюється народовладдя українського народу? Яке співвідношення двох основних форм здійснення народовладдя?
15. У чому полягає сутність і основна характеристика підходів аналізу публічної політики?

## Тестові питання до розділу 1

1. Вкажіть елементи структури громадянського суспільства:

- а) сім'я;
- б) виконавча влада;
- в) суспільно-політичні організації і рухи;
- г) парламент;
- д) незалежні засоби масової інформації.

2. Основними ознаками влади є:

- а) легітимність влади;
- б) публічна влада;
- в) суверенітет;
- г) територія;
- д) політичні партії;
- е) політичний режим.

3. Назвіть основні моделі переходу держави до демократії:

- а) класична;
- б) пряма;
- в) циклічна;
- г) діалектична;
- д) колективістська;
- е) плюралістична.

4. Чим характеризується політичний режим України:

- а) контролем громадянського суспільства за діяльністю держави;
- б) формуванням представницьких органів влади шляхом загальних, рівних і прямих виборів при таємному голосуванні;
- в) ліквідацією системи привілеїв, пов'язаних з обійманням влади;
- г) наявністю політичного та ідеологічного плюралізму;
- д) забезпеченням конституційних прав і свобод громадян?

5. Назвіть риси демократичної влади:

- а) загальний контроль і насильство;
- б) влада здійснюється представницькими органами влади;
- в) вибір конкретних носіїв влади;
- г) забезпечення конституційних прав і свобод громадян;
- д) дозволено все, що не заборонено законодавством.

6. Основним суб'єктом соціальної політики є:

- а) держава;
- б) громадські об'єднання;
- в) політичні партії.

7. Соціальна держава – це:

- а) тип організації державного і громадського життя, заснований на пріоритеті соціальних цінностей, насамперед права людини на «гідне життя»;

б) тип держави, основними ознаками якої є зв'язаність правом, верховенство законодавства, поділ влади, правовий захист особи, юридична рівність громадянина і держави;

в) тип держави, що виходить з організації та функціонування державної влади на засадах визнання народу її джерелом і носієм.

8. Практичну реалізацію основних положень соціальної державності здійснює переважно:

- а) соціальна політика;
- б) гуманітарна політика;
- в) інформаційна політика.

9. Відповідність між діяльністю громадян (верств) у житті суспільства та їхнім соціальним становищем позначається терміном:

- а) соціальне партнерство;
- б) соціальна солідарність;
- в) соціальна справедливість.

10. Гуманітарна політика – це:

а) діяльність держави зі збалансованого розвитку суспільства, забезпечення стабільності державного правління і соціального захисту населення;

б) політика, спрямована на вирішення комплексу проблем і суперечностей, що виникають у сфері міжнаціональних відносин;

в) система заходів, спрямована на збереження та розвиток фундаментальних загальнолюдських і національних цінностей, збагачення творчого потенціалу людини.

11. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права був підписаний:

- а) у 1965 р.;
- б) 1948 р.;
- в) 1966 р.

12. Основним завданням ЮНІСЕФ є:

а) захист дітей і забезпечення можливостей для повного розвитку їхніх здібностей;

б) проведення досліджень, необхідних для розроблення відповідних технологій, що стосуються всіх аспектів охорони здоров'я;

в) інтелектуальна співпраця, що охоплює заходи науково-технічного, інформаційного та освітнього характеру, сприяє розвитку соціальних наук.

13. Завданням ВООЗ є:

а) проведення досліджень, необхідних для розроблення відповідних технологій, що стосуються всіх аспектів охорони здоров'я;

б) захист дітей і забезпечення можливостей для повного розвитку їхніх здібностей;

в) інтелектуальна співпраця, що охоплює заходи науково-технічного, інформаційного та освітнього характеру, сприяє розвитку соціальних наук.

14. Одним з найважливіших завдань гуманітарної політики є:

а) покращення добробуту населення;

б) збереження певних пропорцій між галузями матеріального виробництва і невиробничої сфери;

в) реалізація духовних потреб людини.

## Практичні завдання до розділу 1

### Завдання 1

Ефективне демократичне врядування є результатом взаємодії добре скоординованої влади, з одного боку, та обізнаного, зацікавленого і активного громадянина – з іншого. Установіть відповідність між загальними критеріями та індикаторами демократичного функціонування публічної адміністрації (у табл. 1.1 необхідно поставити відповідний номер індикатора в стовпець «загальні критерії»).

Таблиця 1.1

Встановлення відповідності між загальними критеріями та індикаторами демократичного функціонування публічної адміністрації

<i>Загальний критерій</i>	<i>Індикатор</i>
1	2
Конституційне врядування – повага до Конституції та законів, а також інших нормативних актів ( )	1. Колегіальність, відкритість, врахування громадської думки та залучення громадян

1	2
Народний суверенітет – залежність формування виконавчих органів влади від волевиявлення народу ( )	2. Кількісне та якісне наближення кадрового складу виконавчих структур до забезпечення гендерного паритету
Двосторонній потік інформації про суспільні справи від урядових структур до громадян і у зворотному напрямі ( )	3. Демократичність поглядів і стандартів поведінки членів уряду та виконавчих структур, дотримання ними норм етики державного службовця
Демократичність процесу прийняття рішень ( )	4. Верховенство закону, дотримання принципу розподілу повноважень у відносинах із президентом, парламентом і судами
Гендерна рівність ( )	5. Форма, частота і результативність політичної комунікації з громадянами
Демократична культура і соціальний капітал ( )	6. Чесність і справедливість виборів і процедур формування коаліційного уряду

### Завдання 2

У практиці зарубіжних країн вважається, що можливість успішного виконання функціональних (посадових) обов'язків обумовлюється професійною характеристикою спеціаліста (освіта, кваліфікація, питання для оцінки компетенції фахівця) – 30 %; його особистими якостями – 30 %; вмінням керівника працювати з людьми – 40 %. Ви згодні з цією точкою зору? Обґрунтуйте свою думку. Чи відображує даний підхід вимоги до керівників органів державного управління?

### Завдання 3

Зобразіть схематично взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні, використовуючи елементи, наведені в табл. 1.2.



Таблиця 1.2

## Органи державної влади та місцевого самоврядування в Україні

<i>Орган державної влади</i>	<i>Орган місцевого самоврядування</i>
Президент України Верховна Рада України Кабінет Міністрів України Міністерства, комітети Місцеві державні адміністрації	Сільські, селищні та міські ради та їхні виконавчі органи. Районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст. Районні в містах ради та їхні виконавчі органи

*Завдання 4*

Оцініть складові загальної ефективності роботи окремого органу державної влади або місцевого самоврядування за складовими: соціальна, функціональна та економічна ефективність. У процесі оцінювання обґрунтуйте встановлення критеріїв оцінювання ефективності, результати занесіть до форми табл. 1.3.

Таблиця 1.3

Вид ефективності	Критерій ефективності	Результат оцінювання
Соціальна		
Функціональна		
Економічна		

*Завдання 5*

Які державні послуги ви отримували в рамках електронного уряду? Як ви можете охарактеризувати стадію зрілості електронного уряду при отриманні даної державної послуги? У чому ви вбачаєте основні проблеми надання державних послуг в електронному вигляді? Аргументуйте свою відповідь.

## 2. ЕКОНОМІКА І ВРЯДУВАННЯ

### 2.1. Публічне врядування (*public governance*): понятійний апарат, сутність і види

#### 2.1.1. Основні підходи до розуміння *public governance* та його еволюція

Реалізація стратегічного курсу держави до демократії та впровадження європейських стандартів належного врядування потребує застосування сучасних підходів теорії та практики державного управління, у тому числі використання адаптованого до українських реалій кращого зарубіжного досвіду.

На сьогодні в західній та певною мірою і в українській науці про управління окреслилася зміна теоретичних підходів: від розгляду процесу управління як «контролю над...» до його розуміння як «взаємодії з...» і «спрямування на...». А перехід до нової парадигми вимагає оновлення термінологічного ряду, який має бути адаптований до її потреб і певною мірою – уніфікований (зрозумілий не лише в Україні). Належить урахувати й те, що основою західної (зокрема англомовної) термінології є слова, запозичені з класичних мов, які є не тільки загальноприйнятими, а ще й відображують витоки республіканського демократизму. Отже, перехід до їхнього широкого вживання неминуче змінюватиме сприйняття процесу управління суспільством та ролі в ньому держави і громадянського суспільства [53].

Визначальною групою термінів, які, на думку авторів енциклопедії державного управління [53], потребують постійного узгодження, визначення взаємозв'язків і відмінностей, є соціальне і державне управління; державне правління і врядування; управління як адміністрування.

Соціальне управління – це *свідомий і цілеспрямований вплив* на суспільну систему загалом або на її елементи, для здійснення якого існують спеціальні управлінські підсистеми, основною функцією яких є *регулювання, управління, урядування*. Усі ці слова є синонімами, хоч кожне з них має свої відтінки значень і вживається в певних контекстах – часом обґрунтовано, а інколи і ні. До останніх належить використання терміна «управління» до соціуму як цілісного, якщо йдеться про його впорядкування, регулювання і спонукання до розвитку в бажаному напрямі та в певних заданих параметрах (соціальне управління в його найширшому значенні), а водночас вживання його для характеристики управлінської діяльності у її «вузькому» значенні: управління як

адміністрування [53]. Головною (хоч і не єдиною) управлінською підсистемою, яка перетворює суспільство в різновид саморегульованих систем, донедавна вважали *державу*, або ширше – *політико-адміністративну систему*, функціями яких є збереження, впорядкування, стабільне функціонування та розвиток суспільства в певному (бажаному, визначеному) напрямі. Держава в такому разі сприймається, звісно, не як політично організоване суспільство певної країни у визначених кордонах, а як сукупність політичних структур (органів влади та підпорядкованих їм органів адміністративного управління), які в інших мовах (а в минулому – і в українській мові також) узагальнено називаються *урядом*, функцією якого є *урядування* [53]. В англійській мові – це *government*, іменник, яким позначається й інституція, і процес. Автори енциклопедії державного управління [53] вважають, що термін *government* має розглядатися як політичне (державне) правління, що передбачає ухвалення рішень. І роблять висновок, що як наука воно є дуже наближеним до політичної науки, особливо в частині вивчення політико-управлінських інституцій.

Водночас із урядуванням, підкреслюється там же, у значенні «управлінської діяльності уряду» в останні два-три десятиліття на Заході інтенсивно утверджується інше, нове поняття – врядування як *governance*, яким позначається *тільки процес*, тобто стосується не структур, а практики, до того ж переважно – у горизонтальному, мережевому вимірі управлінського процесу. У контексті моделей «доброго», «нового», «належного» врядування концепція врядування як *governance* акцентує на взаємовідносинах, процесах, формальних і неформальних мережах, на способах вирішення проблем, намагається знайти поліцентричні та мінімально ієрархізовані форми ефективного, але водночас – гнучкого регулювання суспільних процесів із залученням приватного та громадського секторів суспільства. Певною мірою така модель врядування, як стверджують автори енциклопедії державного управління [53], є викликом політичній владі як єдиному центру прийняття рішень, стверджуючи можливість (особливо в глобальному вимірі) «урядування без уряду».

Нове значення терміна «врядування», зазначається в роботі [53], хоч і з'явилося в широкому вжитку недавно, має глибокі історичні коріння (зокрема його вживали у Франції ще у XIII ст.). В українській мові це слово також не нове, але дещо призабуте, оскільки в радянський період було витіснено словом «правління», аналогом російського «правление». Українською мовою «урядувати» – це означає упорядковувати, організовувати й досягати окреслених цілей. Уряд, урядування, урядовець, урядник – поняття дуже важливі для

українського суспільного життя та свідомості. Однак сьогодні його доводиться запозичувати з англійської мови. Причинами цього, зокрема, є тривала відсутність державності і послуговування політико-управлінським лексиконом тих країн, у столицях яких зосереджувалася влада над Україною; спадщина комуністичного минулого з її злиттям партії і держави, політичного управління з адміністративним.

Отже, нині постає питання розуміння терміна *public governance*, використовуючи словосполучення «публічне врядування», яке акцентує на залученні до управлінської діяльності більшої кількості суб'єктів, її виході за межі уряду. У ході цього в енциклопедії державного управління [53] підкреслюється, що початкова літера «у» та «в» на початку слова «врядування», за правилами української фонетики, чергується винятково заради милозвучності і ніякого смислового навантаження не несе (тобто врядування тотожне урядуванню).

Автори енциклопедії державного управління [53] підкреслюють, що слід також звернути увагу на потребу більш чіткого розмежування понять «урядування» та «адміністрування» або, що майже є тим самим, політичного та адміністративного управління. Якщо управління як адміністрування є функцією адміністративно-управлінського апарату (який є складовою уряду, а разом вони утворюють те, що часто називають публічною адміністрацією), то врядування залишається справою всіх гілок влади, кожна з яких має свої повноваження і несе свою частку відповідальності за наведення ладу в суспільстві, його впорядкування, оптимальне функціонування і розвиток у бажаному напрямі. Згідно з новими підходами публічне врядування є також справою інших суспільних суб'єктів: бізнесу, громадянського суспільства. Урядування здійснюється на різних рівнях суспільної системи шляхом визначення напряму розвитку, прийняття і впровадження загальнозначущих для певного рівня рішень, які на загальнонаціональному рівні завжди мають спрямування.

Починаючи з 90-х рр. ХХ ст. з'явилося безліч трактувань змісту поняття *governance*, на прикладі яких можна простежити його еволюцію.

Найчастіше його ототожнюють з іншим близьким за змістом поняттям – *government* (уряд).

До речі, як підкреслюється в роботі [86], *Concise Oxford dictionary* визначає *government* як «форму організації держави» або «сукупність керівних органів у державі ... адміністрація або міністерство». *Government* трактується як «акт, спосіб або факт управління». В останньому значенні воно практично ідентичне поняттю *governance* («акт, спосіб, факт або функція управління, влада, контроль»).

У європейській політичній традиції склався стійкий консенсус відносно того, що саме уряд має нести основну відповідальність за вирішення суспільних проблем. Можливості власне суспільства до розрахунку не бралися.

Наприкінці ХХ ст. ця точка зору здавалась остаточно застарілою. Укорінення демократії і становлення самодостатнього громадянського суспільства в країнах Заходу перетворили уряд з монопольного суб'єкта суспільного розвитку в одного з «гравців» або акторів на соціальному полі. У понятті *governance* фіксується, як саме уряд взаємодіє з громадськими організаціями і представниками бізнесу.

Учасники Всесвітньої конференції з якісного управління, яка відбулася в 1999 р. у Манілі (Філіппіни), відкинули традиційне уявлення про *governance* як сферу виняткової компетенції уряду. *Governance* розглядалося на конференції як елемент, складова і держави (державного управлінського апарату), і громадянського суспільства, і приватного сектора [86].

Аналізуючи різні трактування поняття *governance*, автори роботи [86] роблять висновок, що деякі дослідники пропонують розглядати *governance* в контексті механізму прийняття рішень: *governance* є мистецтвом управління (*the art of steering*) суспільними інститутами. Інші звертають увагу на відсутність у даному визначенні вказівок на наявність вертикальних організаційних зв'язків і відносин контролю.

У більш широкому сенсі поняття *governance* містить у собі взаємодію між структурами, процесами і традиціями, що визначають, яким саме способом здійснюється влада, як приймаються рішення і в який спосіб громадяни або їхні представники висловлюють свої інтереси.

Заступник Генерального секретаря ООН Луїза Фрешет пропонує таке визначення: «Governance є процесом, у рамках якого ... суспільні інститути, бізнес-організації та групи громадян формулюють свої інтереси, здійснюють свої права та обов'язки і розв'язують протиріччя» (промова на Всесвітній конференції з якісного управління в Манілі, 31 травня 1999 р.) [86].

Саме концепція *governance* поєднала цінності та інтереси громадян, діяльність законодавчих, виконавчих і юридичних установ у такий спосіб, який припускає взаємодію між ними, що у свою чергу може мати значні наслідки для державної політики.

Концепція *governance* розглядається і як свого роду методологія, що визначає засади переходу колишніх соціалістичних країн до демократії.

У зв'язку з цим Г. Хайден трактує *governance* як «усвідомлене управління існуючими державними структурами з погляду посилення легітимності суспільної сфери» [86].

*Governance* є продуктом людської діяльності (*human agency*), що допомагає встановити взаємодію між державою і суспільством. *Governance* «впливає на інституціональні рамки, у межах яких взаємодіють громадяни й (державні) діячі та здійснюється політика» [86].

Програма розвитку ООН (*The United Nations Development Programme, UNDP*) визначає *governance* як «здійснення економічної, політичної та адміністративної влади (*authority*) з метою управління (*manage*) життям країни на всіх рівнях». *Governance* містить у собі механізми, процеси та інститути, за допомогою яких громадяни та їхні групи висловлюють власні інтереси, здійснюють свої законні права, виконують обов'язки й улагоджують конфлікти [86].

Своє «робоче» визначення поняття *governance* запропонували аналітики Світового банку.

У широкому сенсі – це сукупність традицій та інститутів, за допомогою яких здійснюється влада. Сюди належать:

а) процеси, у ході яких уряди обираються, контролюються і зміщаються;

б) здатність уряду ефективно формулювати й реалізовувати здорову (*sound*) політику;

в) повага громадян і держави до установ, які спрямовують (*govern*) економічні та соціальні взаємодії між ними [86].

*Governance* є системою інститутів, за допомогою яких здійснюється влада (*authority*) у країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги.

Таким чином, як зауважують у роботі [86] вітчизняні дослідники В. В. Корженко, В. В. Нікітін, адекватного й загальноприйнятого перекладу терміна *governance* українською (як, утім, і більшістю інших мов) поки не існує.

З огляду на необхідність розмежування змісту понять *governance*, *government* і *management* В. В. Корженко, В. В. Нікітін у роботі [86] надають таку їхню інтерпретацію.

*Management* – процес управління взагалі.

*Government* – це, по-перше, побудована на принципах ієрархічної субординації система органів виконавчої влади, а по-друге, діяльність даних органів.

*Governance*, на відміну від менеджменту, розглядає державне управління як процес взаємодії великих організованих груп людей з приводу вироблення і реалізації управлінських рішень, тобто як політичний, а не технологічний процес.

Від *government governance* відрізняє [86]:

- *по-перше*, обов'язкова участь у процесі державного управління представників громадянського суспільства і бізнесу;

- *по-друге*, орієнтація не на результат управлінської діяльності, а на формування демократичного механізму вироблення і реалізацію рішень на підставі суспільного консенсусу в принципових питаннях.

Слід додати, у роботі [86] зауважується, що як аксіома приймається теза про те, що демократичний, прозорий для громадськості процес реалізації політики не може призвести до масштабних негативних наслідків.

У табл. 2.1 наведено рівень застосування та вид діяльності основних управлінських концепцій, а в табл. 2.2 – функції та сфери застосування концепції *governance*.

Таблиця 2.1

Концепція *governance* відносно інших концепцій і моделей управлінської діяльності [86]

Рівень	Вид діяльності	Концепція
Мета	Політична діяльність ( <i>politics</i> )	<i>Governance</i>
Макро-	Політична дія ( <i>policy</i> )	Вироблення політики ( <i>policy-making</i> )
Мезо-	Програма ( <i>program</i> )	Державне управління ( <i>public administration</i> )
Мікро-	Проект ( <i>project</i> )	Управління ( <i>management</i> )

Таблиця 2.2

Основні функції та сфери застосування концепції *governance* [86]

Основна функція	Сфера інституціоналізації	Цілі та правила
1	2	3
Соціалізуюча	Цивільне суспільство	Ознайомити громадян із суттю суспільних проблем
Об'єднуюча	Політичне суспільство	Забезпечити включення суспільних проблем до порядку денного політичних інститутів
Виконавча	Уряд	Домогтися участі урядових закладів у вирішенні суспільних проблем

1	2	3
Управлінська	Державні службовці	Визначити форму участі державних службовців у здійсненні ухвалених рішень
Регуляторна	Економічне суспільство	Визначити, яким чином держава й ринок взаємодіють для забезпечення розвитку
Правозастосовна	Судова система	Визначити форми й методи вирішення спорів і конфліктів

Еволюційно в теорії управління, як зазначено в енциклопедії державного управління [53], змінилися три парадигми. Наприкінці ХІХ ст. і до 40–50-х рр. ХХ ст. панувала концепція *«раціональної бюрократії»*; у 60–70-х рр. ХХ ст. їй на зміну сформувалася концептуальна модель *«нового публічного менеджменту»*, а з 80–90-х рр. ХХ ст. інтенсивно впроваджуються підходи *публічного врядування* (*«public governance»*) і його різновиду *«доброго/належного врядування»* (*«good governance»*).

Отже, кожному етапу розвитку суспільства відповідають належні концепції управління суспільством зі своїми принципами, моделями, методами, формами та технологіями.

### **2.1.2. Предметна сфера та методологічна основа публічного врядування**

Предметна сфера публічного врядування, вважаючи на те, що словосполучення *«Публічне врядування»* є новим терміном у вітчизняній науці, ще остаточно не визначена.

Сьогодні можна знайти визначення предметної сфери адміністративної діяльності органів публічної влади. Так, Г. Атаманчук виділяє три складові суспільної реальності, у межах яких до предметної сфери відносить:

- відносини між державою, суспільством і громадянами, на підставі і завдяки чому формуються управлінські впливи (управління суспільством з боку державного апарату), у цьому процесі першорядне значення набувають правові механізми об'єктивізації і об'єктивізації державного управління;

- відносини в межах держави, між її інституціями з приводу розподілу предмета справ і державної влади, необхідної для здійснення



управління. Провідним питанням цих відносин виступає визначення правового статусу державних органів;

- вольові відносини між людьми, які залучені до державно-управлінських процесів, причому як із причин своєї професійної діяльності, так і звернення до державних органів задля вирішення власних проблем [5].

Якщо вважати, що предметна сфера публічного врядування відповідає предметній сфері публічного управління, то можна скористатися підходом, який наведений у роботі [111], відповідно до якого предметна сфера цього виду діяльності формується з сукупності політико-правових і соціальних явищ і процесів, що характеризують сферу взаємодії держави і суспільства як суб'єкта та об'єкта управління і самоврядування.

Отже, предметна сфера публічного врядування може бути окреслена такими основними поняттями, як держава, політика, публічне врядування, влада.

Предметна сфера теорії публічного управління формується з сукупності політико-правових і соціальних явищ і процесів, що характеризують сферу взаємодії держави і суспільства як суб'єкта й об'єкта управління та самоврядування.

**Методологія** (від грец. *methodos* – спосіб, метод і *logos* – наука, знання) – вчення про правила мислення під час створення теорії науки, вчення про науковий метод пізнання й перетворення світу; його філософська, теоретична основа, сукупність методів дослідження, що застосовуються в будь-якій науці відповідно до специфіки об'єкта її пізнання [126].

Отже, методологією науки «Публічне врядування», яка в Україні тільки формується, можна вважати принципи її пробудови, методи, форми організації та способи наукового пізнання.

Публічне врядування як об'єкт наукового пізнання слід розглядати як багатопланове утворення. Теорія, що його вивчає як *предмет*, має виділити проблеми сутності і специфіки публічного врядування, його закони, принципи, форми і методи, а також особливості суб'єкта й об'єкта публічного врядування.

Отже, враховуючи масштабність і складність проблем публічного врядування, особливого значення набувають наукові підходи і методи їх вирішення.

Як багатопланове утворення, наука «Публічне врядування» у якості методологічної основи використовує теоретичні досягнення таких наук, як теорія держави і права, державне управління, теорія адміністративного права, політологія, соціологія, соціологія управління,

організаційно-управлінські науки, науковий менеджмент, конфліктологія, публічне управління, публічне адміністрування тощо.

### 2.1.3. Понятійний апарат *public governance* (публічного врядування)

Поняття є відображенням найбільш суттєвих і властивих предмету чи явищу ознак і його зміст – це сукупність об'єднаних ознак і властивостей. Розкриття змісту поняття називається визначенням. У процесі розвитку наукових знань визначення можуть уточнюватись, доповнюватись у змісті новими ознаками. Визначенням, як правило, завершується процес дослідження. Найбільш узагальнені й фундаментальні поняття називаються категоріями [125].

Ураховуючи, що вітчизняна наука публічного врядування робить перші кроки, то її понятійний апарат тільки формується. Певна частина понять упроваджується з практики зарубіжної науки *public governance*. У той же час, як було показано, вона використовує теоретичні досягнення споріднених наук, і більш за все науки «Публічне управління», а тому її понятійний апарат формується зі споріднених понять.

У 2011 р. вийшла друком «Енциклопедія державного управління» [53], у восьмому томі якої надано основні поняття публічного врядування, а найпоширеніший понятійний апарат публічного управління наданий у роботі [111], тому в цьому пункті використано поняття з цих джерел, які є основою понятійного апарату вітчизняної науки «Публічне врядування».

*Врядування* – це термін, що використовується в теорії державного управління для позначення кількох близьких за змістом, але не ідентичних понять. *Врядування* тлумачиться як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, які створюють сприятливі політико-правові і фінансові передумови, з приватним сектором, що генерує робочі місця і забезпечує доходи, і громадянським суспільством, яке мобілізує внутрішні ресурси задля досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку. Інше значення *врядування* постає як самостійне вирішення (вряджання) народом, окремими спільнотами (територіальними, етнонаціональними) питань своєї життєдіяльності відповідно до їхньої суверенної волі. *Врядування* може розглядатися як «правління» і як «спрямування». Використовується в понятті «електронне врядування» (е-уряд), що означає спосіб організації публічної влади за допомогою

систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі [53, с. 81].

*Врядування* – це суспільний інститут.

*Суспільний інститут* – форма закріплення і спосіб здійснення спеціалізованої діяльності, яка забезпечує стабільне функціонування суспільних відносин [111].

*Соціальні відносини* – відносини між людьми, які виникають у певних історичних умовах, у певному місті і часі. Це відносини відповідальної взаємозалежності між людьми [111].

Природа публічного врядування розкривається в основному через специфічні форми і методи реалізації представницької влади, які входять як складові до його механізму. Причому слід зазначити, що способи реалізації суб'єктами публічного врядування їхніх повноважень набувають найчастіше адміністративно-правової форми.

*Механізм врядування* – складна політико-управлінська категорія. Якщо скористатися визначенням, яке надають науковці механізму публічного (державного) управління [111], базуючись на системному підході, до складових механізму публічного врядування також можна віднести *цілі, рішення, впливи, дії та результати*.

Отже, *механізм публічного врядування* – система, яка забезпечує практичну реалізацію публічного врядування та досягнення зазначених цілей, що має свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт урядування (наприклад громадянське суспільство або влада) з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням.

*Громадянське суспільство* – це сукупність інституцій, члени яких переважно беруть участь у складній системі недержавної діяльності [131].

*Об'єднання громадян (ОГ)* – найбільш загальний термін, що стосується громадських організацій, професійних спілок, політичних партій (ст. 36 Конституції України) [131].

*Громадські організації (ГО)* – об'єднання громадян, створені для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів (ст. 3 Закону України «Про об'єднання громадян») [131].

*Благодійні організації (БО)* – недержавні організації, що здійснюють благодійну діяльність відповідно до Закону України «Про благодійництво та благодійні організації» (ст. 1) [131].

*Неприбуткові організації (НПО)* – опосередковано визначаються в Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств» (ст. 7.11) [131].

*Непідприємницькі товариства* (НТ) – товариства, що не мають на меті одержання прибутку для наступного розділу між учасниками (ст. 85 Цивільного Кодексу України) [131].

Впливи, що спостерігаються в системі публічного врядування, споріднені з методами управління, серед яких найчастіше виділяють адміністративні (організаційно-розпорядчі), економічні, соціально-психологічні.

Так, адміністративні методи публічного врядування слід розглядати як способи і засоби впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти. Вони мають низку притаманних ознак: існує можливість визначити, як саме той чи інший суб'єкт здійснює свою повсякденну діяльність; виражають зміст управлінського впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт; репрезентують керівну роль держави; використовуються як засіб реалізації функцій і повноважень; мають свою форму, своє зовнішнє вираження [39].

Слід підкреслити, що методи публічного врядування, особливо адміністративні та економічні, повинні містити в собі вимоги законодавчої влади. Єдине джерело закладеної в них юридичної сили – норми законодавства; воно має рівнозначно розповсюджуватися на всіх учасників суспільних відносин, у тому числі й на органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадянське суспільство.

Функції публічного врядування можна визначити аналогічно функціям управління, тобто діям, що здійснюються для забезпечення цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт. Отже, функції публічного врядування можна класифікувати також за аналогією на дві групи: загальні та конкретні. Загальні функції відображують сутність процесу публічного врядування, а конкретні функції – його зміст залежно від об'єкта.

Крім того, слід розрізняти функції публічного врядування від функцій публічного органу (наприклад, органу державної виконавчої влади, органу місцевого самоврядування тощо).

#### **2.1.4. Сутність публічного врядування. Види публічного врядування**

Поняття «врядування», як зазначено в роботі [53], вводить у наукову лексику вітчизняними дослідниками державного управління в Україні починаючи з II пол. 90-х рр. XX ст. як відображення необхідності внесення сутнісних змін у систему управління суспільним

розвитком за умов розгортання в країні демократичних і самоорганізаційних процесів.

Наразі в науці державного управління визначено кілька підходів до визначення змісту поняття «врядування». *Перший зміст* (З. Балабаєва) – «врядування» постає як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, приватного сектора і громадянського суспільства і є важливим кроком на шляху демократизації системи публічного управління. Охоплює, з одного боку, практику публічного адміністрування на всіх рівнях, з іншого – інститути, механізми, процеси, через які організовані групи громадян виражають і узгоджують свої інтереси, регулюють суперечності, реалізують законні права і виконують громадянські обов'язки. Таке тлумачення «врядування» близьке за значенням до англійського поняття *governance* і не є ідентичним поняттю «урядування», зміст якого охоплює виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади (від англ. *government*) [53, с. 81–82].

*Друге* значення «врядування» (П. Надолішний) повністю включає зміст поняття «врядування – *governance*», але постає як самостійне вирішення народом, окремими спільнотами (територіальними – місцеве самоврядування; етнонаціональними – територіальна й екстериторіальна культурна автономія тощо) питань своєї життєдіяльності відповідно до їхньої суверенної волі і національної традиції [53, с. 82].

У 2001 р. Європейська Комісія прийняла Білу книгу «Врядування в Європі», у якій викладено основні принципи переходу до нової парадигми управління єдиною Європою на принципах *governance*. Поняття *governance* визначається як «правила, процеси і поведження, що впливають на засоби взаємодії країн на європейському рівні, особливо такі, як відкритість, участь, підзвітність, ефективність і погодженість» [53, с. 82].

Отже, *сутність публічного врядування* можна визначити як систему правил, процесів і поведження, що впливають на засоби партнерської взаємодії народу, державної влади, місцевого самоврядування, приватного сектору і громадянського суспільства, особливо такі, як відкритість, участь, підзвітність, ефективність і погодженість.

## **2.2. Сучасні концепції і стандарти публічного врядування**

### **2.2.1. Сучасні концепції публічного врядування**

Кардинальні зміни в зовнішньому глобалізованому світі кінця ХХ – початку ХХІ ст., трансформація сутності і ролі держави в

суспільстві, розвиток інформаційних технологій, незадоволення громадян досить жорсткими бюрократичними формами державного управління сприяли переосмисленню основних принципів публічного управління в США та європейських країнах [64], що призвело до появи сучасних концепцій публічного врядування.

Однією з таких концепцій є запропоноване одним із видатних авторитетів Р. Роудз так зване «нове урядування» (*public governance, new governance*) – модель, що утверджується в управлінні суспільним процесами в епоху глобалізації і зміни функцій національної держави. Підвидом останнього є також «добре урядування» як концепт, що закладає нормативний стандарт урядування під час його застосування до країн, у яких відбувається процес модернізації суспільних і управлінських систем [81].

Під час упровадження нової моделі публічного врядування слід урахувувати її переваги та ризики. Головним, що з'являється нового з переходом до публічного врядування, є зміна ролі держави (або уряду в широкому розумінні) у процесах управління суспільством. Упродовж усього ХХ ст., як підкреслено в роботі [81], держава розросталась і бюрократизувалась, а тепер настав час повернення цих процесів у зворотному напрямі. Змінюється спосіб урядової діяльності: замість «правити» вона «скеровує», зменшується обсяг її функцій; те саме говорять про виникнення «порожнистої держави», яка є своєрідною оболонкою і управлінським органом для інших суспільних агентів управління. Межі між трьома секторами – публічним (урядовим, політичним), приватним і громадським – розмиваються, а форми взаємодії, втручання і контролю примножуються. Ефективність управління у ході цього не знижується, а зростає завдяки тому, що ним займаються зацікавлені суб'єкти. Отже, посилаючись на висловлювання Р. Роудз: «Урядування є результатом інтерактивних соціополітичних форм управління», і думки інших дослідників, у роботі [81] стверджується, що такий напрям розвитку держави та її функції підтверджуються досвідом Великої Британії, країн Європейського Союзу, Австралії.

Другою особливістю нового урядування, як зауважується в роботі [81] з посиланням на Р. Роудз, є те, що змінюється стиль управлінської діяльності: замість розпоряджень згори вниз іде координація по горизонталі, за мережевим принципом. Мережі чинять опір централізованому керівництву і витісняють конкуренцію, яка розвивалась в епоху домінування моделі «нового публічного менеджменту», що була першим кроком до нового врядування, а нині залишається близьким до нього різновидом управлінської діяльності.

«НПМ має стосунок до обговорення урядування, тому що (з одного боку) управління – центральне питання в аналізі нового публічного менеджменту, а (з іншого боку) управління – це синонім урядування» (переклад А. Колодія) [81].

Новий публічний менеджмент, на що вказується в роботі [81], нині відступає перед новим публічним урядуванням, яке менш комерціалізоване, але, на думку деяких дослідників, так само деідеологізоване. Його метою є *керованість, ефективність і результативність*, яких досягають завдяки залученню наявних суспільних суб'єктів, не маючи на меті їхньої заміни. У деяких країнах Африки серед суб'єктів урядування згадують лендлордів, а в Україні, слід погодитися з А. Колодієм [81], – це олігархи (доки в їхніх руках зосереджена значна частина бізнесу).

Отже, виникає третя особливість концепції нового (публічного) урядування: всупереч стереотипним уявленням воно не вказує на процес демократизації управлінського процесу і не є синонімом демократичного урядування. *Демократичне урядування* – це його частковий випадок [81].

Деякі автори зазначають, що й у розвинених країнах виникають певні суперечності, пов'язані з переходом на модель нового урядування, зокрема існує її неузгодженість зі звичними механізмами демократичного контролю за прийняттям і виконанням рішень. Дж. Стокер, на якого посилається А. Колодій у роботі [81], вказує й на інші проблемні аспекти нового урядування: слабкість нормативної основи; загострення питання підзвітності («поява неочікуваних результатів і неадекватність механізмів підзвітності»); збільшення можливостей для уникнення звинувачень, пошуку «цапів-відбувайлів»; зниження взаємної відповідальності публічного і непублічного секторів; владна залежність організацій, втягнутих у колективні дії. І далі підкреслюється, що, хоч урядування становить позитивну спробу відповісти на соціальні й економічні виклики інноваційним способом, його не можна вважати панацеєю.

Концепція *належного урядування* (від англ. *good governance*) базується на принципах (загальних основоположних началах), що визначають порядок формування і діяльність органів влади на місцевому та регіональному рівнях, їхнє місце і роль у забезпеченні реалізації гарантій права громадян на отримання якісних, ефективних управлінських послуг [64].

Принципи належного урядування, як зазначено в Енциклопедії державного управління [53], розроблені на основі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, Європейської Стратегії

щодо інновацій і доброго врядування на місцевому рівні, загальноприйнятих морально-етичних норм із урахуванням сформованих особливостей організації та функціонування органів влади на місцевому та регіональних рівнях.

Принципи належного врядування, які названі в Білій Книзі з європейського врядування [1], включають такі елементи: участь громадян (*participatory*), орієнтацію на консенсус (*consensus oriented*), прозорість (*transparency*), підзвітність (*accountability*), дотримання закону (*rule of law*), ефективність і результативність (*effectiveness and efficiency*), відповідальність (*responsiveness*), справедливість (*equity and inclusiveness*).

Окреслені принципи лягли в основу адміністративних реформ більшості європейських країн і стали реальними принципами функціонування органів публічної влади.

Трансформація методологічних установок безпосередньо публічного управління сприяла переходу від концепції «нового державного менеджменту» до концепції політичних мереж та інтеграції цих двох концепцій у концепцію *governance*. Схематично цей процес П. І. Надолішній у роботі [108] відображує так.

*Новий державний менеджмент (new public management)* – як спроба включити в публічне управління елементи управління бізнесом. Окремі елементи (передусім орієнтація на ефективність) були сприйняті, але не було сприйнято вузьку ринкову спрямованість змін.

*Теорія політичних (соціальних) мереж* відновлює в нових умовах взаємозв'язок громадянського суспільства, бізнесу і публічного управління, підкреслюючи, що ефективність і справедливість останнього визначаються новими мережевими відносинами, співробітництвом і взаємною відповідальністю.

*Концепція governance (good governance – належне управління, responsive governance – чутливе управління)* спрямована саме на обґрунтування зв'язку публічного управління з вибором і здійсненням політики, описом способів і методів такого співробітництва. *Governance* наголошує на політичних аспектах самого процесу адміністрування, на інститутах і механізмах, через які органи влади взаємодіють з громадянським суспільством і через які організовані групи громадян, окремі громадяни виражають і узгоджують свої інтереси, реалізують законні права.

Важливе місце в цьому процесі посідає *нова інституційна концепція*. Вона акцентує увагу на дотриманні норми як результату індивідуального раціонального вибору, що розглядається в якості ключової передумови взаємного узгодження інтересів і намірів суб'єктів суспільного процесу, а отже, як передумова ефективної координації



соціальних взаємодій. Фактично йдеться про визначення і обґрунтування *підстави*, яка може бути покладена в основу вироблення і прийняття спільного рішення щодо вирішення проблеми, де пересікаються інтереси кількох суб'єктів (органів публічної влади різних рівнів, органи влади і бізнесових і громадських структур) [108].

Близько за змістом до концепції *governance* є *концепція демократичного врядування*, що наприкінці 90-х рр. ХХ ст., і особливо впродовж наступного десятиріччя, розробляється вітчизняною наукою державного управління.

Це система наукових поглядів на управління суспільним розвитком, що відображує парадигмальні зміни в теорії і практиці державного управління:

- переорієнтацію державно-управлінської системи на людину як вищу мету;
- розуміння держави як основного політичного інституту суспільства, сформованого суспільством і підконтрольного йому;
- тлумачення управління суспільним розвитком як процесу самоорганізації.

Її відмінність від концепції *governance* полягає передусім у тому, що «врядування» в українській політичній і науковій традиції означає самостійне вирішення народом, окремими його частинами питань своєї життєдіяльності відповідно до його суверенної волі [108].

Ці дві концепції, що ґрунтуються на інституційній теорії держави і виходять із органічного взаємозв'язку політики та державного управління, визначили сукупність базових принципів, які характеризують сучасну модель *демократичного й ефективного* публічного управління: верховенство права; участь громадян; партнерство; прозорість; чутливість; орієнтація на згоду; справедливість; ефективність; підзвітність; відповідальність [108].

На Заході 90-ті рр. ХХ ст. проходили під знаком «кризи національної держави», у результаті з'явилася концепція *державної автономії* як здатності держави протистояти зовнішньому тиску, зокрема інтересам приватних корпорацій, що мають як національний, так і міжнародний статус. Не менш важливе значення, як підкреслюється в роботі [108], має і *концепція сталого розвитку* (*conception of sustainable development*).

### 2.2.2. Сучасні стандарти **public governance**

Їх часто ототожнюють з європейськими стандартами публічного управління, хоча зміст останнього, як підкреслюється в роботі [162], дискутується у вітчизняній науковій літературі.

Стандарт (від англ. *standard* – норма, зразок) – це «створений на основі консенсусу та ухвалений визнаним органом нормативний документ, що встановлює для загального і багаторазового користування правила, настановні вказівки або характеристики різних видів діяльності чи її результатів і є спрямованим на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері та доступним широкому колу користувачів» [109].

Разом із цим застосовується поняття «нормативний документ» – «документ, що встановлює правила, загальні принципи чи характеристики різного виду діяльності або її результатів» [109].

Наведені погляди, як підкреслюють автори у роботі [162], відображують скоріше формалізований підхід до розуміння стандарту, за яким він розглядається в широкому сенсі як зразок, еталон, модель, що приймається за базову для зіставлення з нею інших подібних об'єктів.

Із цим збігається досить поширена думка, що європейські стандарти управління є своєрідним пакетом документів, який стандартизує за допомогою конкретних форм, показників, критеріїв і шаблонів основні види діяльності організації з виробництва певного роду продукту/послуги шляхом деталізації, опису, уніфікації або паспортизації процесів, що реалізуються з метою отримання очікуваного результату.

Деякі з авторів, як зауважується в роботі [162], вважають, що поняття європейського стандарту управління стосується насамперед адміністративного простору, тобто це дотримання основних нормативно-правових документів, які встановлюють соціально-політичний образ держави, фіксують вихідні принципи її функціонування й розвитку. Інші вважають, що європейські стандарти публічного управління – це сукупність норм, принципів і правил організації діяльності державних і бізнесових структур. Існує дещо інша позиція, коли дослідники окремо виділяють європейські принципи управління та визначають їх, у свою чергу, за сукупністю стандартів.

На думку авторів роботи [162], стандартизація в публічному управлінні адекватна за ступенем доцільної формалізації рівню принципів як рекомендованих правил діяльності й основних вимог до неї з огляду на певне бачення системи суспільного устрою й сучасну парадигму публічного управління.

*Європейські стандарти публічного управління* – це комплекс принципів і норм формування і упровадження політик, вимог до системи управління, які в сукупності створюють засади добровільного й повторного їх застосування в діяльності з метою наближення до певної

еталонної моделі побудови й реалізації сучасної публічної влади, орієнтованої на людину [162].

*Приклади Європейських стандартів публічного управління*

Якщо спроектувати згадані принципи на тривимірний простір «урядування – адміністрування – менеджмент», то буде отримано певне позиціонування принципів, кожна група яких підтримує зміст діяльності за осями зазначеного простору (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Тривимірний простір «урядування – адміністрування – менеджмент» [162]

На вісь *урядування* проектуються переважно принципи демократичного врядування; громадської участі; належного врядування та адміністрування; лояльності та поваги до територіальної цілісності; свободи дій; правових гарантій і захисту; належного ресурсного забезпечення; міжрегіонального та міжнародного співробітництва.

Узагальнення цієї групи принципів дозволило в роботі [162] стверджувати, що ці принципи презентують ідеологічно-демократичну основу публічного управління на регіонально-місцевому рівні.

На вісь *адміністрування* проектуються переважно принципи субсидіарності; концептуального визначення регіональної влади; взаємовідносин регіональних влад з органами місцевого самоврядування; сплетіння; конституційного та законодавчого закріплення; відповідальності за діяльність в інтересах населення регіону; інституційної організації та організаційної незалежності; належного контролю та нагляду.

Узагальнення цієї групи принципів дозволило в роботі [162] стверджувати, що ці принципи відображують інституційну основу сучасного публічного управління на регіонально-місцевому рівнях.

Що стосується осі *менеджмент*, то, як стверджується в роботі [162], майже не сформовано принципи, що в сукупності надавали б методологічно-діяльнісну основу формування й реалізації політик, стратегій, програм, проектів досягнення людиноорієнтованих цілей у демократичній оболонці європейського врядування.

У цьому разі, на думку авторів роботи [162], доцільно врахувати, що менеджмент у застосуванні до сфери публічного управління не тільки охоплює процес «виконавського» адміністрування, а передбачає насамперед чітке уявлення кінцевого соціально визначеного результату, максимально ефективну організацію дій для досягнення цілей і, головне, реальну відповідальність за результат.

Наприклад, для муніципального менеджменту в роботі [162] визначено такі принципи.

*Принцип гармонізованого керованого розвитку* – передбачає розвиток територіальних громад на засадах програмно-цільового підходу з урахуванням маркетингового та економічно обґрунтованого потенціалу й конкретних переваг території, базується на ідеології сталого розвитку, що забезпечує синергію економічної, соціальної та екологічної складових і спрямовує на гармонізацію зі стратегічними орієнтирами розвитку регіону і суміжних територій.

*Принцип забезпечення високої якості публічних послуг і захисту прав споживачів* – передбачає побудову системи надання послуг на засадах використання визнаних у Європі моделей якості і сімейства стандартів ISO-9000, створення на рівні муніципальних органів влади наближеної до клієнта системи захисту прав споживачів.

*Принцип регулярного зворотного зв'язку з громадою з приводу оцінювання якості діяльності влади з позицій громадянина-споживача послуг* – передбачає формування системи індикаторів стану громади в ключових сферах діяльності влади, регулярне проведення бенчмаркінгу з громадами-конкурентами, постійний моніторинг громадської думки, зокрема з використанням сучасних електронних інтерактивних засобів комунікацій типу електронне місто.

*Принцип раціонального сполучення міжсекторного співробітництва з конкуренцією за муніципальні ресурси під час вироблення й надання послуг* – передбачає налагодження на ринкових взаємовигідних засадах партнерства в трикутнику «влада – бізнес – громада» і водночас створення реального конкурентного середовища під час розподілу муніципальних ресурсів серед агентів, що забезпечують функціонування та розвиток громади.

*Принцип корпоративного підходу* – передбачає розгляд громади як специфічної багатопрофільної корпорації, де члени громади є співвласниками муніципального майна, учасниками цільових

муніципальних займів, добровільними інвесторами проектів із покращення умов життєдіяльності в громаді, що активізує їхню співучасть в управлінні справами громади; орієнтує на запровадження нової організаційної культури муніципальних корпоративних відносин.

*Принцип кластерного підходу до організації територіального співробітництва виробників товарів і послуг* – передбачає використання раціональних форм об'єднання зусиль і ресурсів виробничих структур території.

*Принцип відкритості влади й співучасті в управлінні* – передбачає доступність до інформації, на якій ґрунтуються владні рішення, громадську експертизу рішень влади, створення необхідної кількості громадських організацій у проблемних сферах функціонування та розвитку громади, що уособлюють осередки громадянського суспільства.

*Принцип постійного розвитку системи управління громадою* – передбачає постійне вдосконалення менеджменту в муніципальних органах влади, створення раціональних структур управління, делегування повноважень і систем прийняття рішень з урахуванням необхідності їхньої громадської експертизи, запровадження систем управління якістю на засадах процесного підходу, систем адміністративного аудиту й оцінювання успішності діяльності тощо.

*Принцип постійного розвитку персоналу органів муніципального управління* – передбачає створення спеціалізованих систем навчання й підвищення кваліфікації персоналу, що працюють за умов конкуренції, з основ прогресивних управлінських технологій та інструментів, лідерства, командної роботи, організаційної культури та кодексу ділової та службової етики; формування стратегічного мислення управлінців, розвиток службового підприємництва, прогресивних гнучких систем стимулювання персоналу, зокрема на засадах атестації і щорічного оцінювання успішності діяльності.

## **2.3. Концепція належного врядування (*good governance*)**

### **2.3.1. Поняття *good governance***

На рубежі 80-х – 90-х рр. ХХ ст. на зміну концепції (моделі) «нового державного менеджменту» в західній політико-управлінській науці прийшла концепція *good governance*, у рамках якої соціальне управління розглядається як процес політичної діяльності (*Politics*), який потребує власних механізмів вироблення та реалізації комплексних управлінських рішень [86].

Концепція *good governance* в Україні отримала назву «належне врядування» і за визначенням, яке надається в енциклопедії державного управління [53, с. 354] – це «управлінська діяльність у системі публічно-владних відносин, яка відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства та регулює взаємовідносини між офіційними інституціями (державна влада) і недержавними колами (бізнес, громадськість); процес поєднання влади та відповідальності в суспільстві, який впливає на визначення публічної політики та рішень щодо суспільного життя».

Появі нової управлінської концепції сприяла ціла низка причин (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Причини, що сприяли появі нової управлінської концепції *good governance*

Номер з/п	Причини
1	2
1	<p><i>Обставини політичного й політико-економічного характеру</i>                      Актуалізація концепції <i>good governance</i> збігалася за часом з падінням Берлінської стіни (1989 р.) і припиненням «холодної війни». На цьому етапі світове співтовариство зіштовхнулося з безліччю проблем, не пов'язаних із традиційним протистоянням по лінії Схід-Захід. Особливе місце серед цих проблем займала нагальна потреба послаблення (якщо не подолання) бідності у країнах, що розвиваються, а також необхідність прискорення інтеграції колишніх соціалістичних країн Центральної та Східної Європи, а потім і країн СНД в європейський і світовий політичний і економічний простір. Вирішити ці завдання за допомогою чинних на той час інструментів державного менеджменту західного зразка в принципі не виявлялося можливим. Необхідні були широкі політичні рішення. Крім того, у 90-ті рр. ХХ ст. перед розвиненими країнами Заходу винятково гостро й у більшому, ніж коли-небудь, обсязі постало завдання надання економічної допомоги країнам, які раніше входили до радянського блоку. Політичні мотиви, якими держави-донори керувалися в епоху «холодної війни», відтепер втратили свою актуальність. Потрібні були нові фінансові інструменти – прагматичні й засновані на точному економічному розрахунку та аналізі ситуації в кожній окремій державі-реципієнті західної допомоги, і нові методи оцінювання ефективності вкладання коштів</p>

1	2
2	<p><i>Причини, пов'язані з розвитком власне західної політико-управлінської науки та з пошуками адекватних відповідей на нові виклики</i></p> <p>Аналіз процесу європейської інтеграції підштовхував дослідників до висновку про те, що державна влада (<i>public administration</i>) виявила межі свого ефективного втручання у вирішення соціальних проблем. Не випадково саме на рубежі 80–90-х рр. ХХ ст. відбувається помітна втрата інтересу як учених, так і політиків до концепції соціальної держави (<i>welfare state</i>). Навіть економічно найбільш розвинені держави швидко втрачали можливість нести величезний тягар соціальних видатків</p>

\* *Примітка.* Складено на основі роботи [86].

У контексті новітніх уявлень про «державу, що бурмоче» (*disarticulated state*), тобто державу з обмеженими можливостями вирішувати соціальні проблеми, вихід вбачався в підключенні до процесу соціального управління громадськості – громадянського суспільства, здатного не лише визначати сукупні інтереси громадян, але й забезпечити дієвий контроль за управлінською бюрократією й тим зміцнити легітимність самої державної влади [86].

На початку 80-х рр. ХХ ст. вийшло у світ фундаментальне двотомне дослідження німецького філософа Юргена Хабермаса «Теорія комунікативної дії», у якому зроблено висновок, що на зміну класичної моделі суб'єктно-об'єктних відносин у соціальних процесах, властивих авторитарним і ранньодемократичним політичним режимам, має прийти нова суб'єктно-суб'єктна (інтерсуб'єктна) наукова парадигма, що відображує відносини не вертикальної субординації, а горизонтальної координації різних соціальних акторів. Природно, у межах органів виконавчої влади або всередині виконавчої вертикалі суб'єктно-об'єктні відносини продовжують функціонувати, однак взаємодія органів виконавчої влади та організацій громадянського суспільства, органів виконавчої влади й представницьких установ, відносини між різними організаціями в межах громадянського суспільства повинні будуватися на нових засадах [86].

Сприяття вирішенню цих проблем і була покликана концепція *governance*, у рамках якої в 1997 р. у рамках програми розвитку ООН виникає термін *good governance*.

Концепція *good governance* мусила не тільки вказувати шлях, що веде до досягнення бажаних результатів, але і визначати незалежні критерії або стандарти, досягнення яких може однозначно свідчити про позитивність отриманих результатів.

Джерелами виникнення цієї концепції багато в чому були концепції *New Public Management* (концепція *нового публічного управління*) і *Networked Government* (концепція *політичних мереж*, яка є особливою культурою консенсусу в системі державних і недержавних інституцій, що взаємодіють між собою у визначених сферах політики на основі ресурсної залежності з метою досягнення згоди з проблемами, у вирішенні якої всі зацікавлені) [53].

Поняття *good governance* (належне врядування) виникло внаслідок інтеграційних процесів і пов'язано з утратою державою монопольного суб'єкта вироблення й реалізації політик і стратегій і залученням до цього процесу додаткових (окрім публічної влади) стратегічних гравців, до яких передусім належать громадськість і бізнес.

У енциклопедії державного управління [53] підкреслюється, що *governance* – більш широка категорія, ніж *management*. Це поняття відпочатково наповнено демократичним змістом, що видно з різних варіантів застосування цього терміна: «демократичне врядування», «нове врядування», «добре врядування», «етичне та прозоре врядування», «ефективне врядування», «мережеве врядування».

Отже, у результаті пошуку виникло поняття *good governance*, що, на думку вітчизняних дослідників [53], може бути визначено як спосіб або модель управління, що дозволяє досягти саме тих соціальних і економічних результатів, які становлять інтерес для громадян.

Це насамперед компетентний менеджмент державних ресурсів і суспільних відносин, побудований на принципах відкритості, прозорості, звітності, справедливості та відповідальності перед народом. Таким чином, належне врядування прямо пов'язано зі стабільним розвитком демократичного суспільства та всіх його інституцій.

Запровадження системи належного врядування у країні сприяє створенню єдиного соціального простору, де стратегічні гравці суспільства (влада, громадськість, бізнес) взаємодіють на засадах спільного корпоративного інтересу: партнерства (співучасті), вигідності (врахування інтересів), підзвітності (діалогу зацікавлених сторін), самостійності (відносної незалежності), добровільності.

Іноді поняття «належне врядування» ототожнюють із поняттям *результат-орієнтованого управління*.



На теоретичному рівні *належне врядування* є середовищем співпраці багатьох сторін-стейкхолдерів проблем, включаючи зокрема як конкретних користувачів – одержувачів публічних послуг, так і громади загалом у поширеному аспекті. На практичному рівні *належне врядування* визначається як сума безпосередніх партнерських взаємовідносин громади, публічного та приватного секторів у процесі планування та управління спільними справами регіону [53].

*Належне врядування* є механізмом забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, способам реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються відповідальність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу всіх трьох секторів (влада, бізнес, громадськість); постійний контроль різних сегментів суспільства за діяльністю публічної влади [53].

Головний змістовний акцент у концепції *належного врядування* (на відміну від традиційного управління) робиться на орієнтації на формування суспільно-політичних мереж, де на засадах інтеграції ресурсів реалізується матрична взаємодія державних і недержавних інституцій у сферах спільного інтересу з метою узгодження проблем, що виникають під час спільної діяльності та повсякденного життя.

Стисло зміст поняття «*належне врядування*» в енциклопедії державного управління [53, с. 355] визначено як «співуправління (для охоплення суспільних потреб) і співконтроль. Тобто *належне врядування* – особливий тип управління (врядування), зміст якого відображається у формулі «управління без уряду» (надання суспільним інститутам більшої свободи в координуванні своєї діяльності з якнайменшим втручанням центральної влади)».

### **2.3.2. Принципи та характеристики *good governance***

Традиційно в державному управлінні концепція *good governance* базується на шести принципах [79].

1. *Фокусування на меті організації і наслідках діяльності органу влади та громадян і користувачів послуг.* Концепція суспільної вартості (основний критерій ефективності діяльності органу влади, що полягає в підвищенні добробуту споживачів послуг, які надаються владною організацією) може бути допоміжною під час визначення головної мети державних послуг, а отже, й їхньої спрямованості на клієнта. Суспільна вартість належить до послуг, що виробляються органами влади, прямо або опосередковано за державні кошти. Суспільна вартість включає наслідки (наприклад, покращення здоров'я та безпеки громадян),

послуги (повсякденне надання набору основних послуг та організація роботи правоохоронних органів) і, звичайно, довіру до державного врядування.

2. *Ефективне виконання ясно визначених функцій і ролей.* *Good governance* вимагає від усіх осіб, залучених до процесу державного управління, чіткості та ясності розуміння функцій *good governance*, своїх ролей і відповідальності в цьому процесі.

3. *Стимулювання розвитку цінностей для органу влади і демонстрація цінностей good governance через поведінку працівників владних органів.* В основі цього мають бути покладені самовідданість, цілісність, об'єктивність, відповідальність, відкритість, чесність і лідерство працівників органів влади.

4. *Прийняття поінформованих, прозорих рішень та управління ризиками.* Для прийняття таких рішень державні службовці мають добре володіти інформацією про ті чи інші проблеми, які виникають у суспільстві, і досконало знати нормативно-правову базу стосовно напряму діяльності в даному конкретному органі влади.

5. *Розвиток дієздатності та спроможності органу врядування для ефективної діяльності у вирішенні проблем, що виникають у суспільстві.* Цей принцип означає, що органи влади потребують посадовців із досконалими навичками в управлінні та ефективному контролі за діяльністю цих органів урядування.

6. *Широке залучення громадськості до процесу вироблення політики та вироблення реальної підзвітності.* Органи влади мають багаточисельну підзвітність: по-перше, громадськості (громадянам); по-друге, владним структурам. Підзвітність включає погодження процесу прийняття управлінських рішень і вироблення публічної політики за участю двох сторін, тієї, що делегує владні повноваження, і тієї, що реалізує дані повноваження.

В енциклопедії державного управління [53] до основних принципів управління в межах концепції належного врядування відносять такі: ефективність і результативність публічної управлінської діяльності; соціальну справедливість; верховенство закону і права; відсутність дискримінації меншин; розділення влади, народовладдя; виборність і змінюваність вищих посадових осіб; підзвітність інститутів виконавчої влади, відповідальність перед суспільством; політичний плюралізм і транспарантність; партисипативність; незалежність засобів масової інформації тощо.

Водночас із принципами *належного врядування* Програмою розвитку ООН визначаються основні принципи організації «доброго місцевого врядування»: місцева демократія та децентралізація;

стратегічне бачення; прозорість; відповідальність; орієнтація на консенсус; ефективність і результативність; підзвітність громаді [53].

Концепція *належного врядування*, як підкреслюється в енциклопедії державного управління [53], стала основою адміністративних реформ у багатьох країнах світу, зокрема Європейського Союзу; вона стала дієвою відповіддю на кризу бюрократичної моделі управління. Всесвітній Банк використовує концепцію *належного врядування* під час надання позик країнам «третього світу». І сьогодні в контексті європеїзації публічного управління і запровадження до його реалізації менеджменту ринково-орієнтованих підходів та інструментів концепція *належного врядування* зайняла своє місце серед теорій і практик сучасної управлінської діяльності.

Більшість сучасних західних учених складовими *good governance* називають такі: конституційний лад; демократичні вибори; повага до прав людини; влада закону (правопорядок); політична відкритість; стабільність і зрозумілість законів; терпимість; громадська участь; суспільні видатки, спрямовані на досягнення суспільних (публічних) цілей; незалежність судів; прозорість діяльності влади; відсутність корупції; активні та незалежні засоби масової інформації; свобода інформації; компетентність органів влади; політична нейтральність органів влади (державна служба, заснована на заслугах); підзвітність влади суспільству з загальнонагомих питань [86].

Жак Бурго (Франція) виділяє такі базові аспекти *good governance*: сприйняття суспільством влади як легітимної; громадяни перебувають у центрі уваги тих, хто приймає рішення; управлінські програми, орієнтовані на суспільство і засновані на громадській згоді; швидка пристосованість публічної адміністрації до потреб громадян під час розподілу суспільних фондів [86].

У Концептуальному документі «Програма розвитку ООН (UNDP, ПРООН)», прийнятому в січні 1997 р., названо основні характерні риси «справедливого управління» *good governance* [86]:

а) участь (*participation*) – усі чоловіки та жінки мають право голосу в прийнятті рішень (прямо або через інститути, що представляють їхні інтереси). Така широка участь ґрунтується на свободі асоціацій і слова;

б) влада закону (*rule of law*) – правова система повинна бути справедливою та діяти однаково для всіх, особливо відносно прав людини;

в) прозорість (*transparency*) – полягає у вільному потоці інформації. Процеси, установи та інформація є однаково доступними кожному;

г) відповідальність (*responsiveness*) – інститути і процеси слугують усім членам суспільства;

д) орієнтація на консенсус (*consensus orientation*) – справедливе управління виступає посередником між різними інтересами задля досягнення широкого суспільного консенсусу з локальних і загальнонагомих питань і процедур;

е) справедливість (*equity*) – усі чоловіки та жінки мають рівні можливості в поліпшенні умов їхнього життя;

ж) ефективність і результативність (*effectiveness and efficiency*) – процеси та інститути забезпечують найкращі результати у використанні ресурсів;

и) підзвітність (*accountability*) – процеси прийняття рішень в уряді, приватному секторі та в організаціях громадянського суспільства підзвітні громадськості, а також акціонерам;

к) стратегічне бачення (*strategic vision*) – лідери та громадськість мають широку і довгострокову перспективу відносно *good governance* і людського розвитку. Це також є розумінням історичного, культурного і соціального контексту, яким ця перспектива обґрунтовується.

### 2.3.3. Критерії та індикатори *good governance*

Основними об'єктами оцінювання та вимірювання демократичності врядування, що відповідає *good governance*, з одного боку, мають стати [82] система інституцій (органів) влади; адміністративний апарат (як допоміжна інституційна підсистема); інституції місцевого та регіонального самоврядування; громадянське суспільство і бізнес. З іншого боку, це мають бути задіяні в усіх цих підсистемах люди: політичні актори, державні службовці та громадські діячі з притаманною їм культурою і поведінкою. Відповідно критерії та індикатори, які характеризують демократичність урядування, автори енциклопедії державного управління [80] поділяють на інституційні та процесуально-поведінкові:

- *інституційні критерії*: конституційність і законність державних структур, їх законне виникнення і функціонування; розвиненість структур громадянського самоврядування і недержавних громадських організацій як інституцій громадянського суспільства; наявність чітко встановлених демократичних правил і процедур.

- *процесуально-поведінкові критерії*: дії посадових осіб відповідно до Конституції, законів і встановлених процедур; політико-правова культура політичних посадовців і службовців, їхнє уміння і бажання належно співвіднести суспільні інтереси з приватними.

Загальні критерії та індикатори *good governance* наведені в табл. 2.4.

Таблиця 2.4

Загальні критерії та індикатори *good governance* [80]

Номер з/п	Загальні критерії демократичності функціонування публічної адміністрації	Індикатори демократичності функціонування уряду та інших виконавчих структур в Україні
1	2	3
1	Народний суверенітет – залежність формування виконавчих органів влади від волевиявлення народу	Формування на основі волевиявлення народу – чесність і справедливість виборів і процедур формування коаліційного уряду
2	Конституційне врядування – повага до конституції та законів, а також інших нормативних актів	Конституційне врядування і верховенство закону, дотримання принципу розподілу повноважень у відносинах із Президентом, парламентом і судами
3	Демократичність взаємовідносин виконавчих і представницьких органів	Відповідність виконавчо-законодавчих взаємовідносин закріплених у Конституції моделі змішаної форми державного правління
4	Демократичність процесу прийняття рішень	Колегіальність, відкритість, врахування громадської думки, залучення громадян
5	Інституційне забезпечення відповідального і чутливого врядування (через розподіл повноважень, залучення громадськості тощо)	Наявність механізмів і результатів відповідального і чутливого врядування; наявність і ефективність роботи громадських дорадчих органів
6	Селекція адміністративних еліт на основі чесних та відкритих процедур	Наявність або відсутність «кумівства», різного роду «блату», політичної упередженості, матеріальної вигоди при прийманні на роботу або звільненні працівника, частота їх виникнення та відповідальність за це

1	2	3
7	Політично нейтральне адміністрування	Наявність інституційного розмежування політичних і адміністративних функцій, практика взаємодії політиків та адміністраторів
8	Відповідальне і чутливе адміністрування (надання послуг сучасного типу)	Інституційне забезпечення відповідальності та чутливості адміністративного апарату (управлінських процедур) і відповідність поведінки держслужбовців
9	Двосторонній потік інформації про суспільні справи від урядових структур до громадян і у зворотному напрямі	Форма, частота і результативність політичної комунікації з громадянами (наявність двостороннього зв'язку і користь від нього)
10	Демократична культура і соціальний капітал	Демократичність політичної культури (поглядів і стандартів поведінки) членів уряду та виконавчих структур, дотримання ними норм етики державного службовця
11	Гендерна рівність	Наближення – кількісно і якісно – кадрового складу виконавчих структур до забезпечення гендерного паритету
12	Рівність етнічних груп у доступі до врядування та адміністрування	Співвідношення етнічного складу виконавчих органів з етнічною структурою суспільства та/чи відповідних регіонів

Інтегральним показником, що підводить спільний знаменник під названі критерії та індикатори, є *чутливість*, або як деякі автори називають цю рису, не перекладаючи термін з англійської – *респонсивність* (від англ. *responsiveness* – сприйнятливість, реактивність, швидкість, оперативність реагування). Йдеться про чутливість до громадських потреб, спроможність і готовність реагувати на вимоги, межі яких у різний час і в різних країнах неоднакові [80].

Ураховуючи напрацювання з питань економічної співпраці та розвитку ООН та Світового Банку, а також досвід Європи у сфері

демократії, прав людини та верховенства права, у роботі [176] пропонується 12 принципів (критеріїв) належного врядування:

1. *Чесне проведення виборів, представництво та участь*, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ.

2. *Чутливість* – для відповідного реагування органів місцевої влади на законні очікування та потреби громадян.

3. *Ефективність і результативність* і при цьому найбільш раціональне використання ресурсів.

4. *Відкритість і прозорість*, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ.

5. *Верховенство права* з метою забезпечення справедливості та політичної нейтральності місцевої влади у своїй діяльності.

6. *Етична поведінка* – для переваги суспільних інтересів над приватними.

7. *Компетентність і спроможність*, щоб забезпечити здатність представників і посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки.

8. *Інновації та відкритість до змін* – для здобуття користі від нових рішень і кращих практик.

9. *Надійний фінансовий менеджмент*, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання публічних фінансів та інших матеріальних коштів.

10. *Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати*, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини.

11. *Права людини, культурна різноманітність і соціальне згуртування* з метою забезпечення захищеності та поваги до всіх громадян.

12. *Підзвітність* – для відповідальності посадових осіб місцевої влади за свої дії.

На підставі цих критеріїв ООН і Світовим Банком пропонується розробляти інноваційні стратегії та стратегії розвитку територій, регіонів тощо з урахуванням принципів належного врядування.

## **2.4. Регіональне врядування (*regional governance*)**

### **2.4.1. Поняття *regional governance***

Регіон походить від французького *region* і латинського *regio* (*regionis*), які означають «область, район», і може трактуватися як обширний район, що відповідає кільком областям (районам) країни або

кільком країнам, поєднаним за якимись економіко-географічними або іншими ознаками [21]. У вітчизняному законодавстві термін «регіон» – це територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя [128]. Такі регіони прийнято називати регіонами первинного територіального поділу, тобто їхні межі збігаються з межами субнаціональних адміністративно-територіальних одиниць.

У європейських країнах концепція регіону визначається переважно як проміжне утворення між центральним і місцевими рівнями управління [71].

У контексті гармонізації українського законодавства зі стандартами ЄС регіони як об'єкти і водночас суб'єкти регіональної політики, на думку, що наведена в роботі [71], слід трактувати не просто як певну частину території країни, а саме як регіональну громаду, тобто спільноту людей зі своїми правами, обов'язками й інтересами, насамперед – правом на регіональне самоврядування.

В Україні відповідно до Конституції та базового законодавства повноваження щодо управління соціально-економічним розвитком регіонів є розділеними між обласними радами як органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, а також обласними державними адміністраціями як місцевими органами державної виконавчої влади. У той же час в Україні територіальні громади областей не наділені статусом колективного суб'єкта самоврядування (на відміну від громади села, селища, міста).

Питання розподілу повноважень між регіональними органами виконавчої влади та самоврядування піднімаються як теоретиками, так і практиками протягом усіх років існування незалежної України. Це перш за все пов'язано з тим, що на території регіону перетинаються інтереси загальнодержавного, галузевого і регіонального характеру. Тобто наукова вітчизняна думка зосереджена на розробленні гнучкої, адаптованої до ринкових умов, регіональної системи управління, яка сприяла б підвищенню соціально-економічної ефективності відтворення в регіоні. Основними завданнями системи управління регіональним розвитком, за роботою [118], є забезпечення розширеного відтворення умов життєдіяльності населення регіону, високого рівня і якості життя; економічна і соціальна трансформація господарства регіону, аналіз, прогнозування і програмування регіонального розвитку; оптимізація фінансових потоків, формування умов і механізмів зміцнення економічної бази регіону; забезпечення екологічної безпеки в регіоні, захист навколишнього середовища; формування і реалізація структурної, інвестиційної і науково-технічної політики в регіоні, створення і розвиток ринкової інфраструктури.



Основними стратегічними напрямками регіонального управління, реалізація яких є необхідною умовою комплексного сталого розвитку регіонів, повинні, за роботою [118], бути такими:

- поєднання в тісному взаємозв'язку державної регіональної політики з пріоритетними напрямками соціально-економічного розвитку регіонів;

- забезпечення державного сприяння призупиненню або усуненню регіональних диспропорцій, подолання депресивного стану окремих територій за рахунок цільового спрямування капітальних вкладень у розвиток виробничого і соціального потенціалів окремих регіонів і надання їм державної підтримки;

- подальше вдосконалення системи управління на місцевому та регіональному рівнях з метою перетворення регіонів на суб'єкти економічних відносин і підвищення їхньої конкурентоспроможності.

Сучасне розуміння регіонального врядування базується на концепції «належного врядування», яка на місцевому рівні перетворилася на концепцію «доброго регіонального врядування» (*good regional governance*). У цьому разі відповідно до цієї концепції найбільш суттєвим елементом регіонального врядування є залучення громадян до розроблення програмних документів розвитку громад і територій.

«Добре місцеве та регіональне врядування» є суспільною цінністю, яку всі країни Ради Європи (РЄ), до якої сьогодні входять 47 країн-членів, у тому числі і Україна, яка 9 листопада 1995 р. вступила до РЄ, бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. У широкому розумінні цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне врядування на місцевому і регіональному рівнях. Забезпечення доброго місцевого і регіонального врядування у країнах-членах РЄ стосується цілого ряду завдань, зокрема стосовно внутрішніх взаємовідносин між місцевою і регіональною владами, їхніх стосунків з іншими органами влади та громадянами тощо [6].

Набувши членства в Раді Європи, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм і стандартів РЄ, зокрема з питань розвитку місцевої та регіональної демократії, а також забезпечення «доброго врядування» на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Слід зазначити, що забезпечення «доброго врядування», зокрема на місцевому та регіональному рівнях, було визначено одним із пріоритетних напрямів діяльності Організації на третьому саміті голів урядів і керівників держав-членів Ради Європи, який відбувся в м. Варшаві у 2005 р. [6].

## 2.4.2. Принципи *regional governance*

Європейська Хартія місцевого самоврядування (1985 р.) визначила основні принципи та стандарти доброго врядування на місцевому рівні, серед яких такі:

1. **Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами**, яка була підписана в 1980 р., визнає за місцевими і регіональними властями право співпрацювати поза національними кордонами в межах їхніх внутрішньодержавних повноважень із питань створення спільних громадських служб, будівництва спільних об'єктів або охорони довкілля. Вона включає моделі угод стосовно регіонального транскордонного планування, економічного розвитку, охорони навколишнього середовища тощо. Конвенція набула чинності для України 22 грудня 1993 р.

2. **Рамкова конвенція про захист національних меншин** була відкрита для підписання в 1995 р. Вона стосується питань освіти, засобів масової інформації та використання національних мов, а також містить загальні положення, зокрема з питань недискримінації та рівності між меншинами і загальною частиною населення, свободи встановлення контактів з тими, хто мешкає в інших країнах. 9 грудня 1997 р. Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин».

3. **Європейська Хартія регіональних мов і мов меншин** спрямована на збереження та захист регіональних мов і мов меншин. Сфера її застосування поширюється на законодавство, школи, громадське, культурне, економічне і соціальне життя і засоби масової інформації. Після ратифікації Верховною Радою України відповідного закону Конвенція набула чинності на території України з 1 січня 2006 р.

4. **Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні** встановлює принципи, які гарантують іноземним громадянам, які постійно проживають на території відповідної держави, більш широкі громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у місцевих виборах. Цей правовий документ поки що не ратифікований Парламентом України.

5. **Європейська Хартія міст**, яка була прийнята Радою Європи в 1992 р. у вигляді рекомендації, визначає права громадян, які проживають у європейських містах. Вона є практичним посібником із питань міського управління, регулюючи такі питання, як умови проживання, архітектура в містах, міський транспорт, енергетика, спорт і дозвілля, забруднення міст і безпека на вулицях. У 2004 р. Конгрес

місцевих і регіональних влад Ради Європи затвердив зміни до Європейської Хартії міст.

**6. Європейська хартія щодо участі молоді в суспільному житті на місцевому і регіональному рівні**, яка була прийнята Радою Європи в 1992 р. у вигляді рекомендації, закріплює принципи, що сприяють залученню молоді до процесу прийняття рішень, безпосередньо впливають на її життя і заохочують молодь займати активну позицію в тих змінах, які відбуваються в містах чи регіонах. У 2002 р. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи затвердив зміни до Європейської хартії участі молоді в суспільному житті на місцевому і регіональному рівні.

**7. Європейська конвенція про природні ландшафти**, яка містить вимоги до представників державної влади вживати на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях політичних кроків і заходів для захисту існуючого ландшафту країн Європи [145].

У регіональному управлінні концепцію *good governance* доцільно базувати також на таких принципах:

- фокусування на меті організації та наслідках діяльності органу влади для громадян і користувачів послуг;
- ефективне виконання чітко визначених функцій і ролей;
- стимулювання розвитку цінностей для органу влади і демонстрація цінностей *good governance* через поведінку працівників владних органів;
- прийняття поінформованих, прозорих рішень та управління ризиками;
- розвиток дієздатності та спроможності органу врядування для ефективної діяльності у вирішенні проблем, що виникають у суспільстві;
- широке залучення громадськості до процесу вироблення політики та реальної підзвітності [79].

### **2.4.3. Сутність і завдання *regional governance*. Характеристики *regional governance***

Для розширення сфери місцевого самоврядування задля його наближення до «доброго врядування» органам місцевого самоврядування необхідно врахувати відповідні фактори (табл. 2.5).

Завдання *regional governance* впливають з відповідних її принципів.

Таблиця 2.5

Фактори, які необхідно врахувати органам місцевого самоврядування для розширення сфери місцевого самоврядування задля його наближення до «доброго врядування»\*

Номер з/п	Фактор	Коментар
1	2	3
1	Управління мережами	Розвиток громад; забезпечення послідовності політики (сталий розвиток); управління очікуваннями громадян, компаній та інших груп інтересів
2	Політична активність: балансування стратегічних інтересів	Активізація участі громадянського суспільства в місцевій політиці та управлінні; публічне управління як процес взаємодії між обраними, політично призначеними посадовими особами, спеціальними радниками, професійними державними службовцями та зовнішніми групами інтересів; довгострокове планування, включаючи громадські плани, інвестиційні плани та управління активами
3	Управління ринком праці	Підвищення внесків персоналу в досягнення цілей організації; фокусування персоналу на якості наданих послуг користувачам та іншим зацікавленим сторонам; мотивація – надання персоналу можливості застосовувати широкий спектр навичок у роботі організації; набір і підвищення кваліфікації персоналу на надання ефективних послуг; краще використання кадрових ресурсів, підвищуючи модульність у межах громадського сектора, а також між іншими секторами та сферами
4	Управління ресурсами та знаннями	Підготовка місцевих бюджетів за активної участі міських радників і представників громади; оцінювання витрат грошей і часу в діяльності організації; «фіскальна прозорість» для комунікації з зовнішніми групами зацікавлених осіб щодо діяльності за доступною ціною; покращення соціальної ефективності, включаючи справедливий розподіл бюджетних коштів і послуг; покращення якості життя шляхом доступу

1	2	3
		до Інкотермс усіх груп зацікавлених осіб; генерування та підтримка нових знань через управління знаннями
5	Внутрішні та зовнішні відносини	Управління процесами поза межами організації, включаючи міждержавні відносини; управління багатосторонніми контрактами та взаємовідносинами з постачальниками; утворення та підтримка підзвітних партнерств з користувачами, громадами та іншими організаціями
6	Оцінювання результатів діяльності	Опублікування інформації щодо результатів діяльності, пов'язаної з потребами зацікавлених у громаді сторін; залучення груп зацікавлених осіб до визначення стандартів врядування та оцінювання результатів діяльності; використання інформації щодо результатів діяльності для заохочення інновацій і навчання на різних рівнях
7	Розвиток «доброго місцевого самоврядування»	Надання громаді можливостей планування та управління власними справами; підвищення зовнішньої ефективності місцевих органів влади; побудова громадської довіри в місцевому самоврядуванні через прозорі процеси та підзвітність, а також за допомогою демократичного діалогу

\* *Примітка.* Складено на основі роботи [166].

Так, відповідно до Плану дій щодо забезпечення «доброго врядування» на місцевому і регіональному рівнях, який був схвалений 24–25 лютого 2005 р. (м. Будапешт) міністрами європейських країн, відповідальних за питання місцевого самоврядування, стосовно демократичних принципів із питань участі громадян у громадському житті на місцевому і регіональному рівнях були визначені такі завдання:

- дослідження питань стосовно низького рівня участі в місцевих і регіональних виборах в європейських країнах;
- реагування на зміну підходів щодо залучення громадян до суспільного життя на місцевому рівні та в деяких випадках підвищення рівня зацікавленості громадян до такої участі;
- збільшення участі іноземних громадян у суспільному житті на місцевому рівні.

Відповідно до визначених завдань заплановані були такі види діяльності:

- здійснювати моніторинг імплементації Рекомендації 19 (2001) Комітету Міністрів Ради Європи щодо участі громадян у громадському житті на місцевому рівні;

- продовжувати роботу щодо ідентифікації шляхів, за допомогою яких інформаційні та комунікаційні технології сприятимуть реалізації демократичних реформ на місцевому і регіональному рівнях;

- перевіряти дієвість використання форм голосування поза межами виборчих дільниць;

- розвивати та використовувати інструменти оцінювання ефективності заходів щодо підвищення рівня участі громадян у громадському житті на місцевому рівні;

- перевірити ефективність і дієвість застосування міжнародних правових стандартів щодо участі громадян у громадському житті на місцевому і регіональному рівнях;

- ідентифікувати шляхи усунення будь-яких перепон щодо приєднання до Європейської Конвенції про участь іноземних громадян у громадському житті на місцевому рівні та ратифікації її в найближчий час.

Стосовно правових рамок та інституційної структури органів місцевого самоврядування були визначені такі завдання [65]:

- належне втілення принципу субсидіарності шляхом визначення та правового регулювання питань щодо повноважень, структури та кордонів місцевих і регіональних влад;

- зміцнення і створення належних умов для муніципального співробітництва;

- налагодження ефективних взаємовідносин між різними рівнями публічної влади, зокрема між центральними та місцевими органами влади.

Відповідно до визначених завдань заплановані були такі види діяльності:

- здійснювати моніторинг стану розвитку регіонального самоврядування з метою визначення інноваційних і будь-яких питань, що становлять спільний інтерес для більшості країн-членів Ради Європи;

- поширювати знання, досвід та інформацію стосовно міжмуніципального співробітництва з метою визначення кращих практик, сприяння їхньому розповсюдженню та розробленню загальних рекомендацій;

- у процесі реформування системи місцевого і регіонального самоврядування поважати принципи, закріплені в Європейській Хартії місцевого самоврядування, і керуватися положеннями Рекомендації 12 (2004) Комітету Міністрів Ради Європи щодо процедури зміни кордонів і/або структури органів місцевої і регіональної влади.

Стосовно фінансових ресурсів місцевих і регіональних влад були визначені такі завдання [6]:

- підвищення рівня ресурсів місцевих і регіональних влад відповідно до покладених на них повноважень;

- знаходження оптимальних шляхів залучення ресурсів до бюджету з метою надання можливості органам місцевої і регіональної влади надавати громадянам послуги, які відповідають їхнім потребам;

- забезпечення належного балансу між рівнем автономії органів місцевої і регіональної влади в управлінні фінансами та рівнем їхньої підзвітності.

Відповідно до визначених завдань були заплановані такі види діяльності:

- використовувати, імплементувати і зміцнювати роль, де це є можливим, інструментів (міжнародні правові договори (хартії, конвенції, угоди), резолюції, рекомендації тощо) Ради Європи з питань місцевих і регіональних фінансів, зокрема Рекомендації 1 Комітету Міністрів Ради Європи (2004 р.) щодо фінансового та бюджетного управління на місцевому і регіональному рівнях і Рекомендації 1 (2005 р.) Комітету Міністрів Ради Європи щодо фінансових ресурсів місцевих і регіональних влад; сприяти здійсненню оцінювання впливу документів Ради Європи на розвиток місцевих фінансів;

- обговорювати питання оновлення деяких попередніх звітів із питань місцевих і регіональних фінансів, зокрема звіту «Місцеві фінанси у країнах Європи», який було розглянуто на 11-й сесії Європейської конференції міністрів (м. Лісабон, 1996 р.).

Відповідно до завдання зміцнення керівної ролі та управлінської спроможності органів місцевої і регіональної влади з питань управління та надання більш якісних послуг населенню, не зважаючи на дефіцит бюджету, були заплановані такі види діяльності [6]:

- здійснювати обмін досвідом з питань надання послуг і підвищення інституційної спроможності органів місцевої і регіональної влади з метою визначення кращих практик і можливого розроблення рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи у цій сфері;

- дотримуватись і забезпечувати імплементацію положень, де це є можливим, рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи з питань надання послуг населенню органами місцевої і регіональної влади;

- розглянути можливі шляхи співробітництва місцевих і регіональних влад з іншими органами влади (муніципальне співробітництво, співпраця з владами різних рівнів) і з приватним сектором (партнерство, концесія, укладання угод щодо виконання певної діяльності) з метою підвищення якості послуг, що надаються громадянам.

Стосовно публічної етики на місцевому і регіональному рівнях було визначено завдання забезпечення етичної поведінки службовців органів місцевої і регіональної влади, виборних посадових осіб, поваги до місцевого і регіонального самоврядування, а також індивідуальних прав і законних інтересів громадян. Відповідно до цього завдання були заплановані такі види діяльності:

- продовжити оновлення Керівних принципів із питань публічної етики на місцевому рівні та розробити, якщо це є можливим, посібник із цих питань;

- збирати та поширювати кращі практики стосовно оцінювання відповідності стандартам публічної етики на місцевому і регіональному рівнях;

- обмінюватися досвідом і надавати інформацію, необхідну для перегляду Керівних принципів, протягом трьох-чотирьох років.

Стосовно розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва між територіальними громадами або владами були визначені такі завдання [6]:

- усунення існуючих правових і адміністративних перешкод на шляху до розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва;

- знаходження шляхів і засобів надання територіальним громадам та органам, з якими вони здійснюють транскордонне співробітництво, можливостей для розвитку цього співробітництва;

- розроблення чітких і дієвих правових та інституційних рамок для розвитку транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами владами.

Відповідно до визначених завдань були заплановані такі види діяльності:

- використовувати «контрольний список» заходів, які були реалізовані до або після ратифікації Мадридської рамкової конвенції щодо транскордонного співробітництва та додаткових її протоколів з метою надання максимального сприяння в реалізації визначених завдань;

- забезпечити імплементацію, де це є можливим, Рекомендації 2 (2005 р.) Комітету Міністрів ради Європи щодо кращих практик у галузі



щодо транскордонного і міжрегіонального співробітництва та усунення перешкод на шляху його розвитку;

- визначити посадові особи або інструкції, які мають повноваження в галузі розвитку транскордонного і міжрегіонального співробітництва на загальнодержавному рівні (або на рівні регіонів, де це є можливим) з метою створення у співробітництві з радою Європи інформаційної бази, через яку будуть надходити запити і поширюватись інформація та інші документи;

- у співпраці з асоціаціями органів місцевої влади на національному та європейському рівнях розвивати і сприяти використанню навчальних методик та інструментів, спрямованих на підвищення спроможності органів місцевої влади в реалізації ініціатив у сфері транскордонного співробітництва;

- продовжувати співробітництво з Радою Європи з метою ухвалення третього додаткового протоколу до Мадридської рамкової конвенції з питань транскордонного співробітництва.

#### **2.4.4. Українські моделі і практики *regional governance***

Характерною рисою демократичного врядування є обов'язкова наявність самостійної форми народовладдя, яке в сучасній державотворчій практиці відоме як регіональне та місцеве самоврядування. Вітчизняний науковець В. Малиновський у роботі [103] підкреслює, що регіональне самоврядування зумовлено не стільки спільними інтересами мешканців, скільки інтересами держави щодо розвитку регіонів і їхньою інтеграцією в європейський політико-адміністративний та економічний простір. Відповідно органи регіонального самоврядування (ОРС), на відміну від органів місцевого самоврядування (ОМС), є представниками не спільних інтересів громад, а представниками регіональної спільноти.

У вітчизняній практиці місцевого самоврядування згідно з Основним Законом, що визначає право територіальних громад здійснювати місцеве самоврядування через сільські, селищні та міські ради та їхні виконавчі органи, до цього виду муніципальної влади Конституція України [83] відносить також районні й обласні ради, яким не надано можливості мати свої власні виконавчі органи. Тобто всупереч міжнародній практиці та основним документам, що регулюють функціонування місцевого самоврядування, насамперед Європейської хартії місцевого самоврядування [58], ОМС України на обласному і районному рівнях не мають своїх виконавчих органів, а отже, зобов'язані делегувати це право місцевим державним

адміністраціям із метою забезпечення управлінськими послугами населення відповідних територій. У результаті регіональне управління здійснюється не органами регіонального самоврядування, а районними та обласними державними адміністраціями.

Отже, така владна модель свідчить про її суттєву невідповідність концепції «доброго врядування». У той же час у контексті європейського вектора розвитку України, коли саме регіони стають головними акторами державного та міждержавного спілкування, існування регіонального самоврядування стає дієвим механізмом впливу на прийняття державних рішень (право законодавчої ініціативи, право висловлювати свою точку зору під час підготовки планів розвитку територій, право вимагати референдум стосовно конституційних законів тощо).

У процесі реформування існуючої вітчизняної системи регіонального управління слід урахувати принципи концепції «належного врядування», а також механізми їхньої реалізації, які вироблені європейською спільнотою. Так, у заключному звіті Керівного комітету з питань місцевої і регіональної демократії (CDLR) зазначається: «Регіональними органами влади є територіальні органи влади, що діють між центральним урядом та місцевою владою» [82, с. 97]. У проекті Європейської хартії про регіональне самоврядування дається таке визначення: «Регіональне самоврядування означає право і реальну здатність територіальних утворень усередині кожної країни, що мають виборні органи і знаходяться в адміністративному плані між центральним керівництвом і місцевими органами влади, що користуються прерогативами самоорганізації чи прерогативами, що звичайно асоціюються з центральною владою, брати на себе, під свою відповідальність і в інтересах свого населення ведення суттєвої частини суспільних справ відповідно до принципу субсидіарності». Схоже визначення можна знайти в заключному звіті Керівного комітету з питань місцевої і регіональної демократії: «Регіональне самоврядування означає юридичну компетенцію та здатність органів регіональної влади в межах конституції і закону регулювати чи керувати часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах населення регіону та згідно з принципом субсидіарності» [82, с. 98].

Сьогодні науковці виокремлюють три основні моделі регіонального врядування:

а) *автономний регіон* – органи влади, наділені виконавчими та законодавчими повноваженнями, на які також покладається частина повноважень центральних органів влади;

б) *самоврядний регіон*, якому передається частина повноважень центральних органів, одночасно на тому самому рівні формується політичне керівництво, що проводить самостійну політику управління регіоном у межах чинного законодавства;

в) *адміністративний регіон* – реалізує політику центрального уряду, при цьому не виключено самоврядне представництво у тій чи іншій формі, що має винятково консультативні повноваження [34].

Відповідно до чинної редакції Конституції України [84] у розділі IX ст. 133 визначено, що систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

До складу України входять Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ і Севастополь [84].

Отже, на сьогодні законодавчо Україна має один автономний регіон і 24 адміністративні області і два міста зі спеціальним статусом (міста Київ і Севастополь).

Відповідно до ст. 140 розділу XI діючої редакції Конституції України визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [84].

Там же зазначено, що органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради.

Конституція України [84] ст. 143 визначила, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до законодавства; забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їхніх результатів; утворюють, реорганізують і ліквідують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їхньою діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законодавством до їхньої компетенції.

Тією ж статтею Конституції України зазначено, що обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів і контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для відповідного розподілу їх між територіальними громадами або для виконання спільних проектів і з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, і контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції [84].

Органам місцевого самоврядування відповідно до Конституції України можуть надаватися законодавством окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законодавством порядку окремих загальнонаціональних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності [84].

Відповідно до ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [84].

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України; вони під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами, а також підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Ст. 119 Конституції України зазначено, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в містах компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їхнього національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів і програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [84].

В Україні в умовах обрання європейського шляху розвитку перехід на принципи «належного врядування» під час здійснення регіонального врядування започатковано на основі затвердження розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [127] концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні (далі – Концепція).

Концепція визначає напрями, механізми і терміни формування ефективного місцевого самоврядування і територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави і територіальних громад.

Реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади повинно здійснюватися на основі Конституції та законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [135].

Існуюча схема адміністративно-територіального устрою України є складною неупорядкованою чотириступеневою ієрархічною структурою, у якій чимало неточностей і суперечностей, не враховуються принципи економічної доцільності, що призводить до суттєвих соціально-економічних і територіальних диспропорцій [107].

Реформування територіальної організації влади, системи адміністративно-територіального устрою відповідно до Концепції [135] передбачає створення трьох рівнів адміністративно-територіальних одиниць: громада – район – регіон, і має поставити в центр уваги людину, її інтереси та потреби; забезпечити демократизацію та прозорість процесу державного управління; максимально наблизити до курсу на європейську інтеграцію, а також до засад місцевого самоврядування, на яких базується Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Верховною Радою України.

#### 2.4.4. Світові моделі і досвід *regional governance*

У системі публічної влади всіх демократичних країн світу інститут місцевого самоврядування поданий як виразник інтересів відповідного локального територіального колективу. Крім того, у складних державах (федеративних та унітарних країнах з автономіями) на рівні суб'єктів федерацій та автономії можуть діяти власні системи місцевого самоврядування. Існує певна кількість класифікацій моделей місцевого самоврядування, проте, на думку вітчизняних науковців [107], найбільш простим та ефективним способом групування є групування за принципом належності до тієї чи іншої правової сім'ї, оскільки правове регулювання є основою будь-якої системи місцевого самоврядування. Зазвичай у сучасних державах виділяють три сім'ї або макросистеми місцевого самоврядування, що в цілому більш-менш відповідає основним правовим сім'ям світу: англосаксонській, романській (континентальній) і германській (змішаній) (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

Макросистеми місцевого самоврядування\*

Тип макро-системи	Основні риси
1	2
1. Континентальний (романський)	<i>Правові концепції:</i> місцеві співтовариства та нація принципово відмінні і мають різні інтереси; місцеве самоврядування є реалізацією права місцевого співтовариства як особливого соціального утворення на реалізацію власних інтересів; виборність місцевої влади є визнанням самостійного статусу місцевих спільнот; реалізація місцевих інтересів не може суперечити національному інтересу, який повинен абсолютно домінувати.

1	2
	<p><i>Норми права:</i> наявність загальної компетенції (дозволено те, що не заборонено) як права місцевої спільноти вирішувати питання місцевого значення відповідно до власних інтересів; місцеві спільноти (а не місцеві органи влади) є юридичними особами, що володіють власністю, правами тощо.</p> <p><i>Організація самоврядування:</i> уніфікований і докладно регламентований статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування; обов'язковим є жорсткий контроль за спільнотами та паралельне існування на місцевому рівні державної адміністрації для вирішення національних завдань. Континентальна модель місцевого самоврядування розвивається переважно в межах громадської теорії місцевого самоврядування. Континентальний (романський) тип місцевого самоврядування представлений, наприклад, у Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Греції</p>
2. Англо-саксонський	<p><i>Правові концепції:</i> жителі територіальних утворень пов'язані лише сусідством, вони не формують окремої спільноти; усе публічне управління спрямовано на реалізацію національного інтересу; місцеве самоврядування є лише територіалізацією єдиного публічного управління; виборність місцевих органів влади – демократичний та освячений традицією спосіб здійснення єдиного управління, що спрямовується з центру.</p> <p><i>Норми права:</i> відсутність загальної компетенції та використання щодо місцевої влади правила <i>ultra virus</i> (принцип дозволено те, що дозволено); юридичними особами є органи влади, що володіють власністю, правами тощо; можливість регулювання будь-яких питань, що пов'язані з місцевим урядуванням, загальними та спеціальними нормативними актами з центру; органи місцевого самоврядування представляють центр на місцях; нема необхідності в будь-яких інших представництвах; обов'язковість наявності виборних органів влади, що мають всю повноту повноважень на місцевому рівні.</p>

1	2
	<p><i>Організація самоврядування:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- статус місцевих органів влади заснований на загальних принципах, уніфікований, але може</li> <li>- варіюватися залежно від місцевих умов; спосіб формування місцевих органів влади може значно відрізнятися залежно від поселення; розвинені форми контролю з боку виборців за місцевими органами влади.</li> </ul> <p>Англосаксонська модель місцевого самоврядування розвивається в межах державницької теорії місцевого самоврядування та представлена в США, Канаді, Австралії, Великій Британії, Новій Зеландії тощо</p>
3. Германський (змішаний)	<p><i>Правові концепції:</i> нація складається з територіальних спільнот, інтереси нації включають місцеві інтереси; національні єдині інтереси реалізуються також через діяльність органів місцевого самоврядування; участь у публічному управлінні – обов'язок громадян і місцевих органів влади; виборність місцевих органів влади – один із способів реалізації громадянами свого обов'язку брати участь в управлінні.</p> <p><i>Норми права:</i> загальна компетенція як право та обов'язок вирішувати питання місцевого значення про власну відповідальність; значна частина повноважень делегується органам місцевого самоврядування, які підзвітні або підпорядковані в цій частині державним органам; разом із виборами може використовуватися призначення посадових осіб та інститут «виборних чиновників».</p> <p><i>Організація самоврядування:</i> усі галузеві служби на кожному рівні підпорядковані органу влади загальної компетенції незалежно від її статусу. У структурі органів влади зникає межа між вибірністю/самостійністю та ієрархічним підпорядкуванням державі; статус місцевих органів влади може значним чином варіюватися, але досить сильно регламентований. Змішана модель місцевого самоврядування розвивається в межах теорії дуалізму місцевого самоврядування й представлена, зокрема, у Німеччині, Австрії, Бельгії, Швейцарії, Нідерландах, Люксембурзі</p>

\* *Примітка.* Складено на основі роботи [107].



Європейські моделі місцевого самоврядування базуються на концепції «доброго врядування» та документах Ради Європи і її органів. Центральне місце серед них займає *Європейська хартія місцевого самоврядування*. Крім того, органами Ради Європи були також розроблені «Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владою», «Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні», «Європейська хартія участі молоді в муніципальному та регіональному житті», «Європейська хартія міст» та ін. Частина з цих документів була ратифікована в Україні. До вказаних документів слід додати також ініціативу Кабінету Міністрів Ради Європи «Європейська стратегія інновацій та якісного врядування на місцевому рівні», яка передбачає необхідність побудови діяльності місцевих органів влади на засадах «Дванадцяти принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні» [176], які були охарактеризовані в попередніх підрозділах.

Європейські принципи місцевого самоврядування описують рамкову модель реалізації права територіальних колективів на місцеве самоврядування. Конкретні форми реалізації його права в окремих країнах можуть бути різними і залежать від традицій та особливостей кожної держави.

У цілому європейські системи місцевого самоврядування належать до одного з трьох основних типів – *інтегрованих систем, дуальних систем або відокремлених ієрархій, систем розщепленої ієрархії* (табл. 2.7).

Досвід місцевого самоврядування в країнах світу та Європи базується на відповідному нормативно-правовому регулюванні, яке має свою історію та свої особливості. Так, дослідниками зарубіжного досвіду місцевого самоврядування [52], запропоновано таку класифікацію конституцій країн Європи залежно від обсягу правового регулювання зазначеного питання:

1) конституції, які містять основи місцевого самоврядування, детально його регулюють;

2) конституції, які гарантують місцеве самоврядування та фрагментарно закріплюють його аспекти;

3) конституції, які не регулюють місцеве самоврядування.

Так, до першої групи країн належить 33 країни Європи: Австрія, Ліхтенштейн, Ірландія, Італія, Угорщина, Франція, Кіпр, Монако, Люксембург, Греція, Португалія, Іспанія, Нідерланди, Хорватія, Болгарія, Македонія, Румунія, Словенія, Естонія, Словаччина, Литва, Чехія, Андорра, Російська Федерація (Європейська частина), Бельгія, Молдова, Вірменія, Казахстан (Південно-Західна частина),

Азербайджан, Білорусь, Польща, Сербія, Чорногорія. Найбільш поширеною практикою є включення до тексту конституції окремого розділу «Місцеве самоврядування» (або аналогічного до нього), а також закріплення положення про гарантування права на місцеве самоврядування. Більшість із зазначених конституційних актів або зміни до них було ухвалено в 1990–2000-х рр. [107].

Таблиця 2.7

Типи європейських систем місцевого самоврядування [107]

Тип системи	Основні риси
1	2
1. Інтегрована	Органи місцевого самоврядування найбільшою мірою контролюються центральною владою. У найбільш чистому вигляді інтегрована система існувала у Франції до реформ децентралізації в 1980-х рр., проте деякі її елементи продовжують існувати в Нідерландах, Італії, Туреччині й Португалії
2. Дуальна	Є типовою для системи місцевого самоврядування Великої Британії. У цій країні місцеве самоврядування здійснюється виборними радами в цілому. Однак міністерства центрального уряду можуть впроваджувати певні контрольні, правові та фінансові обмеження. Як наслідок, це ускладнює формування політично або адміністративно однорідної виконавчої влади, значною мірою виконують лише представницькі функції
3. Розщеплена ієрархія	Наголошується на тому, що місцеві та регіональні влади мають широку автономію, а виборні ради несуть колективну відповідальність за свої рішення. Одночасно з окремих питань центральна влада може зберігати важливі повноваження, у той час як автономія місцевої влади також залишається досить суттєвою. Розщеплена ієрархія є поєднанням інтегрованої і дуальної систем. Вона застосовується в Данії, Фінляндії, Норвегії, Швеції, Чехії, Угорщині та Польщі

До другої групи країн належать Норвегія, Латвія, Ісландія, Німеччина, Данія, Швеція, Туреччина (частина Балканського півострова), Грузія, Швейцарія, Фінляндія. У конституціях цих держав

акцентується на правах громадян, праві муніципалітетів вирішувати питання місцевого значення, неможливості втручання держави у справи комун тощо. При цьому такий стан справ пояснюється високим рівнем демократичності політичного режиму зазначених країн. Виняток становить лише Туреччина, яка характеризується жорстким централізмом [107].

І лише в невеликих за територією країнах (Ватикан, Мальта, Сан-Марино) питання самоврядування не врегульовується. До них додається Боснія та Герцеговина [52].

Досліджуючи інші країни світу, можна побачити, що поняття «місцеве самоврядування» вживається в конституціях, ухвалених у другій половині ХХ ст. Цим пояснюється, зокрема, те, що зазначені положення містяться в основних законах Індії, КНР, Японії, проте відсутні в Конституції США [93].

Серед питань, які найчастіше висвітлюються в зарубіжних конституціях, є такі: перелік адміністративно-територіальних одиниць місцевого самоврядування; проголошення автономії, незалежності органів місцевого самоврядування, їхнє право захищати свої права в судовому порядку; положення про делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування; встановлення права органам місцевого самоврядування на запровадження місцевих податків; право на створення асоціацій місцевого самоврядування; запровадження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [89].

У багатьох країнах світу законодавство про місцеве самоврядування складається з кількох актів, які присвячено загальним засадам самоврядування, виборам до представницьких органів, повноваженням територіальних громад, статусу столиці, визначенню фінансової основи місцевого самоврядування, контролю за їхньою діяльністю і т. д. [107].

Поширеною практикою є ухвалення законів, що визначають загальні засади місцевого самоврядування та регулюють його на всіх рівнях. Проте в Польщі для кожного з трьох наявних рівнів місцевого самоврядування (гміна, повіт, воєводство) існує окремий законодавчий акт. До цього необхідно додати, що зазначені акти визначають повноваження органів місцевого самоврядування, а порядок виборів до органів місцевого самоврядування в Польщі визначається двома окремими законами, один з яких стосується гмін, повітів і сеймиків воєводств, а інший – обрання вїйта, бурмістра та президента міста. У Польщі створено також спеціальне законодавство з питань фінансового забезпечення місцевого самоврядування, до якого належать закони

«Про публічні фінанси», «Про доходи суб'єктів місцевого самоврядування», «Про відповідальність за порушення дисципліни у сфері публічних фінансів» [52].

Комплекс законів щодо місцевого самоврядування в Латвії містить такі документи: «Про самоврядування», «Про вибори міських та сільських рад і об'єднаних муніципальних рад», «Про бюджети місцевого самоврядування», «Про вирівнювання фінансів місцевого самоврядування», «Про адміністративно-територіальну реформу» [107].

У Чеській Республіці питання місцевого самоврядування регулюють закони «Про територіальні громади», «Про краї», «Про принципи місцевих бюджетів», «Про столицю м. Прага», «Про місцеві збори», «Про аудит фінансової діяльності органів місцевого самоврядування та їх об'єднань» тощо.

Комплекс законодавства, що регулює питання самоврядування в Японії, включає такі нормативно-правові акти, як закони про місцеві автономії, місцевих комунальних службовців; сільськогосподарські комітети; місцеве самоврядування.

Специфіка законодавства Великої Британії передбачає наявність як загальнонормативних актів, так і особливих парламентських актів, що регулюють питання місцевого самоврядування. Особливі парламентські акти адресовані конкретним муніципалітетам і зазвичай ухвалюються за ініціативою зацікавленого місцевого органу влади. До того ж існують ще й так звані адаптивні закони, спрямовані на окремі муніципалітети на прохання їхніх рад. Компетенції місцевого управління визначаються також нормативно-правовими актами уряду, міністерств, департаментів. Ухвалений у 2000 р. у Великої Британії закон про місцеве самоврядування надає можливість застосування трьох різних моделей організації місцевої виконавчої влади, позбавляючи уніфікації надання повноважень мера та шляхів його обрання [107].

Одним із напрямів розвитку муніципального законодавства є кодифікація нормативно-правових актів. Так, у Франції в 1996 р. було затверджено законодавчу частину Кодексу територіальних співтовариств, а у 2000 р. – регламентарну частину (включає урядові акти). А до цього часу у Франції діяв Кодекс комун, який регулював питання місцевого самоврядування лише на найнижчому рівні.

У лютому 2014 р. у Грузії було ухвалено Кодекс про місцеве самоврядування, у семи розділах якого визначено загальні положення, питання органів муніципалітету, організації місцевого самоврядування в столиці, участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, бюджетні та економічні питання, державного нагляду та аудиту, діяльності крайової консультативної ради [107].

Слід зазначити, що не в усіх постсоціалістичних країнах проблематика місцевого самоврядування виокремлювалася в окремому законодавчому акті. Так, у Болгарії в 1991 р. було ухвалено інтегрований закон про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію. Подібний підхід, як зазначено в роботі [107], поєднання в одному законі питань місцевого самоврядування та місцевої адміністрації застосовано також у Білорусії («Про місцеве управління і самоврядування в Республіці Білорусь»), Казахстані («Про місцеве державне управління і самоврядування в Республіці Казахстан»), Киргизстані («Про місцеве самоврядування та місцеву державну адміністрацію»).

У світових моделях регіонального врядування, які базуються на концепції *good governance*, поширюється вплив громадського сектора на вирішення питань місцевого самоврядування. Можна навести низку прикладів того, як достатньо зріле громадянське суспільство в передових демократичних країнах світу орієнтує владу на якісне задоволення суспільних потреб, які надані в роботі [107]. Так, система «найкраща якість» (*best value*) була розроблена у Великій Британії як програма поліпшення якості діяльності органів місцевої влади, а її найважливішим аспектом визначено співпрацю органів місцевої влади з громадськістю, оскільки консультації з громадськістю з багатьох питань поліпшення якості послуг є ключовим її елементом. З громадянами обговорюються не лише питання якості послуг, а також визначається перелік послуг, їхні цілі та самі стандарти якості, відповідно до яких надаються послуги. Важливими є консультації з громадськістю на етапі планування бюджетної складової процесу надання послуг, оскільки фінансова відповідальність за послуги, що надаються, покладається саме на місцеву владу, а отже, і на громаду в цілому.

З 2001 р. у Канаді застосовується модель, що отримала назву «система моніторингу зі спрямуванням на громаду» (*community-based monitoring system*). Такий моніторинг визначається експертами як процес співпраці громадськості, державних агенцій, представників індустрії, науковців, громадських груп і місцевих інституцій заради адекватного реагування на процеси місцевого розвитку, вирішення існуючих проблем і сприяє повноцінній співпраці між громадянами та владою, зміцнюється залученням громадян до процесу прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

У Європі набуває все ширшого визнання запровадження підходу *smart city* («розумне місто»), який передбачає, зокрема, врядування за широкої участі громадян. Перелік уже реалізованих послуг дає можливість громадянам здійснювати моніторинг і контроль цілодобово:

електронні аукціони, електронний аналіз ринку, електронні торги, карта електронних аукціонів, щоденник міського голови, деталі про бюджет міста і активи, міські гранти, єдиний контрольний центр екстрених служб (пожежна служба, патрульна поліція, швидка медична допомога); онлайн-опрацювання різноманітних звернень громадян.

Проблема залучення зацікавлених сторін (стек-холдерів) до процесів регіонального врядування в останні роки знаходить зацікавленість науковців і практиків публічного управління. Так, значна увага приділяється цим питанням, особливо формуванню методів та інструментарію вимірювання успішності публічного управління, зокрема участі громадськості в оцінюванні [151].

Так, за класифікацією Міжнародної асоціації громадянської участі (*international association for public participation, IAP2*), існує п'ять рівнів участі громадян: інформування; консультування; залучення; співпраця; розширення повноважень для реалізації прав (пряма участь).

## **2.5. Публічна фінансова діяльність. Публічні фінанси. Публічний фінансовий менеджмент**

### **2.5.1. Публічна фінансова діяльність**

Забезпечення реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій держави неможливо без наявності і використання фінансових ресурсів. Саме за рахунок акумуляції коштів у власності держави, формування спеціальних фондів створюється можливість і нарешті існування самої держави.

Розуміння сутності і призначення фінансів, особливостей їхнього функціонування пов'язано з природою і функціями держави, здійсненням розширеного відтворення, існуванням товарно-грошових відносин.

Існування фінансів об'єктивно пов'язано з необхідністю вилучення, формування і розподілу державою частини сукупного суспільного продукту. Цим визначається і призначення фінансів – розподіл і перерозподіл сукупного суспільного продукту в грошовій формі. Саме цим характеризуються ознаки фінансів, їхнє місце і роль, особливості прояву, форми закріплення і регулювання державою.

Фінанси дають змогу формувати державі фонди грошових ресурсів суспільного призначення як у централізованій, так і децентралізованій формі. У процесі формування і використання централізованих грошових фондів держава впливає і на утворення,

витрачання децентралізованих коштів, встановлює і гарантує спеціальні правові режими їхнього існування.

Найбільш важливі ознаки, що розкривають сутність фінансів, проявляються в їхніх функціях. Фінанси, функціонуючи як інструмент розподілу частини сукупного суспільного продукту, одночасно і контролюють поділ його на частини, співвідношення цих частин, канали витрачання фондів. Цим і обумовлена наявність двох функцій фінансів: розподільної і контролюючої. У деяких підручниках, монографіях звертається увага на інші функції (перерозподільна, стимулююча, дестимулююча, накопичувальна і т. д.), однак це фактично окремі сторони реалізації розподільної функції, деякі особливості її здійснення.

Об'єктивна необхідність фінансів (існування товарно-грошових відносин; розподіл сукупного суспільного продукту; контроль за господарською діяльністю) передбачає як абсолютно необхідну діяльність з їх управління.

Фінансова діяльність держави являє собою діяльність держави з формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів з метою забезпечення здійснення функцій держави, завдань соціально-економічного характеру, управління, обороноздатності, діяльності державних органів.

Зміст фінансової діяльності є в кінцевому підсумку проявом усіх функцій держави, оскільки реалізація будь-якої державної функції вимагає адекватного фінансового забезпечення.

Об'єктом фінансової діяльності є відносини, що регулюють рух державних грошових фондів на всіх стадіях їхнього обороту (формування, розподіл, використання). У вузькому значенні слова йдеться про рух грошей, що утворюють державні фонди.

Суб'єктний склад відносин, що регулюють фінансову діяльність, досить традиційний і визначений (державна, територіальні громади, юридичні і фізичні особи).

Фінансова діяльність здійснюється згідно з певними принципами, основні з яких закріплені Конституцією України.

Методи фінансової діяльності диференціюються залежно від стадії руху грошових фондів.

Держава управляє фінансовою діяльністю через державні органи, наділені з цією метою спеціальною компетенцією. Залежно від характеру діяльності, повноважень у сфері фінансової діяльності всі органи, що беруть у ній участь, поділяються на дві групи. У фінансовій діяльності беруть участь практично всі державні органи залежно від їхньої компетенції, встановленої Конституцією України і законами

України, нормативними актами, що визначають їхній правовий статус, та ін. Одна група органів, що здійснює фінансову діяльність, належить до органів загальної компетенції. У даній ситуації вони реалізують повноваження у сфері фінансової діяльності разом з іншими типами повноважень.

Здійснюючи діяльність з багатьох напрямів, вони реалізують у тому числі й фінансову (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів і т. д.), що не є для них основною чи єдиною.

Другу групу становлять органи спеціальної компетенції, створені державою і наділені повноваженнями виключно для здійснення фінансової діяльності (Державна казначейська служба України, Державна фінансова інспекція України тощо).

Державна політика у фінансовій сфері здійснюється Верховною Радою України, яка затверджує загальнодержавні програми, Державний бюджет і вносить зміни до нього, здійснює контроль за використанням Державного бюджету України, ухвалює рішення щодо звіту про його виконання. Виключно законами України регулюються найважливіші питання у фінансовій сфері.

### **2.5.2. Публічні фінанси**

Публічні фінанси охоплюють доходи і видатки центрального та місцевого уряду, а також структурні взаємозв'язки між ними, визначення яких відбувається у середовищі представницької влади [50, с. 178]. Слід зазначити, що характерною рисою державного устрою більшості країн світу, незалежно від його форми (унітарної чи федеративної), є наявність принаймні двох рівнів публічної влади:

а) загальнонаціонального, представленого центральними органами державної влади, до обов'язків яких входить виконання політичних, міжнародних, соціальних та економічних функцій у межах усієї держави;

б) субнаціонального, якому відповідають незалежні (самоврядні) органи влади та/або децентровані органи державного управління, що діють на території суб'єктів федерації, регіональних і місцевих адміністративних утворень [91, с. 191]. Існування такої структури органів публічної влади спричиняє формування складної системи публічних фінансів національної економіки, у тому числі й міжрівневих фінансових взаємовідносин.

Західна фінансова наука вирізняє декілька складників залежно від того, про економіку якої країни йдеться. Якщо розглядаються США [170, 171], то визначають:



- а) федеральні урядові фінанси (federal government finance);
- б) регіональні (на рівні штатів) (state government finance);
- в) локальні урядові фінанси (local government finance).

Якщо ж розглядаються європейські країни, то найчастіше публічні фінанси розглядають на рівні:

- загальнонаціональному, тобто на рівні центральних органів влади – центральні фінанси (central finance);
- субнаціональному, тобто на рівні органів місцевого самоврядування — фінанси місцевої влади (local finance).

Фінанси місцевого самоврядування (локальні) – це фінанси територіальних громад і їхніх об'єднань, а в широкому сенсі місцеві фінанси — це також фінанси регіонів (областей, воєводств, земель, країв тощо). Фактично в усіх країнах місцеві фінанси – це сума фінансів усіх суб'єктів місцевого самоврядування.

У контексті українських реформ децентралізації влади та бюджетної децентралізації саме виокремлення двох складників у структурі публічних фінансів відповідає сучасній українській практиці:

- центральні (урядові) фінанси;
- муніципальні фінанси (місцеві або інакше фінанси місцевого самоврядування).

У такому контексті слід згадати також структуру публічного сектора економіки, саме публічні фінанси якого виступають інструментом задоволення суспільних (соціальних) потреб населення країни. Згідно з методологією, прийнятою у МВФ, публічний сектор (public sector) включає сектор державного управління (general government sector) і сектор публічних корпорацій (public corporations sector). У свою чергу сектор державного управління охоплює центральні органи державного управління, регіональні та місцеві органи державного управління (central, state and local government), а публічні корпорації поділяються на фінансові публічні корпорації (financial public corporations) і нефінансові публічні корпорації (nonfinancial public corporations) [141]. Слід зазначити, що якщо розглядати публічний сектор економіки в Україні, використовуючи класифікацією інституційних секторів економіки (KICE) [77], можна з'ясувати, що його структура загалом відповідає методологічним засадам МВФ. До сектора загального державного управління в Україні входять:

- центральні органи державного управління;
- регіональні та місцеві органи державного управління;
- фонди соціального страхування.

До державних фінансових корпорацій належать НБУ, банки з державною часткою (понад 75 %) (за новими критеріями 2016 р. [10]) та

інші організації (державні корпорації, що приймають депозити, державні фонди грошового ринку, державні інвестиційні фонди негрошового ринку, інші державні фінансові посередники, крім страхових корпорацій і пенсійних фондів, державні допоміжні фінансові корпорації, державні кептивні фінансові корпорації, державні страхові корпорації, державні пенсійні фонди). Державні нефінансові корпорації представлені державними корпораціями в різних галузях економіки, основним видом діяльності яких є виробництво ринкових товарів чи надання нефінансових послуг, зокрема й підприємства з державними корпоративними правами, які загалом забезпечують у публічному секторі понад 90 % обсягу реалізованої продукції [69]. Слід врахувати також те, що однією зі складових сучасного корпоратизму в розвинутих країнах є муніципальний корпоратизм, суб'єктами якого є автономні об'єднання громадян (територіальні колективи, общини, комуни тощо) за місцем їхнього компактного проживання з віковими традиціями здійснення місцевого самоврядування, здатні забезпечити власне життєзабезпечення та відстоювати інтереси перед державою та світовим співтовариством. Ті з них, що пройшли свій історичний шлях від простого об'єднання громадян за місцем проживання до інституціалізації їх як корпоративного об'єднання, в адміністративній науці та практиці місцевого управління називаються «муніципалітаріями» або «муніципальними корпораціями». Тобто «муніципалітарії» — міські поселення, що мають статус «муніципальної корпорації», який надає їхнім жителям право самим управляти своїми справами [35]. На шлях формування подібних автономних об'єднань громадян, в українському варіанті — громад, що в майбутньому мають вирости в «муніципальні корпорації», нещодавно стала Україна, започаткувавши реформу децентралізації влади і, логічно, бюджетної децентралізації. Слід також зважати на те, що сучасна західна наука і практика пропонують для сприйняття новий підхід щодо розгляду та аналізу публічних фінансів загалом, більш адекватний сучасним реаліям розвитку світової економіки та фінансових відносин на всіх її рівнях.

Новий підхід представлений зокрема в Короткому огляді «The new public finance», де подано еволюцію публічних фінансів від «традиційних» з використанням відомих бюджетно-податкових інструментів, через «оновлені» на основі різних форм державно-приватного партнерства до «нових» з урахуванням нових реалій розвитку. Зміст нового підходу полягає в тому, що сучасні реалії відкривають науці нове бачення на публічні фінанси, пов'язане зі стиранням кордонів між національною економікою та зовнішнім світом, яке призводить, з одного боку, до поглиблення взаємодії приватного

бізнесу та публічного сектора країни, а з іншого — до зростання конкуренції між ними, що виходить за межі національних кордонів відповідно до глобальних викликів сучасності. Отже, це означає, що зміни в публічних фінансах будь-якої країни відбуваються з урахуванням розмивання кордонів у рамках фінансових відносин різних рівнів: національних (national), приватних (private), публічних (public) і міжнародних (international) [173]. Це стосується й України, тому не слід відмежовуватися та ігнорувати, а навпаки, слід враховувати при дослідженні різних аспектів публічних фінансів, які нині в стадії значної трансформації у зв'язку з проведенням Урядом України ряду реформ з метою подолання кризових процесів в економіці країни. Отже, впевнено можна акцентувати увагу насамперед на двох «традиційних» складових публічних фінансів України, що відображують центральні (урядові) фінанси та муніципальні (місцеві) фінанси, що представлені насамперед в рамках бюджетної системи України публічними фондами коштів: Державного бюджету (загальний і спеціальний фонди бюджету) і цільових централізованих бюджетних фондів; у рамках податкової системи України, що є інструментарною складовою, у якості податкових фінансів на загальнодержавному рівні та податкових фінансів на рівні місцевих органів влади (місцеве оподаткування), а також публічними фінансами нефінансових корпорацій, інших підприємств і організацій державної та комунальної форм власності.

Дослідження «нових» публічних фінансів у рамках сучасної західної науки задають нові орієнтири українській фінансовій науці та практиці щодо врахування в структурі публічних фінансів України таких складових, що пов'язані з сучасними тенденціями розвитку.

*По-перше*, слід виокремити складову публічних фінансів, пов'язану з фінансами приватного сектора та представлену відносинами державних органів влади та органів місцевого самоврядування з приватним бізнесом, що в економічній літературі визначається як державно-приватне партнерство.

*По-друге*, слід акцентувати увагу на складовій публічних фінансів, пов'язану з діяльністю фінансових корпорацій (організацій) державних і місцевих органів самоврядування на внутрішніх фінансових ринках, вирізвивши:

1) публічні фінанси, що відображують діяльність державних фінансових корпорацій (організацій) на внутрішніх фінансових ринках, у тому числі державні внутрішні запозичення (державний кредит) і, як наслідок, державний внутрішній борг;

2) публічні фінанси, що відображують діяльність фінансових корпорацій (організацій), створених місцевими органами влади на

внутрішніх фінансових ринках, у тому числі муніципальні внутрішні запозичення (кредити місцевих органів влади) і, як наслідок, місцевий (муніципальний) внутрішній борг.

*По-третє*, у рамках структури публічних фінансів України слід вирізнити ще одну складову, пов'язану з діяльністю фінансових корпорацій (організацій) державних і місцевих органів влади на міжнародних ринках, виокремивши при цьому:

1) публічні фінанси, що відображують діяльність фінансових корпорацій (організацій) державних органів влади на міжнародних ринках, у тому числі державні зовнішні запозичення та державний зовнішній борг;

2) публічні фінанси, що відображують діяльність фінансових корпорацій (організацій) місцевих органів влади на міжнародних ринках, у тому числі муніципальні зовнішні запозичення та муніципальний борг іноземним структурам.

Слід звернути особливу увагу на специфічне місце в структурі публічних фінансів України ще однієї складової, що представлена публічними коштами спеціальних (цільових) позабюджетних фондів як державних – Пенсійного фонду України та інших фондів соціального забезпечення, так і фондів місцевого самоврядування. Пенсійний фонд належить до категорії державних фінансових корпорацій (організацій), а публічні фонди коштів соціального забезпечення можуть бути окремим підсектором публічного сектора, або вбудованими в «традиційні» складові, як це показано вище, за методологією МВФ і, це було б більш адекватним, враховуючи процеси реорганізації фондів соціального страхування у зв'язку з реформою, що відбувається нині та насамперед стосується утворення єдиного Фонду соціального страхування України.

Спектром діяльності цього новоутвореного державного цільового фонду вже визначено здійснення управління:

- загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку;

- у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності;

- медичним страхуванням.

Щодо позабюджетних цільових фондів місцевого самоврядування, то вони нині потребують свого відновлення та розвитку в Україні з огляду на реформи, що запроваджуються, і, як наслідок, мають бути вбудовані також у структуру публічних фінансів.

### **2.5.3. Публічний фінансовий менеджмент**

Практично публічний фінансовий менеджмент — це сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу держави на формування й

використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні публічних органів управління. Понад 70 % цих фондів становлять кошти бюджетів, тому бюджетний менеджмент — центральна ланка управління публічними фінансами.

Публічний фінансовий менеджмент спрямований на управління бюджетними ресурсами в процесі їхнього руху на всіх етапах бюджетного процесу. Менеджмент публічних фінансів загалом і бюджетний менеджмент зокрема можуть розглядатися лише відповідно до умов функціонування всіх гілок влади в кожній державі. Бюджетний менеджмент має об'єкт і суб'єкт управління.

Об'єктом управління є процес створення й використання фондів фінансових ресурсів на рівні держави, органів місцевого самоврядування і підприємницьких структур публічної форми власності. **Суб'єктом** управління є фінансові органи держави.

Організаційну й методичну роботу з управління публічними фінансами здійснює Міністерство фінансів України. Його повноваження й основні функції визначаються положенням «Про Міністерство фінансів України», яке затверджує Кабінет Міністрів.

**Центральний апарат міністерства** забезпечує втілення в життя публічної фінансової політики, розробляючи конкретні методи впливу на ефективність суспільного виробництва, визначаючи оптимальні розміри мобілізації фінансових ресурсів до бюджету, оздоровлюючи фінансове становище в окремих галузях. Успішне функціонування публічних фінансів можливе за наявності правової основи. Для її формування Міністерство фінансів розробляє проекти законів України з питань фінансів, бюджету, податків, видає постанови й розпорядження Кабінету Міністрів.

Найважливішими **функціями** центрального апарату міністерства є організація роботи зі складання і виконання публічного бюджету; методичне управління роботою в галузі бюджетного і фінансового планування й фінансування передбачених витрат; ведення обліку і складання звіту про виконання зведеного і публічного бюджетів; підготовка інформаційних матеріалів і доповідей Кабінету Міністрів України про хід виконання бюджетів. У **міністерствах і відомствах**, підприємницьких структурах усіх форм власності Міністерство фінансів здійснює перевірки бухгалтерських звітів, грошових документів, кошторисів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків, інших обов'язкових платежів. Воно також аналізує економічне й фінансове становище галузей народного господарства,

тенденції та динаміку розвитку форм власності, витрат на виробництво, рівень рентабельності та ефективності виробництва.

**Місцеві фінансові органи** забезпечують втілення в життя публічної фінансової політики, аналізують показники розвитку економіки відповідного регіону, вживають заходів щодо оздоровлення фінансового становища галузей підвідомчого раді народних депутатів господарства і збільшення доходів бюджету.

За **формою** публічний фінансовий менеджмент поділяється на попередній, поточний і подальший (або остаточний).

**Попередній контроль** передує здійсненню операцій з фінансовими ресурсами і включає:

- контроль відповідності бюджетної політики національним інтересам і наміченим цілям;
- контроль ефективності показників бюджетних програм;
- аналіз виконання бюджету попередніх періодів і здійснення рекомендацій щодо виявлення бюджетних резервів;
- контроль за встановленими нормами соціального забезпечення.

**Поточний контроль** здійснюється безпосередньо під час проведення операцій з фінансовими ресурсами і включає:

- контроль за своєчасністю надходжень коштів до бюджету і здійсненням платежів з бюджетних рахунків;
- операційний контроль ефективності та цілеспрямованості використання бюджетних ресурсів;
- контроль забезпечення достовірності ведення бухгалтерської звітності;
- виявлення відхилень у процесі виконання бюджету за доходами і видатками та усунення негативних тенденцій.

**Подальший контроль** (остаточний, ретроспективний) здійснюється після завершення операцій з фінансовими ресурсами і передбачає:

- перевірку правильності та законності проведення операцій з бюджетними коштами;
- виявлення порушень і зловживань при використанні фінансових ресурсів держави;
- розроблення заходів щодо усунення виявлених недоліків і зловживань і запобігання їм у майбутніх періодах;
- оцінювання досягнутих фінансових результатів у процесі виконання бюджету.

## Питання для самоперевірки до розділу 2

1. Охарактеризуйте основні підходи щодо розуміння публічного врядування.
2. Охарактеризуйте понятійний апарат *public governance* («публічного врядування»).
3. Визначте сутність публічного врядування.
4. Розкрийте сутність поняття належного врядування (*good governance*).
5. Наведіть основні характеристики та критерії *good governance*.
6. Розкрийте сутність поняття регіонального врядування (*regional governance*).
7. Охарактеризуйте принципи *regional governance*.
8. У чому полягає особливість світових моделей і досвіду *regional governance*.
9. Охарактеризуйте публічну фінансову діяльність.
10. У чому полягає новий підхід щодо розгляду та аналізу публічних фінансів?

## Тестові питання до розділу 2

1. Яке з визначень характеризує державне управління як процес взаємодії великих організованих груп людей з приводу вироблення і реалізації управлінських рішень, тобто як політичний, а не технологічний процес:
  - а) management;
  - б) government;
  - в) governance;
  - г) новий публічний менеджмент?
2. Принципи належного врядування, які названі в Білій Книзі з європейського врядування, включають такі елементи:
  - а) участь громадян, орієнтацію на консенсус, культурну різноманітність;
  - б) прозорість, підзвітність, дотримання закону;
  - в) ефективність і результативність, відповідальність, чутливість;
  - г) справедливість, соціальне згуртування, сталий розвиток.
3. До інституціональних критеріїв, які характеризують демократичність урядування, не належать:

а) дії посадових осіб відповідно до Конституції, законів і встановлених процедур;

б) конституційність і законність державних структур, їхнє законне виникнення і функціонування;

в) розвиненість структур громадського самоврядування і недержавних громадських організацій як інституцій громадянського суспільства;

г) наявність чітко встановлених демократичних правил і процедур.

4. Принципи, на підставі яких формують завдання регіонального врядування, включають такі елементи:

а) прозорість, чутливість, нетерпимість до корупції;

б) залучення громадян, передбачуваність, фаховість;

в) підзвітність, компетентність і спроможність, відповідальність;

г) верховенство права, етична поведінка, інновації та відкритість до змін.

5. Який орган складає прогноз Державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди:

а) Верховна Рада України;

б) Міністерство фінансів України;

в) Рахункова палата;

г) Державна казначейська служба України?

## **Практичні завдання до розділу 2**

### *Завдання 1*

*Визначити дефіцит або надлишок державного бюджету, якщо є такі показники (млрд грн):*

1) податок на додану вартість – 237;

2) централізований експорт – 115;

3) оборона – 144;

4) кошти на надзвичайні обставини – 62;

5) кошти від приватизації – 48;

6) акцизи – 58;

7) прибутковий податок – 12;

8) податок на прибуток – 171;

9) соціально-культурні заходи – 161;

10) обслуговування внутрішнього боргу – 210;

11) фінансування місцевих бюджетів – 94.



### Завдання 2

Потенційний ВВП країни становив 70 млрд грош. од., фактичний ВВП дорівнював 64 млрд грош. од. Сума податкових надходжень до бюджету країни складає 20 % ВВП (інших надходжень до бюджету нема). Державні видатки на товари і послуги дорівнюють 15 млрд грош. од. *Визначте:*

а) що спостерігається в країні – дефіцит чи надлишок державного бюджету та його розмір;

б) як зміниться сальдо державного бюджету в умовах повної зайнятості?

### Завдання 3

Потенційний ВВП складає 80 млрд дол., а фактичний ВВП дорівнює 60 млрд дол. Сума податкових надходжень до державного бюджету складає 50 % обсягу ВВП. Державні видатки на товари й послуги склали 20 млрд дол. Трансфертні платежі склали 14 млрд дол. Державний борг країни складає 20 млрд дол., ставка відсотка з обслуговування боргу складає 10 % річних. *Визначте розмір дефіциту або надлишку державного бюджету і його рівень.*

### Завдання 4

В умовах повної зайнятості невеличка острівна країна мала такі показники у 2017 р.: ВВП – 56 млрд грош. од, доходи бюджету – 10 % ВВП, державні видатки – 5,6 млрд грош. од. Через ураган, що пронісся по країні, економіці були завдані значні збитки, і наступного року економічні показники мали такий вигляд: ВВП – 42 млрд грош. од, доходи бюджету – 4,2 млрд грош. од. Видатки бюджету зросли на 1,4 млрд грош. од (спрямовані на ліквідацію наслідків екологічного лиха). *Визначте:*

а) сальдо державного бюджету за 2017 р.;

б) сальдо держбюджету за 2018 р.

### Завдання 5

За матеріалами, наведеними на сайті Фонду Східної Європи (мережі Фонду Євразія) <http://www.eef.org.ua/index.php?page=catalog&id=136&pid=1&print&lang=ua>, проаналізуйте технології *public private partnership* в окремих містах України та розробіть концептуальну модель застосування технологій *public private partnership* для одного з міст України.

### 3. СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

#### 3.1. Стратегічне планування та управління змінами

##### 3.1.1. Теорія та методологія стратегічного управління в публічній сфері. Стратегії змін

###### *Поняття і зміст стратегічного планування й управління в державному управлінні*

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

Формулювання проблеми як такої пов'язано з необмеженою максимізацією вигоди і часто викликає помилки, що виявляються й виправляються поверненням до виникення проблеми, нового формулювання і її вирішення. Тобто процес структурування проблеми іде у зворотному напрямі і характеризується наявністю прогнозування та планування.

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

Прогнози надають інформацію про майбутні зміни в державних програмах і їхні наслідки. Цілі прогнозування схожі на цілі великої кількості наукових і соціологічних досліджень. Вони намагаються осмислити й контролювати людське навколишнє (соціо-економічне) середовище. Прогнозування майбутніх станів суспільства в державному управлінні особливо пов'язані з контролем-плануванням і поновленням державної політики таким чином, щоб можна було обрати найкращу з можливостей у майбутньому.

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

План – це кількісне відображення цілей і розроблення шляхів їх досягнення. Це результат планування, мотивована модель дій, створена на основі прогнозу стану середовища і поставленої мети.

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

Структурування в поєднанні прогнозування та планування вибудовує стратегію поведінки суб'єкта управління відносно об'єкта та системи в цілому. Термін «стратегія» має глибоке коріння і велике поширення та загалом розуміється як комплекс дій з досягнення визначених цілей.

Слово стратегія походить з давньогрецької мови: «stratos» – армія, військо; «agos» – я керую.

Світова практика загалом виробила розуміння стратегії, що зводиться до трьох основних підходів:

*по-перше*, стратегія як абстрактна норма діяльності, абстрагована за змістом, але звернена до процесів досягнення цілей. Поняття стратегії близьке до поняття стратегічного бачення і розуміється як уявлення про бажаний стан організації;

*по-друге*, ототожнення стратегії і стратегічного плану дій. Можливе зміщення акценту на програмному компоненті (план дій) і стратегія може стати мозаїкою слабо пов'язаних дій у різних напрямках;

*по-третьє*, стратегія як процес, спрямований на розроблення і впровадження стратегії розвитку середовища, у якому існує організація, громада, країна, а також пристосування до цих змін. Стратегічне планування характеризує не тільки основний шлях розвитку системи, але й дає змогу модифікувати його або за необхідності коригувати напрям, враховуючи зміни середовища.

У сучасному розумінні всі три підходи до бачення стратегії максимально наближені один до одного і комбінуються в такому тлумаченні.

Стратегія – це свідомий процес, спрямований на визначення напрямку розвитку організації, регіону чи територіальної громади в умовах середовища, що змінюється [85, с. 137]. Формування ж стратегії та складання плану щодо її реалізації визначається як стратегічне планування, що в системі державного управління надає управлінській діяльності довгострокового характеру.

Стратегічне планування – це систематичний процес, за допомогою якого організація, регіон чи територіальна громада прогнозує та планує

свою діяльність на майбутнє, а саме процес постійного прийняття та коригування управлінського рішення в часі. Результатом цього процесу стає документ, який спрямовує на досягнення поставлених цілей.

У практиці діяльності органів влади України досить поширено оперативне чи звичайне (максимальний термін 1 рік) планування, яким часто заміняють стратегічне планування. Тобто планування повсякденної діяльності презентується як стратегічний план розвитку організації чи структури. Це поширена помилка, тому, зіставляючи стратегічне й оперативне (звичайне) планування (табл. 3.1), наголосимо, що стратегічне планування має низку особливостей:

- націлене на розроблення та впровадження стратегії розвитку середовища, у якому існує той чи інший об'єкт;
- спрямоване в майбутнє, визначає цілі та напрями розвитку, методи і способи досягнення цих цілей;
- програмує майбутні події;
- є циклічним процесом, який передбачає аналіз і коригування реалізації стратегічного плану на етапах його втілення [132, с. 2].

Таблиця 3.1

### Порівняння стратегічного та оперативного планування

<b>Стратегічне планування</b>	<b>Оперативне планування</b>
передбачливість	реактивність
зосередженість на конкретних цілях	загальні цілі
спільність стратегія	відсутність спільної стратегії
комплексність і складність	простота і елементарність
залучення експертів	інформування учасників
довгостроковість (понад 3 роки)	короткостроковість (до 1 року)

Характерними рисами стратегічного планування виступають:

а) спрямованість у середньострокову та довгострокову перспективу;

б) орієнтація на досягнення визначальних для даної системи цілей;

в) органічний взаємозв'язок намічених цілей з обсягом і структурою ресурсів, необхідних для їх досягнення (як наявних, так і створених у перспективі);

г) врахування впливу різноманітних умов і факторів, які визначають стан об'єкта планування [133, с. 371].

Стратегічне планування – і процес, і результат, оскільки в його основу покладено:

а) вибір цілей і завдань, що мають привести до кращого суспільства;

б) визначення найдієвішого способу досягнення цілей і завдань;

в) централізацію влади.

Зорієнтованість стратегічного планування на результат не викликає сумнівів, оскільки стратегічний план обов'язково передбачає досягнення результату відповідно до задекларованої мети. Процес стратегічного планування передбачає:

- розподіл ресурсів (фонди, дефіцитні управлінські кадри, технологічний досвід);

- адаптацію до зовнішнього середовища (поліпшення стосунків організації з її зовнішнім середовищем);

- внутрішню координацію;

- організаційно-стратегічне передбачення.

При цьому в історичному розрізі стратегічне планування було реакцією на очевидний безлад і короткозорість, породжені ринковими негараздами і плюралістичними підходами у вирішенні проблем владою в країнах з ринковою економікою, таких як США, Канада, Велика Британія, Франція тощо.

Однак слід висловити застереження щодо стратегічного планування. Насамперед стратегічне планування не слід вважати самоціллю чи панацеєю від усіх негараздів. Це не є догматичною «ковдрою» безпечного і безтурботного існування, оскільки процес стратегічного планування неперервний і з бюрократичної точки зору містить чіткішу регламентацію діяльності з постійним моніторингом виконання стратегічного плану – кінцевого продукту процесу стратегічного планування.

Стратегічний план допомагає:

- керівництву думати стратегічно, службовцям розробляти дієві стратегії;

- пояснювати громадянам майбутні напрями політики;

- встановлювати пріоритети розвитку організації, регіону, територіальної громади;

- оцінювати результативність і ефективність використання ресурсів, особливо бюджетних коштів;

- оцінювати сьгоднішні рішення у світлі майбутніх змін;

- створювати логічно послідовну й захищену базу для прийняття рішень;

- забезпечувати максимальну неперервність в організаційному контролі службовців (моніторинг);
- визначати основні організаційні проблеми;
- результативно діяти в мінливому середовищі;
- організовувати команду виконавців та експертів [29, с. 11].

У державному управлінні стратегічне планування стосується передусім опрацювання та підготовки стратегій розвитку так званого державного простору, тобто країни, регіону чи визначеної території, оскільки кожна з цих територій має свого урядника, в обов'язки якого входить опрацювання такої стратегії розвитку.

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

У науковій літературі також поширеним є поняття стратегічного менеджменту. Підґрунтя стратегічного менеджменту перебувають у підприємницьких організаціях, які ведуть боротьбу за існування в умовах ринкової конкуренції. Оскільки виживання фірми в умовах конкуренції залежить від мудрості схвалюваних її керівництвом рішень, цій ідеї присвячено чимало досліджень провідних учених з тим, аби зрозуміти сутність основних процесів і сприяти процесу прийняття рішень як у бізнесових, так і в державних структурах.

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

Досить часто ці два поняття використовуються як тотожні, хоча різниця між стратегічним плануванням і стратегічним менеджментом полягає загалом у тому, на якому етапі процеси завершуються або на яких специфічних моментах робиться наголос у кожному з них.

Стратегічне планування переважно акцентує саме на розробленні стратегічного плану. Стратегічний менеджмент переважно звертає особливу увагу на етап реалізації. Це, звісно, не означає, що планування є менш важливим, скоріше за все йдеться про таку саму значущість етапу реалізації. Згідно з цим у стратегічному управлінні можна виділити дві фази:

- а) період стратегічного планування;
- б) період реалізації стратегії.

Звідси стратегічне управління – це процес первісного і в подальшому повторного визначення стратегії у відповідь на зміни

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

При цьому реалізація стратегії охоплює повторюваність управлінського функціонального циклу за визначеними кроками, передбаченими процесом стратегічного планування.

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

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

В Україні унормовано низку документів, що стосуються стратегічного планування й управління. Тобто ми можемо говорити про систему стратегічного планування й управління в Україні.

Українське законодавство щодо стратегічного планування можна умовно поділити на кілька змістових блоків.

**До першого блока** можна віднести:

- *документи для формування стратегічного планування в Україні на загальнодержавному рівні*: Закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про державні цільові програми» тощо;

- *постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України* «Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України», «Про прогноз економічного і соціального розвитку України», «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» тощо;

- *послання Президента України до Верховної Ради України*: «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України», «Про Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» тощо.

**Другий блок** – нормативно-правові акти:

- *спрямовані на розбудову стратегій регіонального розвитку*: «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про Генеральну схему планування території України»; наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку» тощо;

- *унормовують вироблення стратегій на рівні територіальної громади*: Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про власність», «Про звернення громадян», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про статус депутатів місцевих рад», постанови Кабінету Міністрів України «Про деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», Укази Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації» тощо.

**Третій блок** – стратегії галузевого розвитку: «Про затвердження Стратегії демографічного розвитку», «Про затвердження Порядку організації та фінансування стратегічного планування у сфері оборони і військового будівництва», «Про затвердження Стратегії розвитку державної статистики» тощо.

Зазначимо, що чинне законодавство потребує суттєвих коригувань та узгоджень щодо формування стратегічних планів як на національному, регіональному, так і на рівні розвитку територіальних громад.

Систему прогнозних і програмних документів складають довгострокові, середньострокові та короткострокові прогнозні і програмні документи, у яких відповідно до соціально-економічних і суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення. Довгострокові прогнозні і програмні документи визначають



напрями розвитку, стратегічні цілі та структурні пропорції економіки і соціальної сфери.

Довгостроковий період – понад п'ять років. На цей період розробляється:

- стратегія економічного та соціального розвитку України – документ, у якому визначаються пріоритети, стратегічні цілі, структурні пропорції економіки і соціальної сфери та напрями державної політики;

- стратегія розвитку галузі економіки (сфери діяльності) – документ, у якому на основі прогнозу тенденцій розвитку відповідних ринків і напрямів науково-технічного прогресу визначаються довгострокові цілі та пріоритети розвитку галузі економіки (сфери діяльності), заходи, спрямовані на їх досягнення, і ресурси, необхідні для здійснення таких заходів.

Крім того, слід мати на увазі, що на довгостроковий період (понад п'ять років) розробляються проекти:

- стратегії економічного та соціального розвитку України;
- державної стратегії регіонального розвитку;
- регіональних стратегій розвитку адміністративно-територіальних одиниць і міст з особливим статусом;
- стратегій розвитку галузей економіки (сфер діяльності) (у разі необхідності).

Середньострокові прогностні і програмні документи розробляються на термін до п'яти років на основі довгострокових документів і визначають умови соціально-економічного розвитку, напрями дій і заходи на середньострокову перспективу з метою досягнення стратегічних цілей. До них належать:

- програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- прогнози економічного та соціального розвитку України;
- прогнози економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць і міст з особливим статусом (за рішенням місцевих органів влади);
- основні напрями бюджетної політики і прогноз показників зведеного та державного бюджетів України;
- державні цільові програми;
- стратегічні плани роботи центральних органів виконавчої влади.

Короткострокові прогностні і програмні документи розробляються на основі середньострокових документів і визначають цілі, умови розвитку та відповідні заходи на наступний рік.

У разі потреби за рішенням Кабінету Міністрів України можуть розроблятися інші стратегічні документи. Всі інші прогностно-планові документи спрямовуються на реалізацію відповідних стратегій розвитку.

Для нас важливою є саме «Концепція» («Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогностичних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України»), у якій визначено систему прогностичних і програмних документів у сфері стратегічного планування. Адже первинним, початковим документом у системі вироблення стратегії і створення стратегічних планів є концепція.

На підставі концепції розробляються стратегічні плани розвитку регіонів і територіальних громад і стратегічні плани роботи центральних органів виконавчої влади – цільові комплексні документи, у яких концептуальні положення набувають докладного й конкретного обґрунтування, а також узгодження проблемних питань.

Відповідно до призначення структура концепції, як правило, складається з чотирьох змістових блоків:

- цільовий;
- прогностично-аналітичний;
- урахування факторів середовища;
- концептуальний.

Крім того, слід обов'язково зважати на наявність у концепції трьох різнорівневих, але водночас взаємопов'язаних аспектів: макроструктурного; міжгалузевого; територіального.

Спираючись на систему стратегічного планування й управління в Україні, слід наголосити на розрізненні стратегічного планування для організації, тобто міністерства чи центральні органи виконавчої влади і стратегічного планування для галузі, сфери діяльності, регіону чи територіальної громади.

### ***Стратегії змін***

Державні перетворення та зміни вимагають значних зусиль менеджерів державного управління щодо подолання опору громадянського суспільства, яка відчуває цей вплив. При цьому очевидно, що найкращим варіантом розвитку подій є активне залучення громадськості в процес державних організаційних перетворень, що не завжди узгоджується з особистими інтересами окремих категорій громадян, що і викликає опір.

Досвід організаційних змін, що проводяться в тому числі і органами вищої державної влади, показав, що більшість невдач у цій галузі пов'язано з відсутністю добре продуманої стратегії змін.

Під стратегією змін слід розуміти комплекс взаємопов'язаних заходів і процесів з системної перебудови організації з метою забезпечення її ефективного функціонування в існуючих умовах.

Ключовим моментом формування *стратегії організаційних змін* у державному управлінні є визначення ступеня залучення громад у їх проведення.

Якщо для здійснення організаційних змін у державному управлінні використовується авторитарний стиль керівництва, заснований в основному на методах примусу, тобто так звані «жорсткі» методи, то залучення громадянського суспільства незначне. Громади примушують до виконання нових правил під загрозою покарань та обмежень.

Велике залучення громадськості в проведення організаційних змін забезпечується так званими «м'якими» методами – переконанням у необхідності реформ, залученням до участі в розробленні планів перетворень, навчанням новим правилам взаємодії в суспільстві.

У проміжку між цими двома «полюсами» перебувають «компромісні» методи, засновані на укладенні «угод» з громадами, що мають за мету покращення становища громадян. На основі даної систематизації прийнято виділяти п'ять стратегій змін:

- директивна стратегія;
- стратегія, заснована на переговорах;
- нормативна стратегія;
- аналітична стратегія;
- стратегія, орієнтована на дію.

*Директивна стратегія* базується виключно на «жорстких» методах примусу. Розроблений органами державної влади план змін впроваджується без урахування думки громадян. Для його здійснення лідер держави та органи влади повинні бути наділені всією повнотою повноважень і ресурсами, що дозволяють долати опір змінам. Оскільки ця стратегія не передбачає залучення громадянського суспільства, то лідер держави та органи влади повинні мати всю необхідну інформацію для розроблення стратегічного плану перетворень.

Директивну стратегію доцільно застосовувати в умовах дефіциту часу на проведення організаційних змін. До таких ситуацій належать «форсмажорні» обставини, загрозливі положення, а в ряді випадків і подальше існування держави. Крім того, її доцільно застосовувати при очікуванні сильного опору з боку громадянського суспільства, на «залучення» якого буде потрібно неприпустимо великий час і ресурси. До головного недоліку директивної стратегії можна віднести зниження внутрішньої мотивації громад до нав'язаної їм силовими методами діяльності і, як наслідок, зменшення підтримки змін, повне несприйняття змін чи, навіть, перешкоджання впровадженню змін.

*Стратегію, засновану на переговорах*, доцільно застосовувати в очікуванні організованого, непоборного групового опору персоналу,

особисті інтереси якого явно постраждають у результаті планованих перетворень.

Як і в директивній стратегії, план проведення змін розробляється і впроваджується лідером держави та органами влади, однак громадськості надається право висловлювати свої побажання і прохання, які сприймаються з увагою. Опір громад знижується за рахунок надання їм лідером держави та органами влади деяких благ у вигляді матеріальних та інших поступок.

*Нормативна стратегія* передбачає, що «нормою» є залучення громадянського суспільства до планування, організації та впровадження змін. При нормативній стратегії ставиться завдання не тільки подолати опір громад, але й домогтися від них почуття причетності, відповідальності і сформуванню внутрішню мотивацію до досягнення цілей державних перетворень і змін. Недоліком нормативної стратегії є труднощі мотивування громадян до проведення подібної діяльності.

*Аналітична стратегія*, як і директивна, формується лідером держави та органами влади. Однак до її розроблення залучаються експерти. На них покладається вивчення проблем і розроблення обґрунтованих пропозицій щодо необхідності змін. Проблеми окремих громад особливо не враховуються.

*Стратегія, орієнтована на дії*, використовується в тому випадку, коли нема чіткого розуміння, як вирішити певну проблему. Використовується ситуативний підхід – план змін коригується з отриманням проміжних результатів. Це метод спроб і помилок.

Доцільно зауважити, що вибір стратегії змін залежить від таких основних факторів:

а) часу, відведеного на здійснення змін – чим його менше в лідера держави та органів влади, тим більш «жорсткі» методи переважають, тобто доцільним є вибір директивної стратегії (рис. 3.1);

б) ступеня розвитку демократичних засад у суспільстві, згуртованості громадянського суспільства з його самоорганізації, відповідальності тощо: чим вищі ці характеристики, тим більше «м'які» методи треба використовувати. Тут буде більш доречним вибір нормативної стратегії або стратегії, орієнтованої на дії;

в) ступеня і виду очікуваного опору громадянського суспільства: якщо громади організовані і їхній опір змінам вимагає великих зусиль і витрат, то доцільним є вибір стратегії, заснованої на переговорах. В іншому випадку ефективніше директивна стратегія;

г) повноваження і можливості лідера держави та органів влади: без відповідних повноважень і адміністративних можливостей застосування директивної стратегії буде скрутною справою;

д) обсягу інформації, необхідної для публічних змін і державних перетворень: якщо значну частину інформації, необхідну для здійснення публічних змін і державних перетворень, має суб'єкт змін, то доцільна нормативна або аналітична стратегія;

е) фактори ризику, пов'язані з великою невизначеністю можливих змін зовнішнього середовища – доцільна стратегія, орієнтована на дії.

Світовий досвід свідчить, що більш стійкий результат проведених публічних змін і державних перетворень спостерігається при використанні стратегій, заснованих на «м'яких» методах.

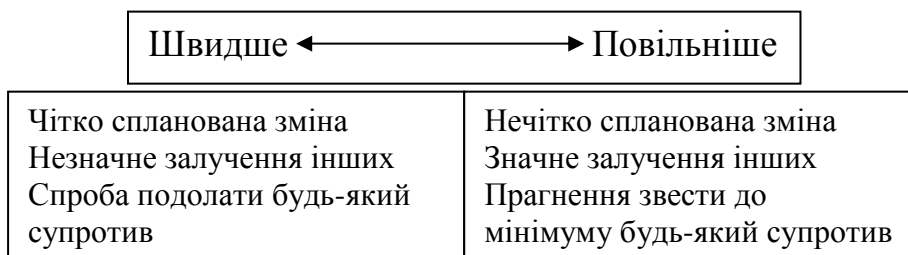


Рис. 3.1. Вибір стратегії змін залежно від швидкості їх проведення

### 3.1.2. Публічний аудит

#### *Публічний аудит і його місце у громадянському суспільстві*

Сучасне демократичне суспільство спрямоване на трансформацію відносин між суспільством і державою, яка у свою чергу забезпечується створенням нових форм і критеріїв впливу людей на публічно-управлінські процеси і відповідно їхньою участю в громадсько-політичному житті суспільства. Зокрема одним із визначальних критеріїв модернізації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах демократичного суспільства стає публічність (відкритість, гласність). Однією з вимог реалізації цього критерію є запровадження інституту публічного аудиту в системі державного управління в умовах цивілізаційної та формаційної модернізації українського суспільства.

У багатьох країнах з давніми традиціями демократії, лібералізму, громадянського суспільства публічний аудит уже став обов'язковим елементом сучасного публічного управління. Він виконує функції специфічного «томографа», оскільки досліджує певну сферу діяльності, фіксує протиріччя та проблеми, надає інформацію про отримані результати суспільству. Тобто належне функціонування системи публічного аудиту дозволяє завчасно виявляти відхилення від цінностей

суспільства та вимог законності, результативності, ефективності й економічності використання та управління суспільними ресурсами і на цій основі розробляти заходи і способи щодо їх усунення.

Водночас слід констатувати, що інститут публічного аудиту є відносно новим для України і знаходиться лише на стадії свого наукового обґрунтування. Відсутність теоретико-методологічних засад стратегії формування, запровадження та розвитку системи публічного аудиту негативно впливає на розвиток демократичних засад публічного управління та, як наслідок, ствердження основ громадянського суспільства в Україні.

Термін «аудит» у перекладі з латинської «audio» означає «він чує», «слухати», «слухач» [102, с. 321]. Дослідження перекладу слова «аудит» доводять до висновку, що аудит є синонімом до слів «аналізувати», «перевіряти», «екзаменувати», «оцінювати».

На думку Д. Флінта, аудит є соціальним феноменом, що має практичне значення. Його виникнення зумовлено необхідністю індивідів чи окремих груп отримувати або підтверджувати інформацію про діяльність, яка лежить у площині їхніх професійних чи адміністративних інтересів. Флінт стверджує, що функція аудиту повинна розглядатися як функція суспільного контролю, що забезпечує механізм моніторингу за діяльністю і реалізацію принципу підзвітності [169].

Н. Шалімова вважає, що необхідність в аудиті спричинена сформованою моделлю індивідуума в економічній теорії і практиці, основою якої виступає антагонізм взаємодії учасників контракту, а їхня поведінка характеризується як раціональна та максимізуюча, що вимагає застосування у сфері соціально-економічних відносин попереджувальних і контрольних заходів або інструментів доказу достовірності стану певного об'єкта. Ця першопричина виникнення аудиту проявляється в постулатах аудиту стосовно його необхідності, а також у такому професійному принципові, як «професійний скептицизм» [161].

В Україні термін «аудит» протягом тривалого проміжку часу розглядався лише у взаємозв'язку з фінансово-господарською діяльністю суб'єктів господарювання. Законом України «Про аудиторську діяльність» визначено, що «аудит – це перевірка публічної бухгалтерської звітності, обліку, первинних документів та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання з метою визначення достовірності їхньої звітності, обліку, його повноти й відповідності чинному законодавству та встановленим нормативам» [129].

На сьогодні термін «аудит» застосовується при характеристиці найрізноманітніших суспільних відносин. Так, зустрічаються такі словосполучення, як «податковий аудит», «митний аудит», «екологічний аудит», «страховий аудит», «кадровий аудит», «державний аудит» тощо.

Згідно з міжнародними стандартами аудиту, прийнятими Міжнародною організацією вищих органів аудиту (International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)) у червні 1992 р., виділяють два види державного аудиту:

- фінансовий аудит відповідності/правильності (regularity audit);
- аудит ефективності діяльності (performance audit) (охоплює аудит адміністративної діяльності, ефективності трудових ресурсів, ефективності з метою досягнення результатів; тобто аудит ефективності стосується не лише сфери управління фінансами, а більше аналізу прийнятих управлінських рішень) [99].

У науковій літературі зустрічається ще одне схоже з державним аудитом поняття «конституційний аудит», який, на думку С. Степашина, являє собою «новий напрямок у соціальних науках, що досліджує конституційні основи, теорію, методологію і практику державного аудиту як особливого економічного, соціального, суспільно-політичного інституту, головною метою якого є здійснення від імені суспільства незалежного об'єктивного публічного контролю діяльності органів державної влади з управління довіреними їм суспільними ресурсами» [146].

У розвинутих країнах світу важливим елементом сучасного публічного управління є публічний аудит, який розглядають як один із провідних інститутів громадянського суспільства, що виступає невід'ємною частиною системи суспільно-економічного регулювання.

Як доводить передова зарубіжна практика, успішне досягнення цілей усіх суб'єктів публічної влади і громадянського суспільства в цілому можливе лише за умови формування компромісних інтересів і цілей, що на сучасному етапі розвитку здійснюється за умов реалізації моделі публічного управління, наведеної на рис. 3.2.

Термін «публічний аудит» (public – громадський, публічний [76]) уже міцно закріпився в лексиконі вчених і політиків розвинутих зарубіжних країн світу. Пояснюється це тим, що публічний аудит у правовій демократичній державі відіграє надзвичайно важливу роль, адже демократія як форма правління передбачає контроль з боку народу (як методами прямої демократії, так і опосередковано за допомогою обраних народом представників) не тільки за прийняттям державно-управлінських рішень, а й за їх виконанням.



Рис. 3.2. Модель публічного управління, що забезпечує формування компромісних інтересів і цілей суб'єктів громадянського суспільства [110, 112]

Публічний аудит забезпечує контроль суспільства за станом державного управління, відповідає принципам незалежності та об'єктивності, тому не може бути підпорядкований органам виконавчої влади, що безпосередньо здійснюють управління суспільними ресурсами.

В умовах формаційної та цивілізаційної модернізації суспільства в Україні також назріла гостра необхідність створення повноцінного інституту публічного аудиту. Однак ідея цього інституту носить поки що концептуальний характер, оскільки сама ідея необхідності практичної участі виборців у прямому чи непрямому управлінні публічними фінансами, власністю, інтелектуальними та іншими ресурсами країни ще не стала невід'ємною складовою системи суспільних цінностей в Україні й відповідно законодавчо не закріплена.

Напрями реалізації публічного аудиту можуть бути покладені в основу методології розроблення публічного аудиту як інституціональної системи модернізації взаємодії системи публічного управління та суспільства. Пояснюється це насамперед тим, що публічний аудит, з одного боку, здатний визначати (або сприяти визначенню) суперечності (конфлікти) інтересів у суспільстві, а з іншого – може стати спонукальним фактором прийняття рішень для вирішення проблем і стратегічних рішень для вирішення суперечностей (конфліктів) інтересів між суб'єктами публічної сфери. Останнє означає, що публічний аудит може стати джерелом вироблення стратегій з усунення суперечностей (конфліктів інтересів) в економічній, соціальній та інших сферах. У той же час стратегія визначає цілі, дії (функції), структуру (відносини між суб'єктами публічної сфери) тощо діяльності органів



публічної влади. Таким чином, публічний аудит виходить на проблеми модернізації системи публічного управління в цілому та на механізми публічного управління в тому числі.

Окрім того, самому публічному аудиту, який дозволяє реалізувати особливу неформальну норму в суспільстві – довіру, також притаманний конфлікт інтересів, який може проявлятися в розбіжності інтересів аудитора та конкретного клієнта (органу публічної влади), невизначеного кола третіх осіб або суспільства в цілому («розходження (розрив) в очікуваннях»), а також в існуванні обмежень, пов'язаних з необхідністю дотримання засад незалежності та нейтральності.

Стосовно змістовної наповнюваності терміна «публічний аудит» необхідно розрізняти публічний аудит як (рис. 3.3):

- суспільний інститут;
- вид професійної діяльності;
- процес оцінювання;
- нову функцію публічного управління;
- інструмент участі громадськості в управлінні;
- напрям наукових досліджень.

Світовий досвід показує, що проведення публічного аудиту ґрунтується на двох підходах: 1) орієнтація на результати публічного управління; 2) орієнтація на суперечності та/або проблеми суспільства, що вирішуються системою публічного управління (рис. 3.4).

Відповідно до вищевикладеного можна визначити цільові складові публічного аудиту діяльності органів публічної влади, серед яких доцільно виокремити такі, як оцінювання законності (правильності), ефективності та результативності діяльності (рис. 3.5).

Взагалі публічний аудит має базуватися на рішеннях, які визначають стратегію діяльності держави. Саме тому публічний аудит має багато спільного з державним аудитом, який, за визначенням С. Степашина, являє собою конституційно встановлену систему зовнішнього, незалежного контролю від імені суспільства за діяльністю органів державної влади з управління національними ресурсами країни (фінансовими, матеріальними, інтелектуальними) [146]. Однак ототожнювати ці поняття не можна.

На думку І. Лагутіна, поняття «державний аудит» доцільно застосовувати лише до частини публічно-контрольних відносин, оскільки схожу діяльність можуть здійснювати і контрольно-рахункові органи муніципальних утворень [92]. Тому більш раціонально при характеристиці зазначених відносин застосовувати словосполучення «публічний аудит», оскільки поняття «державний аудит» не включає місцевий рівень влади.



Рис. 3.3. Підходи до змістовної наповнюваності терміна «публічний аудит» [110, 112]



Рис. 3.4. Підходи до проведення публічного аудиту [110, 112]

<i>Цільові складові публічного аудиту</i>	<i>Сутність</i>
Законність дій органів публічної влади	Установлення правильності та доцільності публічних рішень органу публічної влади, виявлення та аналіз причин недотримання норм чинного законодавства та нормативно-правових актів органом публічної влади чи посадовою особою
Ефективність (загальна, спеціальна, конкретна) діяльності органу публічної влади	Перевірка та оцінювання доцільності та відповідності обраних методів вирішення суперечностей та/або проблеми та використаних ресурсів отриманим результатам діяльності органу публічної влади
Результативність діяльності органу публічної влади	Установлення можливого рівня досягнення органом публічної влади наперед визначених цілей та причин відхилення фактичних результатів діяльності від наперед визначених цілей

Рис. 3.5. Цільові складові публічного аудиту діяльності органів публічної влади [110, 112]

Окрім того, предметом публічного аудиту є законність, ефективність і результативність державної політики (діяльності держави), а не фінансова звітність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Взагалі, якщо в Україні створюється справжнє громадянське суспільство, то в державі нема і не може бути зон, закритих для зовнішнього аудиту.

Інакше кажучи, публічний аудит повинен розширити сферу своєї діяльності від фінансів на всі сфери публічного управління, використовуючи при цьому методи аудиту інформації та екологічного аудиту, що є надзвичайно важливим в умовах впровадження «електронного урядування» в Україні.

Більш того, органи влади самі мають розуміти, чому так важливо бути відкритими для зовнішнього контролю. Адже висновок зовнішнього аудитора – це ніщо інше, як ефективний механізм легітимації соціально-економічних рішень держави, інструмент забезпечення реальної суспільної підтримки. І в цьому полягає найважливіша соціально-регулятивна роль інституту публічного аудиту.

Отже, вищезазначені особливості публічного аудиту дають підстави стверджувати про назрілу необхідність формування і просування інституту публічного аудиту в Україні. Публічний аудит слід розглядати як суспільне благо, як публічну послугу, в основі якої лежить публічний (суспільний) інтерес, тобто як суспільно значущу діяльність, яка має бути регламентована в першу чергу законодавством відповідно до засад громадянського суспільства та демократичної правової держави.

### **Визначення об'єктів і суб'єктів публічного аудиту**

Загальним об'єктом публічного аудиту виступає діяльність органів публічної влади та інших суб'єктів господарювання, що стосуються формування та використання суспільних ресурсів/цінностей (рис. 3.6).

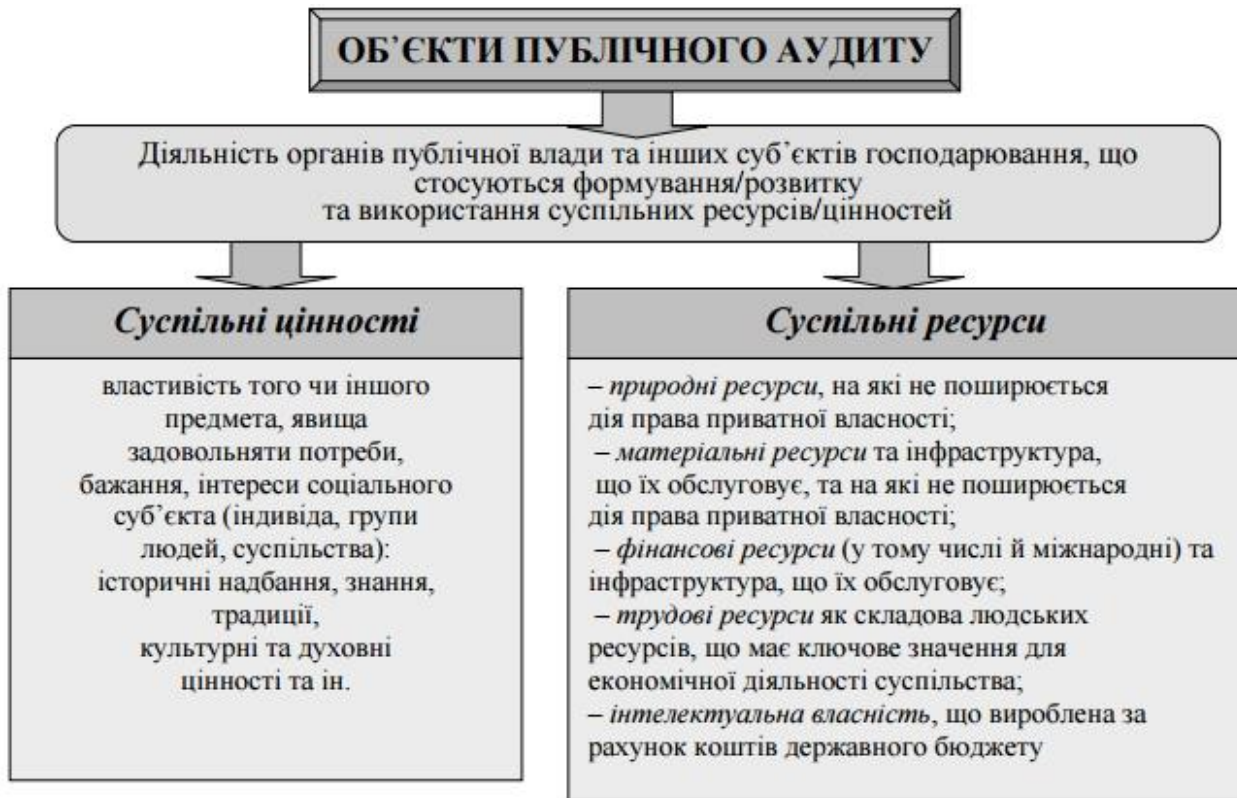


Рис. 3.6. Об'єкти публічного аудиту [110, 112]

Взагалі визначення об'єкта публічного аудиту залежить від цілей і виду аудиту, який проводиться. Наприклад, основним об'єктом публічного аудиту може бути виконання державного (місцевого) бюджету; використання державних фінансових ресурсів; адміністративна діяльність органів публічної влади; діяльність стратегічних господарських комплексів (військова промисловість, видобуток корисних копалин, транспорт і зв'язок тощо); використання державної та комунальної власності; виконання бюджетних програм тощо.

Публічний аудит розпочинається як ініціатива інститутів громадянського суспільства і надалі має заручатися підтримкою держави та місцевого самоврядування. Отже, суб'єктами публічного аудиту можуть бути учасники, яких доцільно поділити на дві групи:

- «споживачі» результатів публічного аудиту – замовники, ініціатори аудиту, наділені певними повноваженнями, які потенційно можуть безпосередньо не брати участі в діях щодо перевірки/оцінювання, а лише користуватимуться результатами цього аудиту. Це найчастіше представники громадянського суспільства, тобто громадяни зі своїми громадянськими правами і організації-асоціації, об'єднання, рухи і громадські інститути, інші зацікавлені установи;

- суб'єкти, які проводять публічний аудит: до безпосередніх суб'єктів аудиту зараховують тих, хто є виконавцем, тобто бере участь у проведенні аудиту, визначає його методологію, розробляє технологію й інструменти дослідження, відповідає за збирання даних, їхній аналіз, підготовку звіту про результати оцінювання. Подібні аудити можуть проводитись незалежними аудиторськими установами (вітчизняними або міжнародними), громадськими організаціями, які є професійними учасниками аудиторського ринку, як самими, так і спільно з урядовими структурами сфери державного аудиту (Рахункова палата), аналітичними, консалтинговими фірмами та дослідницькими інститутами.

### ***Поняття суспільних цінностей і суспільних ресурсів***

Публічний аудит – це діяльність щодо незалежного, експертно-аналітичного оцінювання, спрямованого на виявлення результативності та ефективності діяльності органів публічної влади з питань дотримання й розвитку суспільних цінностей та управління суспільними ресурсами, що проводиться окремим незалежним спеціалізованим органом, на всіх рівнях публічного управління на замовлення/за участю суспільства.

Під суспільними цінностями слід розуміти ідеї, норми, процеси, відносини матеріального і духовного порядку, які мають об'єктивну позитивну значущість і здатні задовольняти потреби людей. Таке трактування передбачає широке залучення громадян до розвитку суспільства та вдосконалення системи публічного управління в Україні в умовах оновлення ціннісних орієнтацій, пов'язаних із ствердженням людиноцентристської ідеології на зміну державоцентристської.

Суспільні ресурси у вищенаведеному визначенні включають публічні фінанси, державну власність та інтелектуальну власність, що вироблена за рахунок коштів державного бюджету. Тобто належне функціонування публічного аудиту дозволить:

а) проводити незалежне експертно-аналітичне оцінювання ефективності та результативності діяльності органів публічної влади (насамперед з питань дотримання й розвитку суспільних цінностей та управління суспільними ресурсами);

б) виявляти/попереджувати факти порушення посадовими особами інтересів/цінностей громадянського суспільства або обов'язків, покладених на них законодавством України;

в) розробляти способи та засоби усунення виявлених відхилень і недопущення їх у майбутньому;

г) реалізувати такі конституційні засади діяльності держави, як демократизм, відкритість влади, пріоритет прав людини у громадянському суспільстві;

д) отримувати важливу для суспільства інформацію про результативність та ефективність державного управління, що безпосередньо впливає на рівень суспільної підтримки чинної влади та ін.

## **3.2. Публічне управління. Багаторівневе управління**

### **3.2.1. Теоретичні засади публічного управління**

#### ***Поняття держави та її основні ознаки***

Перші держави виникли близько трьох тисячоліть тому (стародавня держава Урарту існувала в IX–VI ст. до н. е.), а термін «держава» вперше вжив італійський філософ Н. Макіавеллі у своїй праці (трактаті) «Іль прінчіпе» («Монарх») 1532 р., аналізуючи «державну рацію» («regione di stato»). Вислів «держава» – «stato», «l'etat», «staat», «state» – набув подальшого розповсюдження і став загальноновизнаним у світовій практиці.

З'явившись ще в рабовласницькому суспільстві, держава постійно змінювала свою форму, проте й сьогодні її суть залишається незмінною: вона завжди була механізмом здійснення політичної влади, забезпечення потреб політичної еліти, соціальних груп і громадян. У суспільстві держава виконує низку функцій, які здійснює спеціально сформований державний апарат.

Основні ознаки держави:

- наявність публічної влади, що здійснюється певною групою людей (державні службовці), зайнятою виключно управлінням суспільством як цілісною системою;

- організація влади за певним територіальним принципом – адміністративно-територіальним поділом;

- монополія на владу щодо всього населення, тобто незбіг публічної влади з владою народу;

- суверенне право видання законів, обов'язкових для всіх груп населення і кожного громадянина;

- право здійснювати внутрішню та зовнішню політику від імені всієї нації;

- монопольне право збору податків і формування національного бюджету.

Державність є загальною формою вираження інтересів суспільства через державну публічну владу та її матеріальні ресурси.

Держава являє собою механізм управління, апарат організації, що володіє засобами заохочення, примусу, контролю і насильства.

Влада – це здатність і можливість окремих людей, груп, верств, класів здійснювати визначальний вплив на діяльність інших людей, людських спільнот за допомогою політичних, економічних і моральних засобів.

### ***Поняття управління та публічного адміністрування***

**Управління** – форма закріплення і спосіб здійснення спеціалізованої діяльності, яка забезпечує стабільне функціонування суспільних відносин.

**Управління** здійснюється в системах «людина – техніка (технологія)», «людина – природа», «людина – техніка (технологія) – природа», «людина – людина». У цих системах первинним, «управляючим» компонентом є людина, адже ці системи й утворюються з метою обслуговування інтересів людини (не однієї людини, а людства в цілому).

**Управління** – це цілепокладання (свідоме, передбачене, продумане), організація й регулювання взаємодії людей, що пов'язані з власною, суспільною, колективною і груповою життєдіяльністю, яка здійснюється як безпосередньо (у формах самоуправління), так і через спеціально створені структури.

Термін «**публічне адміністрування**» походить від англ. «public administration». У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язано з виконавчою гілкою влади і розглядається як:

- професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду;

- вивчення, розроблення та впровадження напрямів урядової політики;

- міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях економіки, політичних наук, соціології, адміністративного права, менеджменту.

У широкому сенсі під **публічним адмініструванням** розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за

допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу.

Публічне адміністрування пов'язано з трьома сферами влади – законодавчою, виконавчою і судовою.

Широке розуміння поняття «публічне адміністрування» в сучасній вітчизняній науковій літературі відповідає поняттю «державне управління».

Управління в публічній сфері включає в себе державне управління, місцеве самоврядування та управління в публічних установах.

Публічне адміністрування реалізується публічними службовцями, які працюють у публічних організаціях і виконують широке коло завдань.

**Зміст** теорії публічного адміністрування як наукової дисципліни полягає у вивченні найважливіших функцій держави як інституту управління суспільством, закономірностей і принципів їхньої реалізації, науковому обґрунтуванні державної політики як основи і системоутворюючого елемента управління.

**Об'єкт** публічного адміністрування – окремі особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства та особи з множинним громадянством), їхні колективи (профспілки, об'єднання роботодавців) та інтереси.

**Суб'єкт** публічного адміністрування – держава, органи та посадові особи, що діють від імені держави (парламент, президент, уряд), органи та посадові особи адміністративно-територіальних одиниць (губернатор, облрада), автономії, органи та посадові особи місцевого самоврядування (мер, міські ради), органи громадського об'єднання, якщо воно є публічним колективом або має елементи публічного колективу (наприклад, Центральний комітет політичної партії, що встановлює порядок сплати членських внесків).

**Предметом** публічного адміністрування є функціональний аналіз держави, діяльності її органів і утворення відповідних політико-правових і соціальних відносин.

#### **Специфіка публічного управління:**

- публічне управління опирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею;

- публічне управління поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики;

- держава наділяє публічне управління системною якістю, бо, на відміну від інших видів управління, державне без системності не може стати реальним.



**Публічне управління** – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, що опирається на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль як основний фактор панування в суспільстві верховенства права.

**Предметна сфера теорії публічного управління** формується з сукупності політико-правових і соціальних явищ і процесів, що характеризують сферу взаємодії держави та суспільства як суб'єкта і об'єкта управління й самоуправління.

**Ідея публічної політики й управління** передбачала існування сфери життя, яке не стосується приватного або індивідуального. Поняття «публічний» визначає аспекти людської діяльності, які потребують урядового чи соціального регулювання або їхніх спільних дій. Наші поняття приватного і публічного ми успадкували від римлян. Саме вони виокремлювали два «світи»: світ публічний – *res publica* і світ приватний – *res privata*. Публічний сектор є єдністю публічного і приватного.

**Публічне управління** – це не стільки управляючий вплив держави, скільки соціальне партнерство у форматі «громадянин – держава», що зумовлює публічність і відкритість не лише державних органів і організацій, а й державних справ для громадської дискусії, яка є важливим ресурсом напрацювання оптимальних (ефективних і результативних) політико-управлінських рішень.

У науковій літературі публічне управління поділяють на види [111]:

- управління суспільством у цілому;
- управління у сфері економіки (забезпечення матеріальних і духовних потреб усіх членів суспільства);
- управління у сфері соціальних відносин (соціальна сфера життя суспільства включає в себе працю, охорону здоров'я, освіту, науку, культуру, національні та релігійні взаємовідносини, соціальне та пенсійне забезпечення);
- управління в адміністративно-політичній сфері (внутрішня і зовнішня політика, тобто мистецтво, діяльність із визначення шляхів розвитку суспільства і держави, захист інтересів усього суспільства та його окремих прошарків, встановлення правил суспільного життя);
- управління у сфері культури та ідеології (до неї відносять конституційні норми про свободу слова, друку, інформації, наукової, творчої діяльності, захист пам'яток історії та культури тощо);
- управління у сфері особистого життя людини (регулювання особистого життя людини державою мінімальне і можливе лише в тих

межах, коли воно отримує суспільне значення (виховання дітей, моральних норм)).

### ***Особливостей зовнішнього середовища публічних організацій***

Результативність та ефективність діяльності публічних організацій, на відміну від приватних, не вимірюється економічними показниками. Організації публічного сектора відрізняються більшим ступенем монополізації, ніж приватний сектор, їхня діяльність часто має примусовий характер, а її наслідки потребують контролю. Це викликає пильний громадський інтерес до функціонування державних організацій і очікування населення стосовно чесності, прозорості, справедливості, відкритості та підконтрольності.

Серед ***особливостей зовнішнього середовища, що є характерними для публічних організацій***, Х. Рейні виділяє [136]:

- відсутність економічних ринків для результатів діяльності;
- опору на державні асигнування як джерела фінансових ресурсів (спричиняє відсутність стимулів для зниження витрат і ефективної та економічної діяльності, нераціональний розподіл ресурсів, слабку реакцію на потреби споживачів, меншу відповідність пропозиції та попиту);

- наявність відносно складних формально-правових обмежень у результаті контролю з боку контрольно-наглядових органів (спричиняє обмеження самостійності менеджерів при виборі альтернатив, посилення тенденції до поширення формального адміністративного контролю);

- наявність більш сильного зовнішнього політичного впливу (спричиняє збільшення потреби в підтримці з боку груп клієнтів, виборців і для отримання асигнувань, а також такі негативні явища неформального політичного впливу на рішення, як політичний торг і лобіювання тощо).

Кардинальні зміни в зовнішньому глобалізованому світі початку ХХІ ст., трансформація сутності і ролі держави в суспільстві, розвиток інформаційних технологій, незадоволення громадян досить жорсткими бюрократичними формами державного управління (public administration) – все це сприяло переосмисленню змісту і спрямованості реформ публічного адміністрування в США та європейських країнах з позицій подальшого удосконалення демократії і розвитку правової держави.

## *Адміністрування та менеджмент у публічному управлінні*

**Адміністрування** (від лат. *administro* – управляю, завітую) – бюрократичний метод управління командними засобами.

**Адміністрування** – це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (особа, яка перебуває на класифікаційній державній службі, обіймає відповідальну посаду, а не звичайний державний службовець).

Адміністрування в публічному управлінні необхідне, адже без нього неможливо вирішити багато питань, особливо в армії і міліції.

Публічна влада надає керівнику (посадовій особі, органу влади) можливість застосовувати «силові» засоби адміністрування. Теоретично вона дає змогу йому в межах законодавства і повноважень приймати будь-які управлінські рішення, акти і впроваджувати такі дії, які здаються йому законними, обґрунтованими та доцільними.

Здійснюючи ці повноваження, органи виконавчої влади видають підзаконні акти (наприклад акти уряду чи акти органів виконавчої влади органів місцевого самоврядування). Ці акти можуть формуватися на підставі делегування повноважень представницьким органом (парламент, ради всіх рівнів). Наприклад, парламент, приймаючи закон, доручає уряду його актами (постановами, розпорядженнями, інструкціями) врегулювати деталі застосування цього закону. Аналогічні ситуації бувають і на рівні місцевого самоврядування: мер своїм розпорядженням визначає засоби виконання рішень міської ради.

Інакше приймаються адміністративні акти волонтаристського характеру. Це і є «чисте» адміністрування, коли віддаються команди без урахування існуючих реалій (притаманно керівництву на всіх рівнях у колишньому СРСР).

Слід зазначити, що в науці про публічне (державне) управління поняття «управління» переважно застосовують у сфері публічного (державного) управління, а поняття «менеджмент» – у сфері діяльності приватного сектора. Але це не свідчить про те, що поняття «менеджмент» не використовується в науковій дисципліні «публічне управління». У сфері публічного управління поняття «менеджмент» відрізняється від поняття «управління» тим, що менеджмент – це спеціалізоване управління.

**Менеджмент** у публічному управлінні має свої особливості, зумовлені перш за все тим, що менеджер (суб'єкт управління, яким у деяких випадках може бути державний, муніципальний орган влади, але переважно посадова особа) володіє повноваженнями, похідними від публічної влади. Хоча в державному управлінні і місцевому самоврядуванні ця влада неоднакова, але вона завжди є найважливішим ресурсом менеджера. Свої повноваження (владу) менеджер викорис-

товує не завжди, іноді віддаючи перевагу іншим способам впливу (наприклад особистий авторитет як здібної, вмілої і знаючої людини).

### ***Класифікація механізмів публічного управління***

***Механізм публічного управління*** – система взаємодії, яка забезпечує практичну реалізацію публічного управління та досягнення намічених цілей, яка має свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням.

Комплексний механізм публічного управління може складатися з таких видів механізмів:

- ***економічного*** (механізм публічного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

- ***мотиваційного*** (сукупність командно-адміністративних і соціально-економічних стимулів, які спонукають державних службовців до високоефективної роботи);

- ***організаційного*** (об'єкти, суб'єкти публічного управління, їхні цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їхнього функціонування);

- ***політичного*** (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

- ***правового*** (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо).

### **3.2.2. Інституціалізація багаторівневого управління**

Теорія багаторівневого управління виникла на початку 90-х рр. ХХ ст. як продукт вивчення теорії європейської інтеграції. Модель багаторівневого управління будується на ідеї про мультиплікативність інтеракцій між владними структурами у процесі формування глобальної політичної економіки. Цей підхід висвітлює приховане переплетення між внутрішнім і міжнародним рівнями управління.

Багаторівневе, поліцентричне і багат шарове управління підкреслює дисперсію прийняття рішень від місцевого до глобального рівня. Останнім часом ця модель вивчається на перетині досліджень європейської інтеграції та децентралізації, федералізму та міжнародних організацій, публічної політики та державно-приватного управління, місцевого самоврядування і транснаціонального управління.

Багаторівневе управління характеризує зміну відносин між учасниками, розташованими на різних територіальних рівнях, як з державного, так і приватного секторів. Концепція багаторівневого управління перекреслює традиційний поділ на внутрішню і міжнародну політику і висуває на перший план процес зменшення відмінностей між окресленими сферами в контексті європейської інтеграції. Модель багаторівневого управління було спочатку розроблено на основі вивчення політики ЄС і потім екстрапольовано на прийняття рішень. Л. Хуг і К. Маркс визначають багаторівневе управління як систему безперервних переговорів між урядовими інститутами на декількох територіальних рівнях і описували, як наднаціональні, національні, регіональні та місцеві органи влади обплутані політичними мережами. Розробники цього підходу наголошують на одночасному збільшенні складних взаємодій між державними органами і посиленні ролі недержавних акторів, які мобілізовані в політиці згуртування і політиці ЄС у цілому.

Поєднання комунітарного методу прийняття рішень із широким спектром спільних політик є наслідком глибокого переплетення рівнів національних політики держав-членів з рівнем політик ЄС. Це переплетення є одним із основних принципів моделі багаторівневого управління, яка описує Європейський Союз як політичну систему взаємопов'язаних інститутів, що існують на різних рівнях і мають унікальні політичні характеристики. Політична система ЄС складається з європейського рівня (інститути ЄС), національного рівня (урядові інститути держав-членів) і регіонального рівня. Ці рівні взаємодіють один з одним у двох напрямках: по-перше, між різними рівнями влади (вертикальний вимір); по-друге, з іншими відповідними акторами в межах одного рівня (горизонтальний вимір).

Вертикальний вимір окреслює взаємодії між вищими та нижчими рівнями влади, включаючи їхня організаційні, фінансові та інформаційні аспекти. Тут зміцнення місцевого потенціалу і стимули для ефективності субнаціональних рівнів влади є найважливішим завданням для підвищення якості та узгодженості політичного управління. Горизонтальний вимір апелює до угод про співпрацю між регіонами або між муніципалітетами. Такі угоди стають все більш поширеними як інструмент підвищення ефективності місцевих державних послуг і реалізації стратегій розвитку. Специфіка названої моделі полягає в тому, що визначення окремих політичних механізмів і загального макроекономічного курсу знаходиться на різних рівнях.

Теорія багаторівневого управління за своєю суттю покликана пояснити ті нестикування теоретичних побудов і реальності, які

спостерігаються як у представників міждержавного підходу, так і в неофункціоналістів при вивченні європейської інтеграції. Міждержавний підхід апелює до національних держав, що керуються своїми інтересами, до їхньої ролі в інтеграційних процесах, взаємин між державами, на базі угод за якими і відбувається інтеграція. З точки зору даного підходу важко пояснити зменшення ролі національних держав, передачу частини суверенітету наднаціональним органам і регіонам у Європейському Союзі, створення Єврорегіонів, до яких можуть входити частини декількох національних держав, тенденцію до збільшення самостійності регіонів, аж до створення їхніх представництв при ЄС.

З іншого боку, надії неофункціоналістів на створення такої конструкції, у якій роль держав була б зовсім зведена до мінімуму, також не виправдалися. Держави досі займають важливе місце в Євросоюзі, не склалося єдиного і потужного наднаціонального центру і чіткої виконавчої ієрархії в рамках ЄС.

Відповідно, якщо обом підходам важко повною мірою пояснити реальні процеси європейської інтеграції, виникає ще один підхід, який звертається до того, що жодна з тільки що розглянутих теорій не враховує, – до поняття мережі (policy networks).

Існує декілька визначень мережі. Так, мережу можна визначити як поєднання відносно стабільних, децентралізованих, неієрархічних стосунків, які зв'язують різних за природою акторів (державних і недержавних). Так само деякі західні дослідники, зокрема Патрік Кеніс і Фолкер Шнайдер, розглядають мережу як «відносно стабільні і тривалі взаємини, що дозволяють мобілізувати і звести воедино розсіяні ресурси з тим, аби організувати колективні (або паралельні) дії, направлені на досягнення загальної мети в політиці». Вивчення мережевих взаємодій і є головною перевагою теорії багаторівневої інтеграції.

Поняття мережі дозволяє розглядати різноманіття акторів у всій складності процесів взаємодії між ними, що протікають на різних рівнях. Рівні в Європейському Союзі відповідають масштабу виконуваних завдань, ті проблеми, що можуть ефективно вирішуватися на регіональному і національному рівні, не вирішуються на рівні наднаціональному, і навпаки. Цей принцип, так званий принцип субсидіарності, сприяє розмежуванню сфер компетенції між органами влади різних рівнів і зменшенню ролі національних держав, одночасно зі збільшенням ролі регіонів. Для деяких європейських учених саме взаємодія між регіональними і національним і наднаціональним рівнями в мережі є головним предметом дослідження в рамках теорії багаторівневого управління. Це зрозуміло, оскільки з багатьох причин, у

тому числі й історичних, регіони в Європі є досить стійкими утвореннями. У своїх нинішніх кордонах вони виникли задовго до формування національних держав, існували як федеральні одиниці у складі держави, як у Німеччині, або колись мали власну державність, як Шотландія або Уельс у складі Великої Британії. Із створенням Євросоюзу і мереж багаторівневого управління роль регіонів, раніше вимушених строго підкорятися і виконувати вказівки національних центрів, збільшилася, природно, що ці процеси вимагають свого вивчення.

Дійсно, у рамках Європейського Союзу сталася зміна ролі регіонів. Посилилася роль Комітету Регіонів, регіони здійснюють прямі контакти з Комісією, їх представники входять до складу міністерських делегацій, крім того, регіони мають прямі представництва в Брюсселі. Відбуваються і зміни всередині самих національних держав, де також упроваджується система багаторівневого управління.

Саме в цьому аспекті розглядаються дві можливі моделі багаторівневого управління. Окрім «звичайної» моделі, у якій субнаціональні актори виконують різні завдання, одна і та сама людина не може бути членом декількох таких структур, кількість їх усередині держави строго визначено, і всі вони мають однакову структуру. Л. Хуг і Г. Маркс [172] пропонують розглянути ще одну можливу модель багаторівневого управління, у якому сфера компетенції субнаціональних структур визначається завданнями, що стоять перед ними: одна і та сама людина може бути членом різних субнаціональних структур, кількість цих структур, субнаціональних рівнів і їхній внутрішній устрій у цій моделі також різні. Таким чином, типи багаторівневого управління розглядаються залежно від субнаціональних структур, їхньої організації і взаємодії зі структурами національного і наднаціонального рівнів.

З іншого боку, структура багатонаціонального управління, мережеве управління само по собі передбачає і залучення до процесу ухвалення рішень неурядових акторів, структур цивільного суспільства. Адже мережеве управління виникає тоді, коли потрібних цілей вже неможливо досягти лише за допомогою традиційних ієрархічно зв'язаних каналів влади. Участь у політичних мережах різних неурядових об'єднань, груп інтересів, приватних осіб є ще однією гранню багаторівневого управління, якій, проте, приділяється не настільки багато уваги, як ролі регіонів.

Для опису процесу утворення політичних рішень у рамках зазначеної моделі Ф. Шарпфом було запропоновано описовий підхід багаторівневого переплетення (Multi Level Entanglement), за яким

багаторівневі переплетення являють собою переговорні системи, які виникають через утворення рішення у форматі торгу. Структури багаторівневого переплетення формуються, коли актори різних рівнів при виконанні своїх завдань представлені один одному і досягають спільних рішень або координують політику. Політична координація можлива за умови взаємного пристосування, конкуренції або ієрархічного управління [175]. Останнє положення дещо обмежує поле аналізу процедури прийняття рішень. Переговори є тільки першою сходинкою у власному процесі прийняття рішень. Переплетення відбувається надалі в тіні ієрархічних рішень або демократичних рішень більшості. Подібний процес є характерним для всіх неформальних систем переговорів у ЄС, у тому числі і для змін договорів, що мають бути ратифікованими в національних парламентах: сторони, які входять до багаторівневого переплетення, мають враховувати потенційні загрози вето власних інстанцій, які приймають рішення, що може призвести до компромісу або стати перешкодою для цього.

Хоча вихідним пунктом моделі багаторівневого управління стала Європа, останні дослідження виявляють дисперсією повноважень від центральних органів управління у країнах Латинській Америці, Азії та Північної Америки. За останні двадцять років тенденції до децентралізації суттєво проявляються в державах Латинської Америки, як і в європейських країнах, а перша декада ХХІ ст. позначилася децентралізацією політичних систем деяких держав південно-азійського регіону. Кількість урядових і неурядових міжнародних організацій суттєво зросла, а також зросли масштаби їхньої діяльності та інструменти впливу на формування рішень. Водночас зауважимо: протиставляти систему європейського управління національному управлінню означало б, що ми не враховуємо той факт, що сучасні держави також формують багаторівневе управління. Завдання, яке має бути вирішено за допомогою багаторівневої моделі, полягає не у простому розділенні повноважень на різних рівнях, а в аналізі переплетення різних політичних ініціатив у процесі врядування.

### **3.3. Прийняття рішень у публічному управлінні**

#### **3.3.1. Основні моделі прийняття рішень**

В основі сучасних методів розроблення управлінських рішень лежить моделювання реальних процесів, що протікають в організації. При цьому з усієї сукупності моделей, що використовуються в



управлінні виробництвом, переважно застосовуються економіко-математичні моделі.

Необхідність використання методів моделювання визначається тим, що багато об'єктів чи процеси (або проблеми, які стосуються цих об'єктів і процесів) безпосередньо досліджувати або неможливо, або дослідження потребує багато часу і коштів. Моделювання – один з методів дослідження об'єкта управління і його зовнішнього середовища, один з методів розроблення та прийняття управлінських рішень. Це слід враховувати не тільки на етапі побудови моделі, а й на завершальній стадії, коли відбувається об'єднання та узагальнення результатів дослідження, що одержано на основі різноманітних засобів пізнання. Моделювання використовує диференційний і структурно-цілісний підходи, діалектичну єдність аналізу і синтезу в дослідженні явищ і об'єктів. Воно полягає в імітації досліджуваного явища. Точність імітації визначається шляхом порівняння результату, отриманого при відтворенні, з його прототипом, об'єктом дослідження, і оцінювання ступеня їхньої схожості.

Моделювання процесу прийняття рішень дозволяє зробити суттєвий крок у бік кількісних оцінок і кількісного аналізу результатів прийнятих рішень. Використання моделей процесу прийняття рішень привносить у практику прийняття управлінських рішень елемент системності, забезпечує ефективну взаємодію різних етапів прийняття рішень.

**Модель** (від франц. *modele*, від лат. *modulus* – «міра, аналог, зразок») – деякий матеріальний чи уявний об'єкт або явище, що є спрощеною версією модельованого об'єкта чи явища (прототипу) і в достатній мірі. Головна характеристика моделі – спрощення реальної життєвої ситуації, яку вона відображує. Оскільки форма моделі спрощена по відношенню до модельованого об'єкта і не належні до мети його дослідження параметри усуваються, модель часто підвищує здатність менеджера до розуміння і вирішення проблем, що постають перед ним, допомагає поєднати свій досвід і здатність до судження з досвідом і судженнями інших фахівців і керівників.

При моделюванні процесу прийняття управлінських рішень необхідно враховувати базисні елементи моделей:

- ситуація прийняття рішення;
- мета рішення;
- час для прийняття рішення;
- ресурси, необхідні для реалізації рішення;
- ресурси, які має організація;
- система керованих факторів;

- система некерованих факторів;
- система зв'язків між керованими і некерованими факторами;
- альтернативні варіанти рішень;
- система критеріїв і обмежень.

Модель, що використовується в процесі розроблення та прийняття управлінського рішення, повинна бути адекватна об'єкту, яким управляють, і ситуації, яка вирішується. Це означає, що вона повинна відповідати:

- структурі та властивостями об'єкта управління;
- особливостям і можливостям створення методів моделювання та експериментів, що проводяться на базі моделей, що використовуються;
- вимогам вирішуваного управлінського завдання.

У процесах розроблення та прийняття управлінських рішень використовується велика кількість різноманітних моделей: фізичних, аналогових, математичних.

**Фізична модель** являє собою те, що досліджується, за допомогою збільшеного чи зменшеного опису об'єкта або системи. Приклад фізичної моделі - планові креслення цехів підприємства. Будучи точною копією, модель повинна поводитися аналогічно об'єкту, що досліджується, але при цьому коштує вона набагато менше.

**Аналогова модель** являє собою досліджуваний об'єкт аналогом, який веде себе як реальний об'єкт, але не виглядає як такий. Приклад аналогової моделі – схема організаційної структури підприємства, яка дозволяє оцінити організаційні взаємозв'язки підрозділів і окремих працівників підприємства, знайти варіанти їхньої оптимізації.

**Математична модель** – наближений опис якого-небудь класу явищ зовнішнього світу, що виражається за допомогою математичної символіки. Її різновид – **економіко-математична модель** – математичний опис економічних процесів з метою їх дослідження та управління ними. Серед них виділяють:

- **індуктивні і дедуктивні моделі**. **Індуктивні моделі** будуються шляхом узагальнення спостережень за одиничними факторами, які вважаються важливими для прийняття управлінського рішення. Якість індуктивної моделі визначається можливостями спрощення опису вирішуваної ситуації і достовірного відображення її основних властивостей. При розробленні дедуктивних моделей виходять не з аналізу конкретних фактів, а зі спрощеної системи гіпотетичних ситуацій. Шлях її створення – від абстрактного уявлення вирішуваної ситуації до її конкретної реальності;

- **проблемно-орієнтовані моделі** і моделі рішення. Проблемно-орієнтовані моделі будуються при впровадженні нових методів

моделювання стосовно конкретної проблемної ситуації прийняття рішення. Основне завдання – адаптація нових методів для моделювання конкретного управлінського процесу. Моделі рішення розробляються з урахуванням можливостей проведення експериментів з ними, а також можливостей сучасних управлінських технологій і спрямовані на вирішення найважливіших управлінських завдань. Алгоритми, що використовуються в цих моделях, визначають специфічні вимоги до умов їх застосування і структури моделей;

- **одноцільові і багатоцільові моделі.** Нерідко для оцінювання альтернативного варіанта рішення необхідно використовувати кілька досить різнорідних, незалежних критеріїв, орієнтованих на досягнення різних, часом важко порівнянних цілей. При цьому необхідно визначити найбільш оптимальний варіант вирішення, що призводить до найбільш ефективного досягнення поставлених цілей. Одноцільові моделі використовуються, коли існує одна чітко визначена мета, досягнення якої прагне організація, або кілька цілей, агрегованих у вигляді однієї комплексної мети. В останньому випадку ступінь досягнення мети визначається за допомогою спеціально розробленого комплексного критерію. Багатоцільовими називаються моделі, у яких передбачається прагнення до досягнення декількох незалежних цілей;

- **одноперіодні та багатоперіодні моделі.** Одноперіодні моделі виходять із припущення, що сума оптимальних одиничних рішень в окремі періоди прийняття рішень у цілому за весь період прийняття рішень також дає оптимальне рішення. Цей підхід не завжди виправданий. Іноді виграш на окремому етапі може призводити до великих втрат для організації, якщо розглядати весь період, на якому приймаються рішення. Багатоперіодні моделі припускають комплексне вирішення управлінської проблеми з урахуванням усього періоду прийняття управлінського рішення. З метою більш адекватного уявлення вирішуваної ситуації при розробленні багатоперіодної моделі застосовуються одноперіодні моделі;

- **детерміновані та стохастичні моделі.** У детермінованих моделях всі фактори, що впливають на розвиток вирішуваної ситуації, однозначно визначені і їхні значення відомі в момент прийняття рішення. Стохастичні моделі припускають наявність елемента невизначеності, враховують можливий імовірнісний розподіл значень факторів і параметрів, що визначають розвиток ситуації. Детерміновані моделі порівняно зі стохастичними більш прості, тому що не дозволяють досить повно враховувати елемент невизначеності і дозволяють врахувати багато додаткових факторів, часто недоступних стохастичним моделям.

Сутність економіко-математичного моделювання полягає в побудові математичних схем, адекватних реальним процесам, що протікають на підприємстві. Воно передбачає такі етапи робіт:

- а) постановка виробничої задачі;
- б) розроблення формалізованої схеми;
- в) формалізація виробничого завдання в загальному вигляді та числове подання моделі;
- г) оцінювання результатів.

Зміст **першого етапу** моделювання – отримання та уточнення деяких початкових знань про об'єкт, визначення його властивостей і характерних закономірностей, особливостей зв'язків елементів об'єкта як системи.

**На другому етапі:**

- створюється якомога більш повний опис об'єкта: виокремлюються його елементи, встановлюються зв'язки між ними, вичленяються істотні для дослідження характеристики, виявляються параметри, зміна яких впливає або може впливати на об'єкт;

- формуються та підлягають подальшій перевірці гіпотези про закономірності, властиві досліджуваному об'єкту, про характер впливу на нього зміни тих чи інших параметрів і зв'язків між його елементами;

- переводяться на чітку однозначну мову кількісних відносин вихідні припущення, усуваються нечіткі, неоднозначні висловлювання або визначення, які замінюються чіткими висловлюваннями, що не допускають різних тлумачень;

- будується формалізована схема, у якій позначаються конкретні шукані параметри керованого процесу або об'єкта, фактори та умови, які слід враховувати при вирішенні даного завдання. Залежності при цьому виражаються математичними символами без зазначення конкретної форми зв'язку. На базі формалізованої схеми будується математична модель, у якій всі залежності конкретизовані і символи замінені кількісно визначеними показниками. Після побудови моделі вона аналізується з метою знаходження оптимального варіанта рішення.

На **третьому етапі** відповідно до завдань дослідження здійснюється відтворення, або імітація, об'єкта на комп'ютері за допомогою програми, яка відображує закономірності та інші вихідні дані, отримані на етапі аналізу. Структура моделі істотно залежить від завдань дослідження. Так, наприклад, якщо перевіряється повнота і правильність знань про об'єкт, останній імітується з використанням усіх відомих вихідних співвідношень. Якщо ж завдання полягає в перевірці деяких припущень і ступеня їхньої спільності, то саме ці припущення вводяться в програму, і в результаті імітації отримують об'єкти, які лише частково відображують реальні властивості імітованого об'єкта.

**Оцінювання результатів** полягає у встановленні адекватності моделі та об'єкта дослідження – визначення ступеня близькості, подібності машинних і людських дій або їхніх результатів. При цьому важлива не «абсолютна якість» машинних результатів, а ступінь подібності з об'єктом дослідження. Успішний результат порівняння (оцінювання) досліджуваного об'єкта з моделлю свідчить про достатній рівень вивченості об'єкта, правильність принципів, покладених в основу моделювання, і про те, що алгоритм, який моделює об'єкт, не містить помилок, тобто створена модель працездатна. Така модель може бути використана для подальших глибших досліджень об'єкта в різних нових умовах, у яких реальний об'єкт ще не вивчався. Часто перші результати моделювання не задовольняють висунуті вимоги. Це означає, що принаймні в одній з перерахованих вище позицій (вивченість об'єкта, вихідні принципи, алгоритм) є дефекти і необхідні додаткові дослідження і відповідні зміни комп'ютерної програми, після чого знову повторюються другий і третій етапи. Процедура повторюється до отримання надійних результатів.

### **3.3.2. Методи розроблення і прийняття рішень**

#### ***Визначення методів прийняття управлінських рішень і їхні різновиди***

Методи розроблення і прийняття рішень є найважливішим компонентом процесу управління діяльністю організації.

Всі методи прийняття управлінських рішень можна об'єднати в три групи: методи, що використовують засоби математики (оптимізаційні методи), неформальні (евристичні) і колективні.

Методи, що використовують засоби математики (оптимізаційні методи), дозволяють вирішувати завдання і проблеми діяльності організації, піддаються повній формалізації, тобто повному опису взаємозв'язків і взаємозалежностей їхніх чинників, умов і результатів. Їх застосування характерно для прийняття тактичних і деяких оперативних рішень. В основі цієї групи методів лежить науково-практичний підхід, що передбачає вибір оптимальних рішень шляхом обробки великих масивів економічної та іншої інформації.

Насьогодні набули найбільшого поширення такі методи даної групи:

а) метод елементарної математики і математичного аналізу (диференціальне, інтегральне і варіаційне числення) – використовується в традиційних економічних розрахунках при обґрунтуванні потреб у

ресурсах, обліку витрат на виробництво і реалізацію продукції, розробленні планів і проектів, балансових розрахунках;

б) метод математичної статистики – застосовується в тих випадках, коли зміну показників, що аналізуються, можна подати як випадковий процес. Статистичні методи є основним засобом вивчення масових, повторюваних явищ і відіграють важливу роль у прогнозуванні поведінки економічних та інших показників діяльності організації;

в) метод економетрії будується на синтезі трьох галузей: економіки, математики і статистики. Його основа – економічна модель, під якою розуміється схематичне подання економічного явища чи процесу за допомогою наукової абстракції шляхом відображення його основних характерних рис;

г) метод лінійного програмування, який засновано на розв'язанні системи лінійних рівнянь, коли залежність між досліджуваними явищами строго функціональна. Застосування методу лінійного програмування можливо тільки за умови, що досліджувані змінні величини і фактори мають математичну визначеність і кількісну обмеженість, і в результаті відомої послідовності розрахунків відбувається взаємозамінність факторів;

д) метод динамічного програмування, що застосовується при розв'язанні оптимізаційних задач, у яких цільова функція або обмеження характеризуються нелінійними залежностями;

е) метод теорії черг (оптимального обслуговування), який використовується для знаходження оптимальної кількості каналів обслуговування при певному рівні потреби в них;

ж) метод управління запасами дозволяє знайти оптимальне рішення за необхідним для стійкої, надійної та ефективної діяльності організації рівнем запасів ресурсів. Цей рівень запасів повинен забезпечувати мінімум витрат на його створення і підтримку при заданому рівні безперервності процесів, що використовують даний ресурс;

и) метод дослідження операцій базується на використанні математичних (детермінованих) імовірнісних моделей, що являють собою процес, систему або вид діяльності, що досліджується. Оптимізація рішень полягає в порівняльному дослідженні числових оцінок факторів, які звичайними методами оцінити неможливо;

к) метод ситуаційного аналізу – це комплексні технології підготовки, прийняття і реалізації управлінського рішення, в основі яких аналіз окремо взятої управлінської ситуації. Ситуаційний аналіз виходить з конкретних ситуацій, проблем, що виникають у реальній

діяльності організації, за якими має бути прийнято управлінське рішення;

л) метод теорії ігор дозволяє моделювати ситуації, у яких при прийнятті рішень повинна враховуватися розбіжність інтересів різних юридичних або фізичних осіб, тобто конфлікт. Математичні моделі теорії ігор дозволяють аналізувати виявлення альтернативи дій організації з урахуванням можливих відповідних дій конкурентів. Формалізуючи конфліктні ситуації математично, теорія ігор подає їх як гру двох або більше гравців, кожен з яких переслідує мету максимізації своєї вигоди за рахунок іншої особи;

м) метод «точки беззбитковості» передбачає пошук точки, у якій прибуток підприємства дорівнює нулю. Обсяг виробництва, що забезпечує беззбитковість, можна розрахувати майже за кожним видом продукції або послуги, якщо відповідні витрати вдається визначити;

н) метод платіжної матриці, який може надати допомогу менеджеру у виборі одного з декількох варіантів. Цей метод особливо корисний, коли менеджер повинен встановити, яка стратегія найбільше буде сприяти досягненню цілей. Платіж являє собою грошову винагороду або корисність, що є наслідком конкретної стратегії в поєднанні з конкретними обставинами. Якщо платежі подати у формі таблиці (або матриці), ми отримуємо платіжну матрицю;

п) метод «дерева» рішень – схематичне подання проблеми прийняття рішень. Як і платіжна матриця, дерево рішень дає керівникові можливість врахувати різні напрями дій, співвіднести з ними фінансові результати, скоригувати їх відповідно до приписаної їм імовірності, а потім порівняти альтернативи. Концепція очікуваного значення є невід'ємною частиною методу «дерева» рішень. «Дерево» рішень можна будувати під складні ситуації, коли результати одного рішення впливають на подальші рішення;

р) метод аналізу часових рядів передбачає виявлення зразків і тенденцій минулого та продовження їх у майбутньому;

с) метод каузального (причинно-наслідкового) моделювання – найбільш математично складний кількісний метод прогнозування з застосовуваних сьогодні. Він використовується в ситуаціях з більш ніж однією змінною. Каузальне моделювання – це спроба спрогнозувати те, що станеться в запропонованих ситуаціях шляхом дослідження статистичної залежності між розглянутими факторами та іншими змінними.

Управлінська практика свідчить про те, що при прийнятті і реалізації рішень певна частина керівників використовує неформальні методи, засновані на аналітичних здібностях осіб, які приймають це рішення. Це сукупність логічних прийомів і методики вибору

оптимальних рішень керівником, теоретичне порівняння альтернатив з урахуванням накопиченого досвіду.

Неформальні методи базуються в основному на інтуїції менеджера. Їхня перевага в тому, що вони приймаються оперативно; недоліком же є те, що неформальні методи не гарантують вибір безпомилкових (ефективних) рішень, оскільки інтуїція може іноді підвести менеджера.

Евристичні методи засновані на логіці, здоровому глузді і досвіді при розробленні управлінських рішень, при яких виявляється нова суттєва інформація. Методи застосовуються при недоступності або відсутності умов для використання формалізованих методів.

Основу евристичних методів складає метод індукції, тобто перехід від часткового до загального. При цьому проблема поділяється на кілька відносно простих підпроблем. Для кожної підпроблеми формуються набір завдань і набір відповідних рішень. Вважається, що при успішному виконанні всіх рішень проблема буде дозволена в цілому. Дані методи практично цілком належать до мистецтва в управлінській діяльності. Ці методи ефективні, якщо керівник зміг так розділити проблему, що отримані підпроблеми є типовими (штатними) для конкретної компанії і існує типова методика їхньої реалізації.

Колективні методи прийняття рішень ґрунтуються на колективній роботі осіб, які приймають, а потім виконують це рішення. Переважно це тимчасовий колектив, до складу якого входять менеджер і його підлеглі як виконавці. Колективні рішення приймаються на нарадах, зборах та ін.

Управлінські рішення можуть прийматися методом «мозкової атаки» або «мозкового штурму». Сутність цього методу полягає в тому, що коли треба вирішити складну проблему, то збирається група людей, які пропонують свої рішення. Умовою цього методу є створення обставин, які сприяють вільному висловленню спонтанних пропозицій. Причому тут відхиляти або критикувати ідею забороняється, якою б вона не була фантастичною. Потім всі ідеї записуються і аналізуються спеціалістами.

Метод Дельфі (від грецького міста Дельфі) базується на прийнятті рішення шляхом багаторівневої процедури анкетування. Після кожного туру дані анкетування доопрацьовуються, одержані результати повідомляються експертам з визначенням розміщення оцінок.

Спочатку анкетування проводиться без аргументування, а у другому турі відмінні від інших відповіді аргументуються, а інакше експерт може змінити оцінку. Після стабілізації оцінок опитування припиняється і експерти приймають уточнене рішення.



Метод «кінчисію» використовується японськими організаціями. Сутність цього методу полягає в тому, що на розгляд особам за списком, складеному менеджером, передається проект рішення. Кожен з них повинен розглянути його і надати свої зауваження в письмовій формі. Після цього менеджер проводить нараду з запрошенням тих спеціалістів, думка яких не зовсім зрозуміла.

Експерти вибирають своє рішення відповідно до індивідуальних переваг, а якщо вони не співпадають, то перевагу віддають за допомогою таких принципів:

- принцип більшості голосів;
- принцип диктатора – в основу береться думка однієї особи групи, використовується в надзвичайних ситуаціях;
- принцип А. Курно – за відсутності в експертів однієї думки їм пропонується знайти компромісне рішення, щоб не уразити інтереси кожного з них.
- принцип В. Парето – використовується у випадках, коли треба прийняти рішення в умовах об'єднання експертів в одну групу (коаліцію) і не вигідно змінювати умови зразу всім членам групи;
- принцип Ф. Еджворта – використовується тоді, коли група експертів складається з декількох коаліцій, і кожній із них не вигідно змінювати своє рішення. Рішення можна прийняти на основі знання переваг коаліцій і не наносячи втрат один одному.

### ***Оцінювання управлінських рішень***

Ефективність управлінських рішень – це ресурсна результативність, отримана за підсумками розроблення або реалізації управлінського рішення в організації. Ресурсами можуть бути фінанси, матеріали, здоров'я персоналу, організація праці та ін.

Ефективність управлінських рішень поділяється на організаційну, економічну, соціальну, технологічну, психологічну, правову, екологічну, етичну і політичну.

Організаційна ефективність управлінських рішень – це факт досягнення організаційних цілей меншою кількістю працівників або за менший час. Організаційні цілі пов'язані з реалізацією таких потреб людини: організація життя і безпеки, управління, стабільність, порядок.

Економічна ефективність управлінських рішень – це співвідношення вартості додаткового продукту, отриманого в результаті реалізації конкретного управлінського рішення, і витрат на його розроблення і реалізацію.

Соціальна ефективність управлінських рішень також може розглядатися як факт досягнення соціальних цілей для більшої кількості

людей і суспільства за короткий час меншою кількістю працівників, з меншими фінансовими витратами. Соціальні цілі реалізують такі потреби людини: інформація, знання, творча праця, самовираження, спілкування, відпочинок.

Технологічна ефективність управлінських рішень – факт досягнення певних результатів (галузевого, національного або світового технологічного рівня виробництва), запланованих у бізнес-плані, за короткий час або з меншими фінансовими витратами.

Психологічна ефективність управлінських рішень – факт досягнення психологічних цілей для більшої кількості працівників або населення за більш короткий час, меншою кількістю працівників або з меншими фінансовими витратами. Психологічні цілі реалізують такі потреби людини: кохання, сім'я, вільний час.

Правова ефективність управлінських рішень оцінюється мірою досягнення правових цілей організації і персоналу за короткий час, меншою кількістю працівників або з меншими фінансовими витратами. Правові цілі реалізують потреби людини в безпеці і порядку.

Екологічна ефективність управлінських рішень – це факт досягнення екологічних цілей організації і персоналу за короткий час, меншою кількістю працівників або з меншими фінансовими витратами. Екологічні цілі реалізують такі потреби людини: безпека, здоров'я, організація стійкого розвитку життя, фізіологічні.

Етична ефективність управлінських рішень – факт досягнення етичних цілей організації і персоналу за короткий час, меншою кількістю працівників або з меншими фінансовими витратами. Етичні цілі реалізують потреби та інтереси людини в дотриманні етичних норм поведінки оточуючими людьми.

Політична ефективність управлінських рішень – це факт досягнення політичних цілей організації і персоналу за короткий час, меншою кількістю працівників або з меншими фінансовими витратами. Політичні цілі реалізують такі потреби людини: віра, патріотизм, самопроявлення та самовираження, управління.

Для оцінювання економічної ефективності найчастіше використовуються:

- непрямий метод зіставлення різних варіантів;
- метод за кінцевими результатами;
- метод за безпосередніми результатами діяльності.

Непрямий метод передбачає аналіз ринкової вартості управлінських рішень і витрат на управлінські рішення шляхом аналізу варіантів управлінських рішень для одного і того самого типу об'єкта, що розробляються і реалізуються приблизно в однакових умовах.

Даний метод дозволяє замість ринкової вартості управлінських рішень використовувати ринкову вартість виробленої продукції. Так, при реалізації двох варіантів управлінських рішень відносну економічну ефективність можна визначити з такого співвідношення:

$$E_e = (P_{2T} / Z_{2T} - P_{1T} / Z_{1T}) \times 100 \%, \quad (3.1)$$

де  $P_{1T}$  – прибуток, отриманий за реалізацію товару при першому варіанті управлінського рішення;

$P_{2T}$  – прибуток, отриманий за реалізацію товару при другому варіанті управлінського рішення;

$Z_{1T}$  – витрати на виробництво товару при першому варіанті управлінського рішення;

$Z_{2T}$  – витрати на виробництво товару при другому варіанті управлінського рішення.

Метод визначення економічної ефективності за кінцевими результатами заснований на розрахунку ефективності виробництва в цілому і виділенні фіксованої (статистично обґрунтованої) частини (К):

$$E_e = (P \times K) / OZ, \quad (3.2)$$

де  $P$  – прибуток, отриманий від реалізації товару;

$OZ$  – загальні витрати;

$K$  – частина управлінського рішення в ефективності виробництва (до 20–30 %).

Метод визначення економічної ефективності за безпосередніми результатами діяльності заснований на оцінюванні безпосереднього ефекту від управлінського рішення при досягненні цілей, реалізації функцій, методів та ін. Основними параметрами при оцінюванні економічної ефективності є стандарти (часові, ресурсні, фінансові та ін.). Величину економічної ефективності визначають із співвідношення

$$E_{ei} = C_i / P_i \times 100 \%, \quad (3.3)$$

де  $C_i$  – стандарт на використання (витрати)  $i$ -го ресурсу для розроблення і реалізації управлінського рішення;

$P_i$  – реальне використання (витрати)  $i$ -го ресурсу для розроблення і реалізації управлінського рішення.

При розрахунку економічної ефективності даним методом необхідно визначити значення економічної ефективності за декількома

ресурсами ( $m$ ), а потім за пріоритетністю ресурсів ( $\Pi_i$ ) знайти середнє значення економічної ефективності:

$$E_e = (\sum E_{ei} \times \Pi_i) / m. \quad (3.4)$$

### **3.4. Дослідження в публічній сфері. Кількісний аналіз та емпіричні методи**

#### **3.4.1. Роль методології в сучасній науці**

Процес пізнання, як основа будь-якого наукового дослідження, є складним і вимагає концептуального підходу на основі певної методології, застосування певних методів.

Характерною ознакою сучасної науки є зростання ролі методології при вирішенні проблем зростання і розвитку спеціалізованого знання. Можна вказати на ряд істотних причин, які породили цю особливість науки: складність структури емпіричного і теоретичного знання, способи його обґрунтування та перевірки; тісне переплетення опису властивостей матеріальних об'єктів з абстракціями, що штучно вводяться, ідеальними моделями тощо.

Саме розуміння методології та її функцій зазнало суттєвих змін: вузький формально-логічний підхід замінили на змістовне збагачення проблематики, що включає соціокультурний, гуманістичний вимір знання і пізнавальної діяльності. Методологічний аналіз, будучи формою самосвідомості науки, прояснює способи поєднання знання і діяльності, будову, організацію, способи одержання та обґрунтування знань. Виявляючи умови і передумови пізнавальної діяльності, у тому числі філософсько-світоглядні, методологічний аналіз перетворює їх на засоби усвідомленого вибору та наукового пошуку.

Існують різні рівні методологічного аналізу. Конкретно-наукова методологія зі своїми методиками має справу з технічними прийомами, приписами, нормативами, формулює принципи, методи конкретно-наукової діяльності, описує і обґрунтовує їх. Наприклад, методи мічених атомів у біохімії, умовних рефлексів у фізіології, анкетування в соціології тощо. Другий рівень – загальнонаукова методологія як вчення про принципи, методи і форми знання, що функціонують у багатьох науках, які відповідають їх предмету і об'єкту дослідження. Це, наприклад, методи емпіричного дослідження: спостереження, вимірювання, експеримент; загальнологічні методи: аналіз, синтез, індукція, аналогія, дедукція тощо, а також такі форми знання, як

поняття і закони, гіпотези і теорії. Виникнувши як прийоми і форми, які використовуються в конкретних дослідженнях, вони потім використовуються іншими вченими в різних галузях знання, тобто отримують наукову і культурно-історичну апробацію, що дає їм статус загальних або загальнонаукових методів.

Це наближає загальнонаукову методологію до рівня філософського аналізу знання, що за певних умов може бути застосовано до вивчення науково-пізнавальної діяльності. Єдність загальнонаукового та філософського рівнів пізнання лежить в основі дисципліни, що отримала назву методології наукового пізнання. Вона може бути визначена як філософське вчення про систему апробованих принципів, норм і методів науково-пізнавальної діяльності; форми, структуру та функції наукового знання. Її призначення – виявити й осмислити рушійні сили, передумови, підстави та закономірності зростання і функціонування наукового знання і пізнавальної діяльності, організувати проектно-конструктивну діяльність, її аналіз і критику. Методологія науки, ґрунтуючись на загальнофілософських принципах і законах, історично виникла і розвивається на основі гносеології та епістемології, логіки, а в останні роки також історії, соціології, соціальної психології та культурології, тісно зливається з філософськими вченнями про мову.

Поняття методології тісно пов'язано з поняттям методики. **Методика** – це фіксована сукупність прийомів практичної діяльності, що призводить до заздалегідь визначеного результату. У науковому пізнанні методика відіграє значну роль в емпіричних дослідженнях (спостереженні та експерименті). На відміну від методу, до завдання методики не входить теоретичне обґрунтування отриманого результату, вона концентрується на технічному боці експерименту і регламентації дій дослідника. У сучасних умовах, коли обладнання і техніка експерименту ускладнились, велике значення набуває копіткий опис методичного боку досліджень.

### **3.4.2. Класифікація методів наукових досліджень**

Обов'язковою вимогою до наукових досліджень є їхня достовірність. Якщо результати наукових досліджень недостовірні, то це призводить до помилкових висновків і, як наслідок, до неможливості використання їх під час розв'язання практичних задач. Тому в кожному конкретному випадку потрібно вибирати ті способи досліджень, які будуть відповідати поставленим завданням.

Способи дослідження, підходи до вивчення явищ, планомірний шлях наукового пізнання до встановлення істини називають методом (від грец. *metodos* – дослідження). Розрізняють всезагальний (філософський), загальнонауковий і конкретно-науковий (частковий, міждисциплінарний, спеціальний) методи.

**Всезагальний (філософський) метод** – це метод пізнання світу і конкретних об'єктів у ньому, метод матеріалістичної діалектики. Об'єкти, процеси, явища розглядаються у взаємообумовленості та взаємозв'язку; динаміці та розвитку; перетворенні постійних кількісних змін у докорінні якісні, які викликають різкі переходи від одного стану до іншого у властивих внутрішніх протиріччях, боротьбі протилежностей. Застосовується при вирішенні проблем при фундаментальних дослідженнях, а взагалі – при дослідженнях в усіх галузях науки.

Роль філософії в науковому пізнанні зумовлена наявністю двох крайніх моделей, що склалися у вирішенні цього надзвичайно складного питання:

- уможлядно-філософський підхід (натурфілософія, філософія історії тощо), суть якого полягає у прямому виведенні вихідних принципів наукових теорій безпосередньо з філософських принципів, окрім аналізу матеріалу даної науки;

- позитивізм, за яким «наука сама собі філософія». Роль філософії в частковому науковому пізнанні або абсолютизується, або, навпаки, принижується аж до повного заперечення. І хоча обидві моделі мали певні позитивні результати, згоди між ними не було досягнуто.

Філософські методи не завжди прямо проявляють себе в наукових дослідженнях, оскільки можуть застосовуватися як свідомо, так і стихійно. Однак у будь-якій науці наявні елементи всезагального значення, такі як закони, категорії, поняття, причини тощо, які і роблять будь-яку науку так званою «прикладною логікою».

Філософські методи – це не жорстко фіксовані регулятиви, а система «м'яких» принципів, операцій, прийомів, що носять всезагальний, універсальний характер, тобто знаходяться на вищих «поверхах» абстрагування. Тому філософські методи не описуються в чітких термінах логіки та експерименту, не піддаються математизації та формалізації. Вони задають лише найбільш загальні регулятиви дослідження, його генеральну стратегію, але не замінюють спеціальні методи і не визначають остаточний результат пізнання прямо і безпосередньо.

**Загальнонауковий метод** об'єднує широкий спектр методів як теоретичних, так і прикладних досліджень. Розвиток науки відбувається

на основі широкого використання саме загальнонаукових методів. У структурі загальнонаукових методів можна виділити такі три рівні:

- а) методи емпіричного дослідження;
- б) методи теоретичного пізнання;
- в) загальнологічні методи і прийоми дослідження.

**Методи емпіричного дослідження.** До них відносять спостереження, експеримент, порівняння, опис, вимірювання.

*Спостереження* – це цілеспрямоване вивчення предметів, що переважно спирається на дані органів чуттів (відчуття, сприйняття, уявлення). Під час спостереження отримуються знання не лише про зовнішні сторони об'єкта пізнання, але й про його суттєві властивості. Спостереження може бути безпосереднім та опосередкованим. Останнє здійснюється за допомогою різних приладів і технічних засобів, а з розвитком науки стає все більш складним.

*Експеримент* – це цілеспрямоване і активне втручання у хід процесу, що вивчається, відповідні зміни об'єкта чи його відтворення у спеціально створених і контрольованих умовах. Основними стадіями здійснення експерименту є планування і будова; контроль; інтерпретація результатів. Експеримент має дві взаємопов'язані функції: дослідну перевірку гіпотез і теорій, а також формування нових наукових концепцій. Залежно від цих функцій виділяють дослідницький (пошуковий), перевірочний (контрольний), відтворюючий, ізольований експерименти тощо, а залежно від характеру об'єктів – фізичні, хімічні, біологічні, соціальні тощо. Отже, експеримент – це найбільш загальний емпіричний метод пізнання, який не лише включає спостереження й вимірювання, а й здійснює перестановку, зміну об'єкта дослідження тощо. У цьому методі можна виявити вплив одного фактора на інший. Емпіричні методи пізнання відіграють велику роль у науковому дослідженні. Вони не лише є основою для закріплення теоретичних передумов, а й часто становлять предмет нового відкриття, нового наукового дослідження.

*Порівняння* – це пізнавальна операція, що лежить в основі умовиводів щодо схожості чи відмінності об'єктів (або ступенів розвитку одного й того самого об'єкта). За допомогою порівняння виявляють якісні й кількісні характеристики предметів. Найпростішим і важливим типом відносин, що виявляються при порівнянні, є відносини тотожності й відмінності. При цьому порівняння має сенс лише в сукупності «однорідних» предметів, що утворюють клас. Воно є основою такого логічного прийому, як аналогія, і є вихідним пунктом порівняльно-історичного методу. Останній є таким, за допомогою якого шляхом порівняння виявляється загальне і особливе в історичних та

інших явищах, досягається пізнання різних ступенів розвитку одного і того самого явища чи різних існуючих явищ. Цей метод дозволяє виявити і співставити рівні в розвитку явища, що вивчається, ті зміни, що відбулися, визначити тенденції розвитку.

*Опис* – пізнавальна операція, що полягає у фіксуванні результатів досліду (спостереження чи експерименту) за допомогою певних систем позначень, що прийняті в науці.

*Вимірювання* – це сукупність дій, що виконуються за допомогою засобів вимірювання з метою знаходження числового значення вимірюваної величини у прийнятих одиницях вимірювання.

**Методи теоретичного пізнання.** До них відносять формалізацію, аксіоматичний метод, гіпотетико-дедуктивний метод і сходження від абстрактного до конкретного.

*Формалізація* – це відображення знання у знаково-символічному вигляді (формалізованою мовою). Остання створюється для точного вираження думок з метою виключення можливості неоднозначного їх розуміння. За умов формалізації роздуми щодо об'єктів переносяться у площину оперування зі знаками (формулами). Формалізація будується на відмінностях природних і штучних мов. Адже природні мови як засіб спілкування характеризуються багатозначністю, багатогранністю, гнучкістю, неточністю, образністю тощо, а формалізовані (штучні) мови призначені для більш точного і чіткого вираження значення. Мова формул штучної мови стає інструментом пізнання.

*Аксіоматичний метод* – це спосіб побудови наукової теорії, при якому в її основу покладено деякі вихідні положення – аксіоми (постулати), з яких вся решта тверджень цієї теорії виводиться суто логічним шляхом, шляхом доказу. Для виведення теорем з аксіом (і взагалі одних формул з інших) формуються спеціальні правила виведення. Аксіоматичний метод є лише одним з методів побудови наукового знання. Він має обмежене застосування, оскільки вимагає високого рівня розвитку аксіоматизованої змістовної теорії.

*Гіпотетико-дедуктивний метод* – це метод наукового пізнання, сутність якого полягає у створенні системи дедуктивно пов'язаних між собою гіпотез, з яких виводяться твердження щодо емпіричних фактів. Звідси метод ґрунтується на виведенні (дедукції) умовиводів з гіпотез та інших посилянь, істинне значення яких невідоме. А це означає, що умовивід, отриманий на основі даного методу, буде мати лише імовірнісний характер. З логічної точки зору гіпотетико-дедуктивний метод являє собою ієрархію гіпотез, ступінь абстрактності й спільності яких збільшується з віддаленістю від емпіричного базису.



*Сходження від абстрактного до конкретного* – це метод теоретичного дослідження і викладу, який полягає в русі наукової думки від вихідної абстракції (однобічне, неповне знання) через послідовні етапи поглиблення і розширення пізнання до результату – цілісного відтворення в теорії предмета, що досліджується. Передумовою даного методу є сходження від чуттєво-конкретного до абстрактного, виокремлення в мисленні окремих сторін предмета і їхнє «закріплення» у відповідних абстрактних визначеннях. Рух пізнання від чуттєво-конкретного до абстрактного – це і є рух від одиничного до загального, тут домінують такі логічні прийоми, як аналіз та індукція.

*Загальнологічні методи і прийоми дослідження.* До них належать аналіз, синтез, абстрагування, ідеалізація, узагальнення, індукція, дедукція, аналогія, моделювання, системний підхід, імовірнісні (статистичні) методи.

*Аналіз* (від грец. analysis – розклад, розчленування) полягає в тому, що предмет вивчення умовно або практично поділяється на складові елементи (частини, певні ознаки, властивості тощо). Кожна частина досліджується як частина цілого.

*Синтез* (від грец. syntesis – сполучення, складання) дозволяє поєднати розчленовані та досліджені у процесі аналізу частини, встановити зв'язок між ними і пізнати предмет як єдине ціле. Вже на початку аналізу дослідник має певне уявлення про предмет і процес. Тому вже на перших стадіях, отримавши якісь дані, він їх оцінює, тобто застосовує синтез. Отже, аналіз і синтез дослідник використовує паралельно під час досліджень.

*Абстрагування* – це процес відволікання мислення від ряду властивостей і відносин явища, яке вивчається, з одночасним виділенням властивостей (насамперед суттєвих, загальних), що цікавлять дослідника. Існують різні види абстракцій: абстракції ототожнення, ізолююча абстракція, абстракція актуальної нескінченності, абстракція потенційного здійснення. Абстракції розрізняють також за рівнем (порядком). Абстракції від реальних предметів носять назву абстракцій першого порядку; абстракції від абстракцій першого рівня – другого порядку тощо. Найвищим рівнем абстракції характеризуються філософські категорії.

Абстрагування у процесі наукового пізнання тісно пов'язано з конкретизацією (від лат. concretus – густий, твердий) – методом дослідження предметів в усій їхній різнобічності, якісному різноманітті реального існування, на відміну від абстрактного, відверненого вивчення предметів. При цьому предмети досліджуються в умовах їхнього існування, історичного розвитку. Метод дозволяє досліднику

перевірити правильність уявлень, отриманих абстрагуванням, про властивості реально існуючих предметів, процесів, наскільки достовірні отримані дані стосовно реально існуючих об'єктів, предметів. Систематичний перехід від конкретного до абстрактного і навпаки дозволяє впевнитись у достовірності отриманих даних, є обов'язковою умовою глибокого вивчення об'єктів природи, процесів у рослинах тощо.

*Ідеалізація* – процедура мислення, пов'язана з утворенням абстрактних (ідеалізованих) об'єктів, що реально є принципово нездійсненними («ідеальний газ», «абсолютно чорне тіло», «точка» тощо), але такими, для яких існують прообрази в реальному світі. У процесі ідеалізації відбувається відволікання від реальних властивостей предмета з одночасним введенням до змісту понять, що утворюються, таких ознак, що є реально нездійсненними. У результаті утворюється так званий «ідеалізований об'єкт», яким може керуватись теоретичне мислення при відображенні реальних об'єктів. У розвинених наукових теоріях, як правило, розглядаються не окремі ідеалізовані об'єкти і їхні властивості, а цілісні системи ідеалізованих об'єктів і їхні структури.

*Узагальнення* – це процес становлення загальних властивостей і ознак предметів. Воно тісно пов'язано з абстрагуванням. Гносеологічною основою узагальнення є категорії загального та одиничного. Загальне є філософською категорією, що відображує схожі, повторювані риси та ознаки, що належать кільком одиничним явищам чи всім предметам даного класу, а одиничне — виражає специфіку, своєрідність саме даного явища (чи групи явищ однакової якості), його відмінність від інших. Узагальнення не може бути нескінченним. Його межею є філософські категорії, що не мають родового поняття і тому узагальнювати їх не можна.

*Індукція і дедукція.* Наукова індукція (від лат. *inductio* – наведення) – це така думка (умогляд), на основі якої загальний висновок про властивості великої кількості елементів робиться виходячи з дослідження ознак у частини даних елементів. При цьому для досліджень відбираються предмети, об'єкти і явища методично за певним планом, а не беруться випадково чи стихійно. У процесі наукового дослідження індукція завжди використовується нерозривно з дедукцією. Дедукція (від лат. *deductio* — виведення) є формою наукового пізнання, через яку висновок про окремий елемент з великої їхньої кількості робиться на основі знань про властивості всієї кількості. Тобто цим методом здійснюється перехід від загальних уявлень до окремих. Процес наукового пізнання рухається від індуктивного узагальнення до дедуктивного висновку. Висновки перевіряються, більш глибоко узагальнюються і, таким чином, процес дослідження може продовжуватися нескінченно.

*Аналогія* (від грец. *analogia* – схожість) — метод наукового пізнання, на основі якого досягається знання про предмети, явища, процеси, які мають схожість з іншими. Завдяки своїй наочності, метод аналогії широко використовується в науці і техніці. Метод аналогії, що базується на схожості деяких сторін різних предметів і явищ, складає основу моделювання.

*Моделювання* – це метод наукового пізнання, який полягає в заміні предмета чи явища, які вивчаються, спеціально виготовленими аналогами, які досліджуються. Модель повинна мати суттєві риси оригіналу. Це стосується так званих фізичних моделей, які широко застосовуються в наукових дослідженнях. Існують математичні моделі, які пов'язані з оригіналом тотожними рівняннями. Математичне моделювання використовується при вивченні ходу росту, інших процесів у лісових насадженнях.

*Системний підхід* – це сукупність загальнонаукових методологічних принципів (вимог), в основі яких лежить розгляд об'єктів як систем. До цих вимог належать:

а) виявлення залежності кожного елемента від його місця і функцій у системі з урахуванням того, що властивості цілого не можна звести до суми властивостей цих елементів;

б) аналіз того, наскільки поведінка системи зумовлена як особливостями її окремих елементів, так і властивостями її структури;

в) дослідження механізму взаємодії системи і середовища;

г) вивчення характеру ієрархічності, притаманного даній системі;

д) забезпечення всебічного багатоаспектного опису системи;

е) розгляд системи як динамічної цілості, що розвивається.

**Конкретно-наукові** (часткові, міждисциплінарні, спеціальні) методи пізнання. До них належать специфічні методи конкретних наук – хімічні, фізичні, біологічні, математичні, агрохімічні тощо. Розвиток наук на сучасному етапі характеризується взаємопроникненням різних методів.

Таким чином, розглянуті вище методи і методологія наукових досліджень дозволяють стверджувати, що методологія не може бути зведена лише до одного методу, адже кожен метод застосовується не ізольовано, а в поєднанні з іншими. «Ядром» системи методологічного знання є філософія, оскільки її принципи, закони і категорії визначають стратегію наукового дослідження, своєрідно втілюючись у конкретних формах. Головне призначення будь-якого наукового методу – на основі відповідних принципів (вимог, приписів тощо) забезпечити успішне вирішення певних пізнавальних і практичних проблем, прирощення знання, оптимальне функціонування і розвиток тих чи інших об'єктів.

### **Питання для самоперевірки до розділу 3**

1. Коли виникла теорія багаторівневого управління? Розкрийте її сутність.
2. У яких вимірах взаємодіють рівні політичної системи ЄС? Надайте характеристику кожного з рівнів.
3. Що окреслює вертикальний вимір взаємодії рівнів політичної системи ЄС?
4. Чим визначається необхідність використання методів моделювання при прийнятті управлінських рішень і в чому полягає їхня сутність?
5. Які базисні елементи моделей необхідно враховувати при моделюванні процесу прийняття управлінських рішень?
6. Які види моделей використовуються у процесах розроблення та прийняття управлінських рішень?
7. У чому полягають особливості фізичних моделей?
8. На які групи поділяються методи прийняття управлінських рішень?
9. У чому полягає сутність ефективності управлінських рішень і які види ефективності управлінських рішень вам відомі?
10. Охарактеризуйте взаємозв'язок і відмінності в поняттях «прогноз», «стратегія», «план».
11. Охарактеризуйте особливості стратегічного управління в публічній сфері.
12. Розтлумачте сутність, єдність і розбіжності понять «управління», «керування», «менеджмент», «адміністрування».
13. Розкрийте сутність і сфери застосування публічного аудиту.
14. Поясніть діалектику понять «методика» та «методологія».
15. Які існують методи і форми збирання, аналізу та поширення інформації?

### **Тестові питання до розділу 3**

1. Який вимір взаємодії рівнів політичної системи ЄС апелює до угод про співпрацю між регіонами або між муніципалітетами:
  - а) вертикальний;
  - б) горизонтальний;
  - в) прямий;
  - г) непрямий?
2. Який рівень політичної системи ЄС включає інститути ЄС:
  - а) європейський;
  - б) національний;

- в) регіональний;
- г) республіканський?

3. Який рівень політичної системи ЄС включає урядові інститути держав-членів ЄС:

- а) європейський;
- б) національний;
- в) регіональний;
- г) республіканський?

4. Які економіко-математичні моделі виходять з того, що всі фактори, що впливають на розвиток ситуації, яка вирішується, однозначно визначені і їх значення відомі в момент прийняття рішення:

- а) індуктивні;
- б) дедуктивні;
- в) проблемно-орієнтовані;
- г) стохастичні?

5. Який вид математичної моделі являє собою об'єкт дослідження за допомогою збільшеного чи зменшеного опису об'єкта або системи:

- а) фізична;
- б) аналогова;
- в) стохастична;
- г) детермінована?

6. Який метод прийняття управлінських рішень належить до колективних:

- а) метод лінійного програмування;
- б) метод економетрії;
- в) метод елементарної математики;
- г) «мозковий штурм»?

7. Який метод прийняття управлінських рішень належить до оптимізаційних:

- а) метод лінійного програмування;
- б) японська (кільцева) система прийняття рішень;
- в) метод Дельфі;
- г) «мозковий штурм»?

8. Який метод використовується для оцінювання економічної ефективності управлінських рішень:

- а) метод лінійного програмування;

- б) непрямий метод зіставлення різних варіантів;
- в) метод Дельфі;
- г) «мозковий штурм»?

9. Який вид ефективності управлінських рішень показує співвідношення вартості додаткового продукту, що було отримано внаслідок прийняття певного управлінського рішення, і витрат на його розроблення та реалізацію:

- а) економічна ефективність;
- б) соціальна ефективність;
- в) технологічна ефективність;
- г) екологічна ефективність?

10. Що з наведеного характеризує стратегічне планування:

- а) допомагає реалізовувати тактичні цілі органів виконавчої влади або місцевого самоврядування;
- б) виконує функції внутрішнього координаційного центру;
- в) процес, спрямований у майбутнє, який визначає цілі і напрями розвитку, методи і способи досягнення цих цілей;
- г) усі відповіді є правильними?

### Практичні завдання до розділу 3

#### *Завдання 1*

Наведіть обґрунтування методів дослідження, які доцільно застосовувати при встановленні інформаційного і комунікаційного забезпечення органу виконавчої влади або місцевого самоврядування та його зв'язків з громадськістю.

#### *Завдання 2*

З метою впорядкування роботи міського суспільного транспорту фіксувався час очікування пасажирами тролейбусів на декількох маршрутах. Було проведено 200 вимірювань, їхні результати подані в табл. 3.2. Чи може міська влада вважати, що перевезення по перевірених маршрутах забезпечені раціонально?

Таблиця 3.2

Час очікувань і кількість спостережень

Час очікування, хв	1–3	3–5	5–7	7–9	9–11	11–13
Кількість спостережень, од	25	30	48	35	42	20

### Завдання 3

Відомо дані про обсяг експорту товарів у розрахунку на 1 особу (табл. 3.3). Побудуйте регресійну модель за даними таблиці, оцініть її статистичну значущість та адекватність.

Таблиця 3.3

Вихідні дані для побудови регресійної моделі експорту товарів

Рік	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Обсяг експорту	84,6	107,3	109,2	158,1	137,1	178,1	201,7

### Завдання 4

Група експертів з трьох осіб оцінювала час, необхідний для виконання робіт певного проекту. Результати оцінювання подано в табл. 3.4. Перевірте ступінь узгодженості думок експертів.

Таблиця 3.4

Результати оцінювання часу, необхідного для виконання робіт проекту

Експерт	Час, необхідний для робіт			
	Робота 1	Робота 2	Робота 3	Робота 4
1-й	6	5	2	4
2-й	4	7	3	9
3-й	5	7	3	6

### Завдання 5

Обласній державній адміністрації подано на розгляд і прийняття до впровадження сім інвестиційних проектів. Кожен з них характеризується сукупними дохідними надходженнями та витратами, розміри яких наведено в табл. 3.5.

Таблиця 3.5

Грошові потоки проектів

Показник	Проект						
	1	2	3	4	5	6	7
Доходи, млн грн	2,6	1,8	2,3	2,7	2,0	1,6	3,0
Витрати, млн грн	1,0	0,9	1,0	1,2	0,7	0,6	2,5

Ліміт фінансування, виділений для реалізації проектів, складає 3,5 млн грн.

Визначте перелік найбільш ефективних проектів і порядок їх виконання.

## 4. ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ, МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА БЕЗПЕКА

### 4.1. Публічна політика і глобальне врядування

#### 4.1.1. Глобальні процеси та проблеми сучасності

##### *Глобальні процеси сучасності*

Глобальні процеси останніми десятиліттями кардинально змінили ситуацію у світовій економіці. Нині вона знаходиться на етапі трансформаційного переходу до якісно нового етапу свого розвитку. Цей перехід супроводжується глобальною фінансовою кризою. Глобальні процеси мають великий вплив на національні економіки, значною мірою обумовлюючи тенденції розвитку економіки країн світу.

Слід відрізнити поняття «глобальний процес» від поняття «глобальна проблема» перш за все тому, що **проблема** – це завдання, а **процес** – це рух. **Проблема** – у широкому сенсі цього поняття – складне, теоретичне або практичне питання, що вимагає, як правило, адекватної теорії для свого вирішення. **Процес** – це послідовна зміна явищ, станів у розвитку чого-небудь.

**Глобальна проблема** може з'явитися в результаті деяких процесів, що стають або вже стали глобальними. Глобальна проблема, як правило, не виникає раптом. Вона стає наслідком розвитку суспільства, може бути побачена до того, як перетвориться в проблему, що вимагає вирішення.

У своєму проекті «Глобальні процеси і міжнародні відносини» А. Подберьозкин зазначає, що «**глобальні процеси**, на відміну від глобальних проблем, не завжди створюють безпосередню загрозу людству. Вони, безумовно, впливають на розвиток людства. І впливають, як правило, по наростаючій. Але цей вплив може не тільки не нести загрози, але, більш того, позначатися позитивно на розвитку людства. Або нести в собі як негативні, так і позитивні риси. Наприклад, глобальний процес зростання значення освіти, перетворення освіти в провідну продуктивну силу, у галузь економіки».

**Процеси** можуть і повинні йти нерівномірно, і наслідком цього є нерівномірність економічного розвитку. Більш того, процес, у тому числі і глобальний, може зупинитися і навіть йти назад. На відміну від процесів, **проблеми**, як правило, самі по собі не вирішуються.

Серед глобальних процесів важко виділити головний, наприклад економічний, фінансовий, міжнародний, науково-технічний.



Одним з найважливіших глобальних процесів, що впливають на людську цивілізацію, є *інформатизація людства*. Як найважливіша частина – *інтернеталізація*. Наслідки цього процесу у всіх сферах – військовій, політичній, культурній, економічній – важко переоцінити. З посиленням з кінця 1980-х рр. глобалізації, процес інтернеталізації пройшов кілька стадій – охопив наукову і військову еліту США, вийшов за межі цієї країни, нарешті перетворився в глобальний процес. Уже в кінці 1990-х рр. у результаті його лавиноподібного зростання з'являються не тільки позитивні, але і негативні проблеми глобального характеру для людства. У листопаді 1999 р. в рамках ЄЕС проходила конференція, на якій політичні та економічні лідери країн Західної Європи дуже стурбовано аналізували майбутні глобальні проблеми, пов'язані з поширенням інтернету. Були зроблені і рішучі заходи для усунення його негативних наслідків. Сьогодні ми бачимо, як інформаційна революція дещо сприяє зниженню людської свідомості, результатом чого є зростання злочинності. Саме так глобальний процес інтернеталізації став причиною глобальної проблеми.

Один з процесів – *демографічний*, який слід розглядати у взаємозв'язку з економікою, охороною здоров'я та освітою, безумовно, є глобальним, оскільки впливає на весь світ у всій його різноманітності. Вперше привернув увагу людей, які приймають рішення, на початку 1970-х рр. Критерієм глобального демографічного процесу є міграція, у результаті якої йде змішання величезної кількості населення, що має різні цінності і релігії. Посилена міграція загострила питання міжнаціональних і міжетнічних конфліктів і особливо гостре звучання останнім часом набула проблема міжнародного тероризму.

Глобальний процес розвитку економічних відносин стає досить актуальним, тому що економічні питання все більше визначаються балансом політичних сил, включенням до міжнародних економічних угод пунктів, що носять загальнополітичний характер. А економічна глобалізація і лібералізація зовнішньоекономічних зв'язків супроводжуються появою нових зон конфліктів і збройними зіткненнями, які руйнують економічні взаємозв'язки або радикально їх переорієнтують.

### ***Сутність глобальних проблем сучасності***

**Глобальні проблеми** – це всезагальні проблеми, що відзначаються загальнопланетарним за своїми масштабами і значенням характером, пов'язані з життєвими інтересами народів усіх країн, становлять загрозу життю для всього людства і можуть бути вирішені спільними діями всіх країн світу (рис. 4.1).



Рис. 4.1. Загальні ознаки глобальних проблем

Серед найзагальніших причин загострення глобальних проблем можна виділити такі:

- швидке зростання народонаселення останнім часом, або демографічний вибух. Оскільки демографічний вибух супроводжується нерівномірністю зростання населення в різних країнах і регіонах, то у країнах, де найвищий приріст населення, а продуктивні сили розвинуті слабо, панують масовий голод, злидні. Так, темпи приросту населення в країнах, що розвиваються, у ХХ ст. на 1,5 % перевищували темпи у промислово розвинутих країнах. Це стало однією з причин того, що в Азії, Африці та Латинській Америці майже 1 млрд осіб живуть в умовах абсолютної злиденності, приблизно 260 млн дітей хронічно недоїдають, від голоду і постійного недоїдання щорічно помирає понад 40 млн осіб. Демографічний вибух поглиблює продовольчу, екологічну, сировинну, енергетичну проблеми;

- низький рівень впровадження ресурсо- та енергозберігаючих, екологічно чистих технологій. Застосування недосконалих технологій, зокрема спалювання нафти, вугілля і природного газу, призвело до того, що вміст вуглекислого газу в повітрі щорічно зростає на 0,5 %, а за останні 150 років він зріс на 25 %, причому на 12 % – за останні 30 років. Найбільшої шкоди завдають теплові електростанції, які працюють на вугіллі. Вони становлять 75 % усіх ТЕЦ і на їх частку припадає третина всіх викидів CO<sub>2</sub>. У пило-газових викидах міститься понад 1400 шкідливих для людини речовин. Вміст двооксиду вуглецю в атмосфері зростає, тому температура земної поверхні за останні сто років зросла на 0,6 %. Унаслідок цього підвищився рівень світового океану на 10 %, а швидкість наступу океану на сушу постійно прискорюється і становить 1,1 см за 10 років;

- швидка урбанізація населення, зростання гігантських мегаполісів, що супроводжується скороченням сільськогосподарських угідь, лісів, бурхливою автомобілізацією. На 0,3 % території планети сконцентровано 40 % всього населення, нині існують десятки міст,

кількість мешканців яких перевищує 10 млн осіб. У майбутньому чисельність цих міст і їхніх мешканців зростатиме.

Нині у світі налічується понад 700 млн автомобілів. За останні 30–40 років забруднення середовища вихлопними газами зросло утричі. У пострадянських країнах у великих промислових центрах 60 % викидів припадає на автомобільний транспорт;

*- варварське ставлення людини до природи, що найбільше виявляється в хижацькому вирубуванні лісів, знищенні природних річок, створенні штучних водоймищ, забрудненні шкідливими речовинами прісної води. Щороку у світі знищується 15 млн га лісів, тобто за хвилину 20 га; на одне посаджене дерево припадає 10 вирубаних; кожну секунду вирубуються ліси площею з футбольне поле. Тропічні ліси вирубуються зі швидкістю 5,5 га за хвилину. На заході Африки площа лісів скорочується на 5 % у рік. Інтенсивно вирубуються ліси в Росії, Україні та деяких інших країнах колишнього СРСР.*

З початку ХХ ст. споживання прісної води зросло більше як у 7 разів, досягнувши на початку 1990-х рр. майже 300 м<sup>3</sup>. У найближчі 80 років споживання води зросте в 1,5–2 рази. Водночас, за даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, до 80 % усіх випадків захворювань пов'язані зі споживанням неякісної води. Проблема води стає першочерговою. Четверть людства відчуває її нестачу. За оцінкою Європейської комісії ООН, для забезпечення нормального існування однієї людини, у тому числі ведення нею господарської діяльності, необхідно 1,7 тис. м<sup>3</sup> прісної води на рік. Хижацьке ставлення людей до природи виявляється також у втраті величезних масивів землі. За останні 100 років людство втратило 200 млн м<sup>2</sup> землі, а нині щорічно втрачає приблизно 6–7 млн га найродючіших земель.

Варварське, непродумане ставлення людини до природи виявляється також у надмірному використанні шкідливих мінеральних добрив, зокрема пестицидів. На початку ХХІ ст. щорічно зазнають ерозії до 80 тис. га сільськогосподарських угідь. Надмірна загазованість, отруєння хімікатами тощо призвело до того, що в кістках сучасної людини вміст свинцю у 50 разів вищий, ніж у наших давніх предків. Збільшується отруєння ртуттю, кадмієм, що є причиною катастрофічно швидкого зростання кількості серцево-судинних та онкологічних захворювань;

*- непродумана регіональна політика держав, відсутність економічного суверенітету республік, національної власності на свої природні ресурси, засоби виробництва тощо.*

За походженням, характером і способом вирішення глобальні проблеми класифікуються на декілька видів (табл. 4.1).

## Види глобальних проблем і їхня сутність

Вид глобальної проблеми	Зміст проблеми
1	2
Проблеми у сфері взаємодії природи і суспільства	Надійне забезпечення людства сировиною, енергією, продовольством. Раціональне природокористування і збереження навколишнього середовища. Раціональне використання ресурсів світового океану, мирне освоєння космічного простору. Утилізація відходів життєдіяльності
Проблеми у сфері суспільних взаємовідносин	Відвернення світової термоядерної війни і забезпечення стабільного миру. Подолання економічної відсталості частини регіонів і країн світу. Попередження локальних, регіональних і міжнародних конфліктів. Ліквідація наслідків світових і локальних криз. Роззброєння і конверсія військового виробництва
Проблеми розвитку людини та забезпечення її майбутнього	Пристосування людини до умов природного і соціального середовища, що змінюється під впливом НТР. Подолання епідемій, тяжких захворювань (серцево-судинних, онкологічних, СНІДу, наркоманії). Культурно-моральні проблеми втрати довіри до соціальних інститутів, нестабільності сім'ї та послаблення зв'язку поколінь. Боротьба з міжнародною злочинністю, наркобізнесом, тероризмом. Проблеми демократизації та охорони прав людини

Наведена класифікація глобальних проблем людства є певною мірою умовною. Через це кожен групу таких проблем і кожен проблему окремо необхідно розглядати тільки в тісному зв'язку з іншими проблемами і не тільки з наявними, а й з тими, які виявляються з розвитком людства.

Глобальні проблеми мають яскраво виражений економічний аспект. Вони суттєво впливають на структуру і темпи суспільного відтворення, на динаміку економічних процесів, спричиняють пошуки ефективних форм і методів управління.

Необхідність пошуку шляхів вирішення глобальних проблем людства породжена тими реальними загрозами, які виникли перед світовим співтовариством.

*Шляхи вирішення глобальних проблем першої групи:*

- швидкий розвиток і використання основних видів відновлюваної енергії (сонячної, вітрової, океанічної та гідроенергії річок);

- структурні зміни у використанні існуючих невідновлюваних видів енергії;

- розроблення усіма країнами світу сукупності конкретних заходів дотримання екологічних стандартів (чистоти повітря, водних басейнів, раціонального споживання енергії, підвищення ефективності енергетичних систем);

- розширення у країнах, що розвиваються, власного сировинно-переробного виробництва;

- припинення вирубування лісів, особливо тропічних, забезпечення раціонального лісокористування;

- формування екологічного світогляду;

- комплексне розроблення законодавства про охорону довкілля, у тому числі про відходи, проведення науково-дослідних робіт у цій сфері, поширення передового досвіду щодо збереження природного середовища, а також підписання договорів та угод, спрямованих на вирішення зазначених проблем;

- економія енергетичних і матеріальних ресурсів.

*Шляхи вирішення глобальних проблем другої групи:*

- демілітаризація економіки країн світу (роззброєння і ліквідація військових галузей виробництва);

- конверсія військово-промислового комплексу;

- ядерне роззброєння;

- суттєве зменшення військових витрат, подолання міжнародних і внутрішньонаціональних воєнних конфліктів.

*Шляхи вирішення глобальних проблем третьої групи:*

- ліквідація зубожіння, голоду, хвороб, безробіття, неграмотності.

Шляхом подолання глобальних проблем світового господарства є міжнародне співробітництво між країнами світового співтовариства на основі нових підходів і практичних заходів, які враховували б цілісність світу, у якому розвивається сучасна цивілізація.

## 4.1.2. Глобалізація та публічна політика

### *Глобалізація як тенденція розвитку людства*

Однією з основних ознак сучасного розвитку світового господарства є розгортання процесів глобалізації, які суттєво впливають на систему міжнародних економічних відносин, трансформують напрями і визначають тенденції розвитку національних економік.

**Глобалізація** (від англ. *globe* – земна куля) – складний, багатогранний процес, який має безліч проявів і включає багато проблем. Саме це робить проблематичним дати єдине, однозначне сформульоване визначення глобалізації, яке б охопило всі сторони цього вкрай складного явища, що має планетарні масштаби. Існують такі визначення.

**Глобалізація** – тривалий процес інтеграції національних економік світу з метою вирішення глобальних проблем людства.

**Глобалізація** – складне явище взаємозалежності економік, що виникає у зв'язку з обміном товарів і послуг і потоками капіталів.

**Глобалізація** – процес, завдяки якому досягнення, рішення і діяльність людей в одній частині земної кулі мають значний вплив на окремих людей і їхні спільноти в усіх частинах світу.

Під **глобалізацією світового господарства** розуміють процес посилення взаємозв'язку національних економік країн світу, що знаходить своє вираження в утворенні світового ринку товарів і послуг, фінансів; становленні глобального інформаційного простору, перетворенні знань в основний елемент суспільного багатства, виході бізнесу за національні кордони через формування ТНК, впровадженні і домінуванні в повсякденній практиці міжнародних відносин і внутрішньополітичного життя народів принципово нових і універсальних ліберально-демократичних цінностей тощо.

#### **Причини формування глобалізаційних процесів:**

- процес інтернаціоналізації, який призводить до поглиблення співробітництва між країнами та посилення їхньої взаємозалежності;

- науково-технічний прогрес: поява інформаційних технологій, які докорінно змінюють всю систему соціально-економічних відносин, переносять на якісно новий технічний рівень організаційно-економічні відносини, транспортні та комунікаційні зв'язки (зниження витрат на трансакції);

- загострення проблем, що є загальними для всіх людей і країн світу і важливими з точки зору збереження та розвитку людства.

### **Основні ознаки процесу глобалізації:**

- взаємозалежність національних економік і їхнє взаємопроникнення, формування міжнародних виробничих комплексів поза національними кордонами;
- фінансова глобалізація – зростаюча фінансова єдність і взаємозалежність фінансово-економічних систем країн світу;
- послаблення можливостей національних держав щодо формування незалежної економічної політики;
- розширення масштабів обміну та інтенсифікація процесів руху товарів, капіталів, трудових ресурсів;
- створення інституцій міждержавного, міжнародного регулювання глобальних проблем;
- тяжіння світової економіки до єдиних стандартів, цінностей, принципів функціонування.

*На рівні галузі* глобалізація визначається тим, наскільки конкурентоспроможність компанії всередині галузі в даній країні взаємопов'язана з її конкурентоспроможністю в іншій країні. Чим більше глобалізована галузь промисловості, тим більше переваг отримує компанія від внесеної технології, виробничого процесу, фабричної марки.

Глобалізовані галузі промисловості мають тенденцію домінувати на кожному ринку одним і тим самим набором глобальних компаній, які координують між собою стратегічні дії в усіх країнах своєї активності.

Глобалізація *на рівні окремої країни* характеризується ступенем взаємозв'язку її економіки зі світовою економікою в цілому. Незважаючи на зростання глобалізації світової економіки, не всі країни однаково інтегровані до неї. Існують декілька головних показників, що визначають ступінь інтегрованості економік різних держав у глобальну економіку:

- 1) співвідношення зовнішньоторговельного обороту і ВВП;
- 2) прямі іноземні інвестиції, які спрямовуються в економіку країни і з країни, і портфельні інвестиції;
- 3) потік платежів роялті в країну та з країни, що пов'язані з передачею технології.

Глобалізація *на світовому рівні* визначається економічними взаємозв'язками між країнами, що позначаються на зустрічних потоках товарів, послуг, капіталу та ноу-хау.

**Основною рисою** процесу глобалізації є формування глобально функціонуючого виробничого процесу, серцевиною якого є сформовані інтернаціоналізовані відтворювальні цикли – ядра, які виступають своєрідним «локомотивом світового господарства». У межах цих циклів

формується світовий дохід, перерозподіл якого є головним стратегічним орієнтиром і основою зовнішньої політики будь-якої держави.

У сучасному світі глобалізація має домінуючий вплив на розвиток будь-якої держави. З одного боку, через розповсюдження інновацій у сфері технологій і менеджменту, активний обмін товарами, послугами, інвестиціями вона сприяє підвищенню ефективності функціонування національних економік, а з іншого – посилює нерівномірність, асинхронність і диспропорційність розвитку.

На одному полюсі сучасної світової економіки концентруються країни – глобальні лідери з домінуванням США. На основі вдалої багаторічної експансії у всіх сегментах світового ринку, накопиченого в безпрецедентних масштабах капіталу, ключовими детермінантами їхнього успіху стають інтелектуалізація, соціалізація, екологізація, деіндустріалізація економіки, пріоритетність знань та інформації, розвиток «людського капіталу».

На іншому полюсі світової економіки – більшість країн, для яких економічна глобалізація проявляється як якісно нові умови розвитку, на які практично неможливо впливати, але обов'язково треба враховувати. Особливо важливо враховувати масштаби і динаміку процесу становлення системи глобального управління ресурсами планети і перерозподілом світового доходу, який не є еквівалентним.

Глобалізація тісно пов'язана з *раціоналізацією* світового господарства. З одного боку, це дві суперечливі, різнонаправлені за характером дії та практичними наслідками тенденції, а з іншого – консолідація глобального ринку, що посилюється діяльністю потужних регіональних коаліцій країн, які, маючи, перш за все, спільні економічні інтереси, об'єднують свої зусилля з метою забезпечення найбільш сприятливих умов для реалізації міжнародного співробітництва в регіональному масштабі, що дозволяє їм досягати мультиплікативного ефекту від співробітництва з іншими членами угруповання та ефективно реалізувати на міжнародній арені широкий спектр стратегічних інтересів.

Найбільш інтенсивна господарська взаємодія спостерігається в межах таких потужних інтеграційних угруповань, як ЄС, НАФТА, АТЕС, АСЕАН, МЕРКОСУР. Так, на частку НАФТА, ЄС і АТЕС припадає приблизно 80 % світового ВВП, 82 % всіх державних бюджетів країн світу і 85 % експорту.

Регіоналізація виступає своєрідним проявом і формою реалізації глобалізації, загострюючи суперечності глобального розвитку. З одного боку, зняття бар'єрів у русі товарів, послуг, капіталів, робочої сили в межах інтеграційних об'єднань виступає каталізатором зростання міжнародного співробітництва у глобальному масштабі. А з іншого



боку, позитивний ефект від впровадження подібної лібералізації обмежується спільними кордонами регіонального інтеграційного об'єднання та супроводжується введенням обмежувальних заходів у відносинах з країнами, які не є членами даного регіонального інтеграційного угруповання. Регіональна інтеграція розвивається на сучасному етапі більш динамічно, ніж процеси глобальної інтеграції.

### ***Місце теорії публічної політики в системі суспільних наук***

Особливістю сучасного розвитку суспільних наук є їхнє значне дроблення, виокремлення нових підгалузей наук і відокремлення галузей. Що таке політична наука? Що таке наука з державного управління? Відповіді на ці питання не є усталеними і відображують традиції національних шкіл. Так, за визначенням, затвердженим Американською асоціацією політичної науки (APSA), ***політична наука (political science)*** вивчає органи влади, публічну політику, політичні процеси та системи, політичну поведінку. Підгалуззями політичної науки є політична теорія, політична філософія, політична ідеологія, політекономія, політична психологія, політичні дослідження та аналіз, порівняльна політика, міжнародні відносини та ін. В енциклопедії «Британіка» зазначається, що ***політична наука*** займається системним вивченням управління шляхом застосування емпіричних і наукових методів аналізу. Традиційним предметом вивчення політичної науки є держава, її органи та інститути.

Російські вчені часто цитують Вудро Вільсона, який сказав, що державне управління є найпізнішим плодом політичної науки. Відповідно російська наукова традиція розглядає державне управління і політику (public administration and policy) як галузь політичної науки, предметом якої є організація та діяльність державних органів і пов'язаних з ними установ з приводу задоволення суспільних інтересів. Разом з тим у Росії державне управління та політика формально належить до економічних і юридичних дисциплін.

Чи це самостійні наукові напрями, чи державне управління є підгалуззю політичної науки або управлінської науки – все це є предметом наукових дискусій.

Так, до 30-х рр. ХХ ст. вважалося, що політична наука відіграє важливу роль у визначенні інтелектуального простору державного управління. Тривалий час домінував інструментальний підхід, який визначав, що політичну науку та державне управління пов'язує політична система, зокрема процеси «входу» та «виходу» з неї.

З початку 1970-х рр. з'являється концепція під назвою «публічний політичний підхід» до управління («public policy approach» to

administration). Концепція розглядає, якою мірою кожна стадія в розробленні і здійсненні політики впливає на її загальну форму. Можливо, саме цей період можна умовно вважати часом «народження» теорії публічної політики. З цього часу увага науковців концентрується на виробленні *публічної політики*, яке представляється як складне переплетення політичних та управлінських процесів, у результаті яких відбувається прийняття політичних та управлінських рішень. Політична складова процесу прийняття рішень – це взаємодія політичних акторів, внаслідок якої схвалюється те чи інше рішення. Управлінська – це технічне, інформаційно-аналітичне, інтелектуальне забезпечення процесу. Схема вироблення публічної політики, яка вибудовується, починаючи з ідентифікації проблеми, формування публічного та інституційного порядків денних, обрання тієї чи іншої моделі рішення, формулювання альтернатив рішень, обрання рішення, реалізація, контроль за виконанням, – це відображення того, як політика впливає на державне управління.

Можна стверджувати, що публічна політика як цілісне явище, процес, механізм не може бути повноцінно розкритою в межах лише політичної науки чи державного управління. Концепції та теорії, які використовуються для розкриття природи публічної політики, її аналізу як процесу, належать до різних галузей знання (табл. 4.2). У даній таблиці використані теорії та концепції для пояснення сфери публічних справ, подані С. Томсоном і С. Джоном.

Таблиця 4.2

Теорії та концепції публічної сфери

Наукова галузь/теорія та концепція	Застосування в публічній політиці
1	2
Політична наука	
Теорія групової політики	Теорія пояснює державну політику як результат взаємодії груп інтересів, визначає плюралізм і корпоративізм як основні моделі вироблення та реалізації державної політики
Теорія зацікавлених груп	Теорія пояснює мотиви залучення недержавних акторів до вироблення публічної політики, пояснює їхні політичні стратегії
Концепція політичного лобювання	Концепція описує механізми впливу на прийняття політико-управлінських рішень

1	2
Концепція політичних мереж	Концепція розкриває форми політичних мереж, формування спільного інтересу в секторальній політиці
Концепція зв'язків з урядовими структурами (GR)	Концепція розкриває механізм політичної комунікації держави, бізнесу та суспільства
Соціологія	
Теорія ресурсної залежності	Теорія пояснює взаємодію з урядом як механізм зниження невизначеностей і збільшення ресурсів заінтересованих сторін
Інституціональна теорія	Теорія пояснює поведінку, обрання стратегії заінтересованою стороною залежно від інституціонального середовища
Менеджмент	
Ресурсна теорія організації	Теорія пояснює взаємодію з урядом як практику формування стратегічних ресурсів і підвищення власної конкурентоспроможності
Поведінкова теорія фірми	Теорія пояснює реакцію (активність, пасивність) фірми на навколишнє середовище (уряд)
Концепція принципал-агентських відносин	Концепція пояснює політичну активність недержавних акторів шляхом створення своїх агентів всередині державної служби і використання їх у задоволенні власних потреб
Економічна наука	
Теорія груп та колективної дії	Теорія дає визначення поняттю «інтерес», пояснює природу політичної активності індивідів, механізм створення та розподілу суспільних і колективних благ
Теорія суспільного вибору	Теорія пояснює політичну активність недержавних акторів як купівлю бажаної публічної політики
Теорія ігор	Теорія пояснює тактику поведінки недержавних акторів у взаємодії з державою з урахуванням поведінки інших як конкурентів у впливі на формування державної політики
Теорія трансакційних витрат	Теорія пояснює природу створення коаліцій і об'єднань спільних зусиль заради досягнення цілей

Складне переплетення політики та управління, яке й створило **публічну політику**, сьогодні знаходить своє відображення в сучасних концепціях урядування Governance, New Public Governance, Good Governance, у яких публічна політика виступає як мета і водночас, як результат державного управління.

Термін **«публічна політика»** застосовується для визначення державної політики країн Європейського Союзу, яка є результатом сумісної діяльності національних і наднаціональних органів управління. Принципи здійснення державного управління, визначені Білою Книгою, базуються саме на засадах публічної політики, яка передбачає взаємодії державних, недержавних акторів і наднаціональних структур. Саме такий механізм формує публічні площадки для прийняття політичних рішень, спрямованих на досягнення суспільно значущих цілей.

### ***Визначення публічної політики***

**Публічна політика (public policy)** – заснована на механізмах публічного узгодження інтересів зацікавлених сторін політика органів публічного управління, спрямована на досягнення суспільнозначущих цілей і вирішення суспільно важливих задач.

Що є спільного та відмінного між поняттями **«державна політика»** та **«публічна політика»**?

**По-перше, механізм формування:** у публічній політиці – це завжди механізми, які забезпечують можливості представлення та узгодження позицій заінтересованих сторін у прийнятті політичного, політико-управлінського рішення. Наприклад, для американців державна політика («public policy») є «публічною», оскільки ці механізми вже закладені в так званій плюралістичній моделі формування державної політики.

**Чи є «державна політика» та «публічна політика» одним і тим самим поняттям?** Відповідь на це питання дає аналіз самого механізму прийняття рішень і програм (вироблення політики), зокрема таких параметрів:

- спосіб, у який актуалізується проблема і набуває статусу суспільно значущої;
- міра зацікавленості сторін щодо можливості користуватися каналами доступу до прийняття рішень;
- існування цих каналів;
- існування зворотних зв'язків між суб'єктом і об'єктом прийняття рішень тощо.

Тобто «державна політика» і «публічна політика» можуть як ототожнюватися, так і становити різні поняття залежно від механізму їх вироблення.

*По-друге*, публічна політика *спрямована на забезпечення суспільного інтересу* (на відміну від таких варіантів, як «державний інтерес», «корпоративний інтерес», «приватний інтерес»). За певних політичних режимів держава може блокувати і «відмовлятися» від санкціонування певних суспільних інтересів, і вони ніколи не набувають статусу публічного інтересу. Завдання публічної політики – створити механізми виявлення і забезпечення суспільного інтересу.

*По-третє*, «державна політика», «державне управління» нині зазнають *суттєвих трансформацій під впливом* нових структур суспільних взаємодій (мереж), глобалізації (глобальне управління), інформаційних технологій (електронне врядування). Публічна сфера набуває значущості як платформа взаємодій і вироблення суспільних інтересів, формулювання суспільних цілей і завдань. Державна політика перестає бути державною як такою і набуває ознак публічності в тому розмінні, що держава визнається актором, який діє та вибудовує свою політику і здійснює управління в публічній сфері.

Слід також зазначити, що *особливістю сучасних політичних процесів* є значне зростання вимог, які суспільство висуває політичній системі. У ситуації, коли органи державної влади не здатні реагувати на існуючі запити, держава все частіше починає перекладати деякі функції на інших недержавних акторів (взяти, для прикладу, сферу надання публічних послуг). Тенденція, яка відображує все активніше включення недержавних акторів у процеси вироблення політики, спрямованої на забезпечення суспільних інтересів і завдань, стає дедалі відчутною. Це також є зрізом публічної політики.

#### **4.1.3. Основи глобального врядування**

##### *Сутність глобального врядування*

У контексті глобалізації виникли проблеми, вирішення яких неможливо без об'єднання зусиль кількох держав, цілого регіону, іноді всього світу.

На міжнародному рівні формується новий вид взаємодії наднаціональних акторів з метою свідомого управління процесами глобалізації. Таке регулювання за відсутності глобального уряду та глобальної держави і є глобальним управлінням.

Термін «врядування» з'являється в сучасному дискурсі про державне управління наприкінці 1980-х – на початку 1990-х рр., коли низка пов'язаних між собою проблем і викликів змушують держави шукати нові форми і підходи до здійснення управління, серед яких

глобалізація; інформатизація, швидке поширення інформації через ЗМІ та Інтернет; стрімкий розвиток інформаційних технологій; суспільні трансформації, боротьба з бідністю, поширення та поглиблення процесів демократизації; активізація громадських рухів; зростання тиску громадян на уряди з метою прийняття того чи іншого рішення, включаючи вимогу щодо зменшення податкового тягара, скорочення державних видатків, покращення державних послуг тощо.

**Урядування** зазвичай визначають як процес взаємодії органів влади з суспільними інститутами та громадянами в процесі прийняття рішень, спосіб вироблення політики, до якого залучаються багато «гравців» і який передбачає багатовекторне, вертикальне і горизонтальне співробітництво для досягнення цілей. Ініціаторами досліджень урядування насамперед виступили міжнародні організації, що опікуються суспільними трансформаціями та просуванням демократичних реформ. Відповідно визначення терміна «врядування» та обґрунтування доцільності його вживання замість «управління» знаходимо в робочих та офіційних документах ООН, ПРООН, Світового банку, ОЕСР і т. ін.

**Глобальне врядування** – це комплекс формальних і неформальних інститутів, механізмів і зв'язків між державами, міжнародними міжурядовими організаціями, транснаціональними корпораціями (ТНК) і глобальним громадянським суспільством, націлений на регулювання процесів, що носять глобальний характер.

Як *приклади* міжурядових організацій можна навести ЄС, ООН, G8 і т. ін.; транснаціональних корпорацій – Coca-cola, Opel, Nokia і т. п.; глобального громадянського суспільства – громадяни світу, Грінпіс, Міжнародний Червоний Хрест, Всесвітній соціальний форум і т. д.

Між суб'єктами глобального управління можливі різні схеми співпраці. Взаємодіючи один з одним, вони вирішують не тільки глобальні проблеми – глобальне потепління, онкологічні захворювання, ВІЛ/СНІД, бідність, демографічна проблема, а й прорегіональні і локальні.

*Яскравим прикладом* того, як регіональні проблеми вирішувалися на глобальному рівні, може послужити боротьба з «кривавими алмазами». Такі камені добуті на території ведення військових дій, гроші від їх продажу йдуть на закупівлю боєприпасів і всього необхідного для ведення війни. З метою мінімізації конфліктів на території Африки у 2000 р. спільними зусиллями ООН, держав, що ведуть розробку алмазів, представників індустрії обробки алмазів і неурядових організацій був ініційований процес «Кімберлі» – схема жорсткої сертифікації алмазів. Це сприяло тому, що «конфліктні»

алмази неможливо було постачати на світовий ринок законним шляхом. До 2012 р. в процесі «Кімберлі» брали участь 54 члени, що представляють 80 країн, які контролюють 99,8 % світового видобутку необроблених алмазів.

**Глобальне врядування** характеризується такими **особливостями:**

- *велика кількість суб'єктів беруть участь в управлінні* – тривалий період часу єдиним значущим учасником міжнародних відносин були держави. У ході глобалізаційних процесів виникли механізми, які забезпечують співучасть в управлінні і міждержавних об'єднань, і транснаціональних корпорацій, і міжнародних неурядових організацій, і транснаціональних соціальних рухів, і космополітів;

- *носить багаторівневий характер* – прийняття рішень здійснюється на декількох рівнях – глобальний (ООН, Грінпіс), регіональний (ЄС), локальний (держава), і наслідки цих рішень також відображаються на різних рівнях (на одному місті, цілій державі, декількох державах або на всьому світі);

- *відсутність чітко визначених схем взаємодії учасників процесу управління* – те, як узгоджують свої дії актори на міжнародній арені, можна охарактеризувати як «безсистемну співпрацю». Практично в кожній конкретній ситуації ефективні способи усунення проблеми напрацьовуються, оскільки заздалегідь встановлених правил спільної роботи дуже мало.

Отже, глобальне врядування – це не надуряд, і воно також не має нічого спільного з теорією змови. Це об'єктивні процеси кооперації, спроби свідомого управління наслідками глобалізації.

### ***Концепції глобального врядування***

На сьогодні в політичній науці позначилося кілька різних концепцій глобального врядування. Частина з них виходить з необхідності створення абсолютно нових інститутів і органів, які могли б відповідати викликам сьогодення і бути представленими більшістю. Інші концепції розглядають можливість комплексного реформування існуючих міжнародних інститутів, перегляду їхніх компетенцій і повноважень на користь розширення. Ряд концепцій бачить у новій системі глобального управління не інститут, а якийсь глобальний консенсус групи країн або ж однієї конкретної держави.

Прикладом різних підходів до глобального управління може служити досить широко застосовувана типологія цих концепцій, наведена нижче.

Найчастіше цитована сьогодні *ідея створення наддержавного органу – світового уряду*, яке б здійснювало регулюючу функцію у всіх сферах міждержавного спілкування. Такий уряд теоретично міг би вирішувати глобальні проблеми, з якими не під силу впоратися окремим країнам або ж групам країн. Однак очевидним недоліком цієї ідеї є незрозумілий механізм створення подібного органу, адже важко собі уявити, що в процесі прийняття рішень будуть задіяні всі країни. Якщо це так, то є підстави вважати, що в такому разі ці рішення будуть прийматися дуже довго і глобальному уряду буде вкрай важко дійти єдиної думки.

Ряд дослідників вважає, що неформальний світовий уряд вже існує, маючи на увазі перш за все країни «Великої вісімки» на чолі з США. На думку науковців, «існує не світовий уряд, на зразок урядів окремих країн, а світові надспільноти. У нього вже входять від 50 до 80 мільйонів людей, десятки тисяч економічних імперій, некомерційних підприємств, ЗМІ. У нього своя структура, своя піраміда, своя ієрархія. Ось воно і управляє планетою. США – суть метрополія цієї надспільноти».

*Ідея реформування Організації Об'єднаних Націй* існує вже досить довго. За всю історію свого існування ООН довела свою необхідність у вирішенні таких питань, як запобігання національним, релігійним і регіональним конфліктам, гуманітарні кризи на різних континентах, нерозповсюдження зброї масового знищення, боротьба за права людини і багато іншого.

Існує дві точки зору на реформування ООН: поетапне, «еволюційне» перетворення організації та радикальне. «Еволюційний» підхід акцентує на поетапному реформуванні Ради Безпеки ООН і перетворенні її в більш представницький і легітимний орган. Інша точка зору передбачає комплексний і більш радикальний підхід до реформування. Вона полягає у створенні на основі ООН свого роду глобального уряду та глобального парламенту з Генеральної Асамблеї. Незважаючи на велику кількість прихильників ідеї реформування ООН, вона не враховує вплив і значущість інших міжнародних акторів на процес прийняття глобальних рішень. *Концепція глобального корпоративного управління* частково долає ці недоліки.

Ця концепція пропонує підключити до світового управління не тільки держави, а й різні неурядові організації, великі транснаціональні корпорації та інших впливових акторів. У цього підходу є ряд недоліків, пов'язаних з тим, що нема гарантій того, що недержавні глобальні «гравці» будуть діяти в інтересах всього людства, а не працювати на



благо виключно власного процвітання (зокрема це стосується транснаціонального бізнесу).

Крім того, існує і так звана *концепція управління глобальним розвитком*. Її можна назвати найбільш інертною, оскільки вона впливає зі сформованого status quo у світі. У її основі лежить ідея управління глобалізацією, здійснюване провідними державами. Це управління може бути інституційно неоформленим, а може реалізовуватися в рамках вже існуючих структур, типу «Великої вісімки» (G8). Всі глобальні проблеми, таким чином, будуть вирішуватися вузьким колом держав, які повинні будуть управляти процесами глобалізації, направляти їх у потрібне русло. Слабкості даної концепції знаходяться на поверхні: такий глобальний уряд ніколи не буде легітимним і не зможе неупереджено здійснювати владні функції. Інша частина світу навряд чи погодиться на такий сценарій.

Труднощі, пов'язані з побудовою можливих політичних конструктів майбутнього, свідчать про неоднозначність тих процесів, які спонукають держави замислюватися про необхідність глобального врядування. Очевидно, що ідеї створення ефективного механізму глобального регулювання тісно пов'язані зі збільшенням глобальних проблем, які держави не в змозі вирішити за допомогою існуючих міжнародних інститутів. Глобальність цих проблем залежить від того, що вони зачіпають всі регіони світу без винятку, загрожують людству уповільненням у розвитку і вимагають якнайшвидшого вирішення з боку всіх держав.

У найзагальнішому вигляді глобальні проблеми можна поділити на кілька груп:

- а) екологічні проблеми;
- б) проблеми, пов'язані з бідністю і нерівністю;
- в) проблеми, що загрожують людському розвитку: поширення ВІЛ/СНІД, «пташиного грипу» та інших хвороб, наркотиків, зброї масового знищення (ЗМЗ), проблема скорочення чисельності населення, міжнародний тероризм і багато іншого.

Вирішенням цих проблем у наш час займаються кілька міжнародних інститутів. Так, проблемами бідності і нерівності частково займаються Міжнародний валютний фонд (МВФ) і Світовий банк (СБ). Ці організації займаються, зокрема, списанням боргів найбідніших країн, реалізацією програм перерозподілу, відтоку капіталу багатих країн до бідних на наднаціональному рівні. Слід зазначити, що без обговорення глобальних проблем не обходиться жоден саміт «Великої вісімки». На кожній такій зустрічі лідерів G8 на порядок денний, крім політичних проблем, виносяться, конкретні питання глобального

розвитку, за якими фіксується загальна позиція групи. На саміті G8 2006 р., що проходив у Санкт-Петербурзі, у якості теми для обговорення була обрана глобальна енергетична безпека. За підсумками саміту було вироблено комюніке, яке підписали всі країни-учасниці. У ньому детально описані проблеми енергетичної безпеки і ті заходи, які готові зробити держави з метою їх запобігання або мінімізації. У якості пріоритетного напрямку було вибрано рішення трьох взаємопов'язаних завдань – енергетичної безпеки, економічного зростання та екології.

Через розуміння необхідності вирішення подібних проблем і рішучості подолати протиріччя між собою держави по-різному реагують на ідеї створення інституту глобального врядування. Проблема збереження свого впливу, питання, пов'язані з державним суверенітетом при обговоренні таких ініціатив, залишаються одними з найгостріших. Багато держав прагнуть стати частиною майбутньої системи глобального управління через активну участь у діяльності міжнародних інститутів, економічну і політичну відкритість. Інші держави бачать загрозу своїй безпеці в передачі частини своїх функцій глобальному інституту. Причому тут нема однозначного поділу на тих, хто швидко відгукується на зміни і готові включитися в глобальні процеси, і навіть у чомусь поступитися частиною свого суверенітету наднаціональному органу, і тих, хто противиться як самій ідеї глобального управління, так і її можливій реалізації. Для багатьох країн це ще дуже болюче питання, яке стосується різних за рівнем розвитку країн, адже серед противників ідеї глобального управління є як великі європейські країни, так і невеликі держави, які справедливо побоюються за можливу втрату свого і так невеликого впливу. У той же час саме невеликі держави, частина з яких зовсім недавно набули статусу суверенної держави, виявляють активність і хочуть відігравати більшу роль у міжнародній політиці. Це проявляється в їхньому прагненні приєднатися до якомога більшої кількості міжнародних інститутів, блоків, союзів, щоб відчувати себе під захистом цих організацій і асоціюватися з ними. Ряд маленьких країн, що розвиваються, з низьким рівнем життя взагалі не брали участь у глобальних процесах, які не були частиною міжнародних інститутів і були лише об'єктом глобального управління.

Багато держав побоюються невідомості і занадто зосереджені на поточних проблемах, щоб всерйоз замислюватися про свою роль у системі глобального врядування. Тим не менше більшість країн все-таки усвідомлює потребу в об'єднанні і не проти створення наднаціональних політичних конструктів. У зв'язку з цим з новою силою постає **проблема національного суверенітету**. Все частіше можна почути

твердження, що Вестфальська державоцентрична модель світоустрою, яка закріпила уявлення про державу як головний регулятор глобальних процесів, поступово розмивається. Незважаючи на успіх євроінтеграційного проекту, сучасна модель державності переживає кризу. Держава не справляється з труднощами внутрішніх і зовнішніх викликів, але поки що не зрозуміло чітко, як воно повинно змінитися, щоб бути адекватним часу глобалізації. Необхідність гнучкої позиції по відношенню до змін усвідомлюють сьогодні багато країн, тому не поспішають відмовлятися від можливих проектів з глобального врядування.

На шляху створення системи глобального врядування виникає багато питань про те, яким воно має бути і чи буде спроможним впоратися з широким колом проблем, що стоять у наш час перед світовим співтовариством. У цьому сенсі цікаво, як будуть вирішуватися на глобальному рівні різні питання соціального характеру, управління фінансовою глобалізацією, яка правова основа буде у прийнятих рішень і всієї системи, яким буде глобальне врядування в майбутньому – демократичним або авторитарним.

Експерти відзначають значення неформальних організацій для вироблення рішень з глобальних проблем. Найчастіше такі організації змагаються за свій вплив з найбільшими офіційними політичними інститутами. До таких дискусійних майданчиків належать Тристороння комісія, Більдерберзький клуб, Всесвітній економічний форум у Давосі і Санкт-Петербурзький економічний форум, інші спільноти. Подібного роду об'єднання включають до своїх лав впливових діячів з різних країн, які намагаються дійти спільної думки і виробити загальний погляд на конкретне питання, що стосується глобального розвитку. Такі кулуарні дискусії дозволяють детально і в неформальній атмосфері обговорити всі важливі проблеми до прийняття по них офіційного рішення.

До *проблемних аспектів* глобального управління належать питання співвідношення різних наднаціональних рівнів прийняття рішень, як у майбутньому будуть поділятися і співвідноситися повноваження майбутнього глобального керуючого органу, ООН і таких організацій, як Європейський Союз, за умови, що ООН поступиться головною роллю цьому новому інституту.

Для характеристики сучасного стану системи міждержавної взаємодії (*глобального врядування*) виділяють властиві їй *рис* і *особливості*:

а) *полісуб'єктність*. По-різному в глобальному управлінні, крім держав, беруть участь неурядові організації, транснаціональний бізнес в особі корпорацій, неформальні групи впливу та інші суб'єкти;

**б) багаторівневність і багатоформатність.** Глобальне управління носить багаторівневний характер. Владні функції здійснюються відразу на декількох рівнях: міжнародний рівень (ООН), регіональний рівень (ЄС або інші наднаціональні структури), міжнаціональний рівень (транснаціональні корпорації), національний рівень (уряду конкретних країн);

**в) поліцентричність де-юре і моноцентричність де-факто.** Висловлюючи прагнення враховувати інтереси більшості представників світової спільноти, представники глобальних інститутів часто приймають рішення, керуючись правом «сильного». Крім того, більшість глобальних інститутів фінансуються найбільш багатими країнами, що також впливає на прийняття тих чи інших рішень;

**г) трансформація інституту держави.** Держави, поступаючись частиною своїх функцій іншим суб'єктам міжнародних відносин, змушені виробляти нові механізми ефективного управління. Глобалізація ставить їх перед обличчям нових загроз, до яких вони не завжди бувають готові. Від того, наскільки швидко держава зможе адаптуватися до цих змін, багато в чому залежить її майбутнє.

Спирність і неоднозначність процесів, що відбуваються у світі, спонукає створювати різні футурологічні теорії держав і глобального врядування. Однак в реальності не можна стверджувати, що глобальне врядування в новій формі неминуче. На сьогодні існують реальні передумови до його створення.

## **4.2. Політика європейської інтеграції**

### **4.2.1. Еволюція ідеї європейської Єдності**

Основу об'єднання національних господарств у всесвітнє господарство склав міжнародний поділ праці. Він являє собою спеціалізацію окремих країн на виробництві певних видів продукції. Надлишками виготовленої продукції стали обмінюватися спочатку сусідні племена, окремі сім'ї та особи, а потім і держави. З розвитком великої машинної індустрії, збільшенням масштабів виробництва, поглибленням спеціалізації в самій промисловості стало неможливим випускати постійно збільшувану номенклатуру виробів у рамках окремих країн. Набувають поширення найбільш розвинені форми внутрішньогалузевої спеціалізації в самій промисловості. Подальший розвиток всесвітніх продуктивних сил зумовив тенденцію до поглиблення міжнародного поділу праці.

**Економічна інтеграція** – це процес зближення і взаємопереплетення економік декількох країн з однорідними соціально-економічними системами, націлений на створення єдиного господарського організму. Це особливий етап у процесі інтернаціоналізації господарського життя, який веде до створення нової якості – цілісності відособленого господарського комплексу декількох держав (однорідний, внутрішньо злитий господарський механізм).

**Основними ознаками інтеграції є:**

а) взаємопроникнення і переплетення національних виробничих процесів;

б) глибокі структурні зміни на цій основі в економіці країн-учасниць;

в) необхідність і цілеспрямоване регулювання інтеграційних процесів; виникнення міждержавних (наднаціональних або наддержавних) структур (інституціональні структури).

**Умови інтеграції:**

- розвинена інфраструктура;

- наявність політичних рішень уряду (створення умов для інтеграції – політична й економічна база);

**Рівні інтеграції:**

а) макроекономічний (державний рівень);

б) мікроекономічний (міжфірмовий – транснаціональні корпорації).

Типи інтеграцій і їхні ознаки наведено в табл. 4.3.

Таблиця 4.3

Типи інтеграцій і їхні ознаки

Інтеграція	Ознака
1	2
Зона вільної торгівлі	Форма угоди, коли учасники домовляються про зняття митних тарифів і квот один відносно одного. При цьому до третіх країн у кожного своя політика. Приклади: НАФТА (Північноамериканська угода про вільну торгівлю, NAFTA (від англ. North American Free Trade Agreement, Європейське Економічне Співробітництво (ЄЕС) тощо
Митний союз	Єдина митна політика стосовно третіх країн. Однак виникають і більш серйозні внутрішні протиріччя. Прикладом може служити ЄЕС
Загальний ринок	Повне усунення перешкод для переміщень усіх факторів виробництва між країнами-учасницями. У процесі вирішення знаходяться такі питання, як повне узгодження

1	2
	економічної політики, вирівнювання економічних показників і т. д.
Економічний союз	Виникає на етапі високого економічного розвитку. Проводиться узгоджена (або навіть єдина) економічна політика і на цій основі йде зняття всіх перешкод. Створюються міждержавні (наддержавні) органи. Йдуть великі економічні перетворення у всіх країнах-учасницях
Валютний союз	Форма економічної спілки й одночасно значна складова економічної спілки. Характерними рисами валютного союзу є: - узгоджене (спільне) плавання національних валют; - установлення за згодою фіксованих валютних курсів, що цілеспрямовано підтримуються Центробанками країн-учасниць; - створення єдиної регіональної валюти; - формування єдиного регіонального банку, що є емісійним центром цієї міжнародної валютної одиниці. У країнах, що розвиваються під валютним союзом розуміють клірингові угоди
Повна економічна інтеграція	Єдина економічна політика і, як наслідок, уніфікація законодавчої бази. Умови: - загальна податкова система; - наявність єдиних стандартів; - єдине трудове законодавство і т. д.

Розуміння сучасних політичних і економічних процесів у Європі, цілей, принципів і механізмів функціонування ЄС неможливо без аналізу ідеї єднання та інтеграції європейських народів в історичному контексті.

На всіх етапах свого розвитку «європейська ідея» носила геополітичний характер. Об'єднана Європа бачилася переважно як засіб захисту від великого потенційного агресора. Такими в історичній послідовності розглядалася Османська імперія, Російська імперія, СРСР, Німеччина, в окремому аспекті і США. Неодноразово висувалися ідеї об'єднання європейців і на релігійній (християнській) основі.

Інтеграція не може бути породженням однієї політичної волі, для її розвитку необхідні певні передумови (табл. 4.4).

## Передумови утворення єдиної Європи

Передумова	Ознака
<i>Цивілізаційна</i>	Наявність спільних духовних цінностей, сумісність соціальних і політичних ідеалів
<i>Економічна</i>	Можливість взаємодоповнюючого економічного і науково-технічного розвитку
<i>Історична</i>	Традиційна взаємодія, взаємоповага. Традиційне прагнення до єдності (насилено або добровільне)
<i>Військово-політична</i>	Спільність інтересів з головних питань міжнародного життя, співробітництво у воєнних і воєнно-політичних союзах, врегулювання територіальних суперечок
<i>Геополітична</i>	Можливість розвитку економічно рентабельної мережі транспортних комунікацій

Можна виділити такі **етапи розвитку ідей європейської єдності**:

- зародження і становлення ідеї європейської єдності (XIV–XIX ст.);

- трансформація ідей європейської єдності в пан'європейський рух (1918–1939 рр.);

- відродження ідей європейської єдності в період Другої світової війни і виникнення передумов європейської інтеграції (1939–1946 рр.).

Уявлення про Європу як про особливий світ, особливу сім'ю державних утворень почали формуватися в Ранньому Середньовіччі і зміцнилися в наступні періоди розвитку Реформації, Гуманізму та Просвітництва, остаточно оформившись у Новий і Новітній час. Як правило, з такими інтеграційними ідеями виступала переважно духовна еліта суспільства – філософи, політики, письменники, які нерідко самі стояли при владі або були наближені до неї.

Два перших дійшли до нас з трактату про необхідність створення єдиної європейської християнської республіки, написаного в першій чверті XIV ст. Автором одного був легіст французького короля П'єр Дюбуа, інший належав перу великого італійського поета Данте Аліґ'єрі. На початку 60-х рр. XV ст. італійський гуманіст Енеа Сільвіо Пікколоміні, він же папа Пій II, закликав паству до світу «в Європі – нашій Вітчизні, нашому власному домі, біля нашого святого вогнища».

В історичному плані об'єднана Європа бачилася як засіб захисту від великого агресора, яким для європейських держав довгий час була Османська імперія (Туреччина). Серед проектів об'єднання феодальної Європи велике значення мала діяльність короля Богемії Іржі Подебрада, який у своєму трактаті «Про організацію світу і безпеки» закликав до об'єднання європейських правителів для боротьби проти турецької небезпеки, надмірних загроз і впливу Папи. До об'єднання зусиль європейських монархів у боротьбі з Османською імперією і створення з цією метою Федерації європейських держав у 1639 р. закликав у «Великому проекті» глава французького уряду при Генріху VI Максимільян де Бетюн, відомий у літературі як герцог Сюллі. У 1693 р. англієць Вільям Пенн висунув ідею створення єдиного європейського парламенту.

Однак в умовах взаємних територіальних загроз і міжусобиць європейських монархів втілити в життя інтеграційні ідеї того часу було неможливо. Будь-яке міждержавне об'єднання на цьому історичному етапі могло бути тільки об'єднанням монархів. Разом з тим сама ідея «божественності» влади монарха багато в чому виключала можливість створення на постійній основі будь-якого політичного об'єднання. Відомо, що Жан-Жак Руссо, будучи в принципі прихильником європейської інтеграції, вкрай скептично оцінював можливість створення європейського союзу у формі об'єднання монархій. Близьку ідею висловлював і Еммануїл Кант. У своїх роздумах «До вічного миру» (1795) він писав про федерацію європейських держав як засіб забезпечення миру, кінцева мета якого, на думку автора, полягала в затвердженні спільнот, заснованих на засадах республіканської форми правління, федеративного устрою та верховенства права.

На початку ХІХ ст. французький соціаліст-утопіст граф Сен-Симон запропонував свою концепцію політичного союзу європейських держав, яка передбачала створення посту Євромонарха, утворення європейського уряду, армії. У 1849 р. Віктор Гюго закликав до об'єднання держав європейського континенту, яке, на його думку, повинно було привести в ХХ в. до створення Сполучених Штатів Європи. Наприкінці ХІХ ст. план майбутнього політичного європейського союзу запропонував один з найбільших вчених-міжнародників того часу І. К. Блюнчлі. У статті «Організація європейського союзу держав», опублікованій у 1878 р., І. К. Блюнчлі пропонував заснувати даний союз під управлінням Федеративної ради і Сенату, що обирається прямими виборами.

Ідеї європейського єднання, висунуті мислителями і філософами протягом століть, довгий час не були по-справжньому затребувані.



Тільки у ХХ ст., після Першої світової війни, коли стала послаблюватися гострота колишніх протиріч між державами, ці ідеї знову вийшли на авансцену політичного життя.

У 1923 р. у Відні вийшов маніфест Р. Н. фон Куденхове-Калергі «Пан-Європа», де автор закликав до об'єднання Європи перед обличчям небезпек, що підстерігають її: нової світової війни, економічної гегемонії США, російської експансії. Ідеї Куденхове-Калергі відразу знайшли відгук у колах європейських інтелектуалів. У жовтні 1926 р. у Відні відбувся Перший конгрес пан'європейського руху, у якому взяли участь 2000 представників 24 народів Європи, а Рихард Куденхове-Калергі був обраний міжнародним президентом Пан'європейського союзу. Метою пан'європейського руху стало створення на території Західної Європи «політичного, економічного і військового альянсу держав континенту».

У 1927 р. почесним президентом Пан'європейського союзу став французький міністр закордонних справ Аристид Бріан. На засіданні Ліги Націй 5 вересня 1929 р. від імені французького уряду він поставив питання про створення європейського державного утворення в рамках Ліги Націй на принципах федеративної держави і невторчання в суверенні права держав-учасниць. Однак висловлені А. Бріаном пропозиції не отримали підтримки в Лізі Націй. У 1930 р. був опублікований меморандум, у якому А. Бріан виклав своє бачення єднання європейських народів (план Бріана). План Бріана ставив перед лідерами країн Ліги Націй питання про створення спільноти, всередині якої передбачалося провести «покрокову лібералізацію і методичне спрощення руху товарів, капіталів і осіб», тим самим створивши в Європі «загальний ринок». Модель економічної і політичної інтеграції, викладена в плані Бріана, значною мірою послужила прототипом спільного ринку, до створення якого приступили держави Європейських співтовариств у 1950-ті рр. Однак через політичні і економічні причини план Бріана, як і раніше запропоновані варіанти європейської інтеграції, був відкинутий Лігою Націй.

Економічна і політична ситуація в 30-ті рр. ХХ ст. в Європі не сприяла і дещо гальмувала втілення пан'європейських ідей у життя. Нового імпульсу для свого розвитку ідеї єднання європейських народів отримують під час Другої світової війни (1939-1945 рр.), спочатку ґрунтуючись на об'єднанні і спільному опорі фашизму і агресії Німеччини, потім при розробленні планів майбутньої перебудови Європи.

У період Другої світової війни «об'єднана» Європа бачиться «Європою національних держав», у якій зберігається політична

розділеність держав. Масовою опорою і захисником ідеї про необхідність післявоєнної інтеграції в Європі стає рух Опору. З питання про майбутнє Європи після закінчення Другої світової війни в лавах Опору впливає стійке прагнення встановити «новий» порядок, основу якого має скласти обмеження суверенітету і, виходячи з досвіду Ліги Націй, зацікавленість у створенні умов, у яких могла б бути створена ефективна європейська федерація. Подібних поглядів дотримувалися більшість керівників і рядових учасників Опору в різних країнах, особливо у Франції та Італії, висловлюючи їх у відгуках, маніфестах, а також у спільній декларації, яку підписали в Женеві в 1944 р. лідери Опору з різних держав Західної Європи. На протиположність нацистським ідеям підкорення Європи виникли проекти класика європейського федералізму італійця Альтієро Спінеллі, які в 1941 р. знайшли своє вираження в маніфесті групи європейських федералістів, відомому як Маніфест Вентотене і названому на честь острова, на якому його автор відбував заслання за вироком режиму Муссоліні.

Після закінчення Другої світової війни інтеграційний процес у Європі набуває більш конкретних обрисів. Цьому сприяють, з одного боку, зростаюча популярність європейської ідеї, а з іншого – реальні проблеми Європи, які дають імпульс для політичного об'єднання.

Важливу роль у цьому процесі зіграв і виступ У. Черчілля в Цюриху 19 вересня 1946 р. з ідеями оновлення «європейської сім'ї». У. Черчілль підтримав заклики до союзу переможців і переможених, у першу чергу до партнерства Франції і Німеччини, які повинні були взяти на себе лідерство в новому союзі. Тоді ж лідери Опору і європейські федералісти прийняли програму дій, яка формулювала основні засади «об'єднання Європи на федеративних засадах»:

- забезпечення миру і безпеки в Європі;
- ліквідація кордонів країн Європи;
- оздоровлення економіки європейських держав;
- відповідь на об'єднання держав Східної Європи, на чолі якого стояв Радянський Союз.

Зі встановленням миру в ряді європейських країн з'явилися численні товариства, об'єднання, союзи, які стали знову виступати з гаслами якнайшвидшої інтеграції. У результаті в Європі виникають міжнародні організації різної спрямованості, серед яких слід згадати перш за все Раду Європи, створену в 1948 р. і наділену широкими повноваженнями в гуманітарній сфері. У 1948 р. Брюссельським пактом Франція, Велика Британія і країни Бенілюксу засновують Західноєвропейський союз, діяльність якого має бути спрямована переважно проти загроз у той час німецького реваншизму. Роком

пізніше за ініціативою США був обраний принципово інший шлях вирішення проблеми безпеки Західної Європи, суть якого полягала не в ізоляції Німеччини, а, навпаки, у залученні її в загальне досить велике об'єднання – Організацію Північноатлантичного договору (НАТО).

У той же час доктрина Трумена, названа на честь президента США Гаррі С. Трумена, проголошує необхідність підтримки країнам, які обрали демократичний шлях розвитку, і захист їх від агресивних спроб впливу і підпорядкування.

План Маршалла (Marshall plan) був висунутий у 1947 р. державним секретарем США генералом Дж. Маршаллом, який виклав американську програму економічної допомоги Європі в повоєнній відбудові. Відповідно до американських пропозицій представники тоді 16 західноєвропейських країн утворили Комітет з європейського економічного співробітництва, який потім був перетворений в Організацію європейського економічного співробітництва, створену в 1948 р. для управління Європейською програмою відновлення спільно з Адміністрацією економічного співробітництва США. Мета співпраці – реалізація плану Маршалла і тісний контакт у сфері економіки і валютної політики. Європейська програма відновлення складалася як у формі поставки товарів, так і у вигляді позик для фінансування проектів державних капітальних вкладень.

За період 1949-1952 рр. американські поставки в Європу склали 17 млрд доларів. Витрати США з надання допомоги становили 1 % ВВП держави. Країни – учасниці Організації європейського економічного співробітництва (ОЄЕС) отримували у вигляді товарів і послуг від 3 до 4 % свого національного доходу на рік, а також інвестиційних поставок до 10 %. У той період на перший план виходили три головні проблеми: відновлення зруйнованого війною європейського господарства, організація системи безпеки і захист прав людини.

Проблеми відновлення економіки Європи з використанням американської допомоги (плану Маршалла) була покликана вирішити Організація європейського економічного співробітництва. Питання захисту прав людини в якості своєї основи взяла на себе Рада Європи, утворена в 1948 р. Конгресом Європи. Забезпечення безпеки покладалося на створений у 1949 р. за участю США блок НАТО.

Зазначені процеси загальноєвропейського масштабу створили сприятливі умови для практичного здійснення європейської ідеї окремими європейськими державами.

У 1948 р. в Гаазі (Нідерланди) було засновано Митний союз БЕНІЛЮКС, куди увійшли Бельгія, Нідерланди і Люксембург зі штаб-квартирою в Брюсселі. Союз БЕНІЛЮКС був укладений на 50 років з

можливістю продовження його на десятирічний період. У 1950 р. був утворений Європейський платіжний союз.

Отже, на основі вищенаведеного можна зробити висновки, що була значна кількість ідей об'єднання Європи практично на всіх основних етапах історії континенту. Історичне становлення ідеї об'єднаної Європи неможливо відділити від культурно-політичного сходження Європи загалом. Ідеї створення спільних європейських органів проголошували задля боротьби з зовнішньою загрозою, гарантування внутрішнього миру і вирішення суперечок мирним шляхом ще з періоду Середньовіччя і визначили подальший напрям розвитку ідей становлення об'єднаної Європи. Прагнення подолати політичну роздробленість Європи деякі держави реалізовували насамперед за допомогою військової сили, що спричинило опір інших європейських держав, які діяли за принципом класичного балансу сил. Проблема європейської інтеграції актуалізувалася у ХХ ст., що врешті-решт призвело до утворення Європейського Союзу.

#### **4.2.2. Сенс європейської інтеграції**

Економічний союз (рис. 4.2) є рівнем інтеграції п'ятого рівня. При даному рівні інтеграції крім загальної митної політики і свободи переміщення факторів виробництва також здійснюється загальна координація макроекономічної політики в найбільш ключових сферах, таких як, наприклад, бюджетна, валютна політика. Уряди жертвують частину своїх функцій загальним для країн–учасниць органам управління.

Особливістю сучасного процесу європейської інтеграції є проникнення права Європейського Союзу (далі – ЄС, Євросоюз, Співтовариство) і насамперед адміністративного права як основного регулятора відносин у сфері державного управління в систему національного права окремих країн. Адже з часом відповідні держави все більше спираються на стандарти ЄС і запроваджують позитивний досвід у реалізації законодавства ЄС, пристосовуючи (тобто адаптуючи) до його вимог національне законодавство. Пояснюється це тим, що більшість аспектів роботи урядів держав – членів ЄС підпадають під так зване *acquis communautaire*.

«Acquis» – це дієприкметник минулого часу форми французького дієслова *acquérir* (придбавати, набувати, здобувати, засвоювати). Поширене в науково-практичному вживанні словосполучення «*acquis communautaire*» (укр. мовою звучить як «акі комюнотер») охоплює в такий спосіб все, що Європейське Співтовариство/Союз набули

(придбали, здобули, засвоїли тощо) у правовому і політичному розумінні і зафіксували документально.

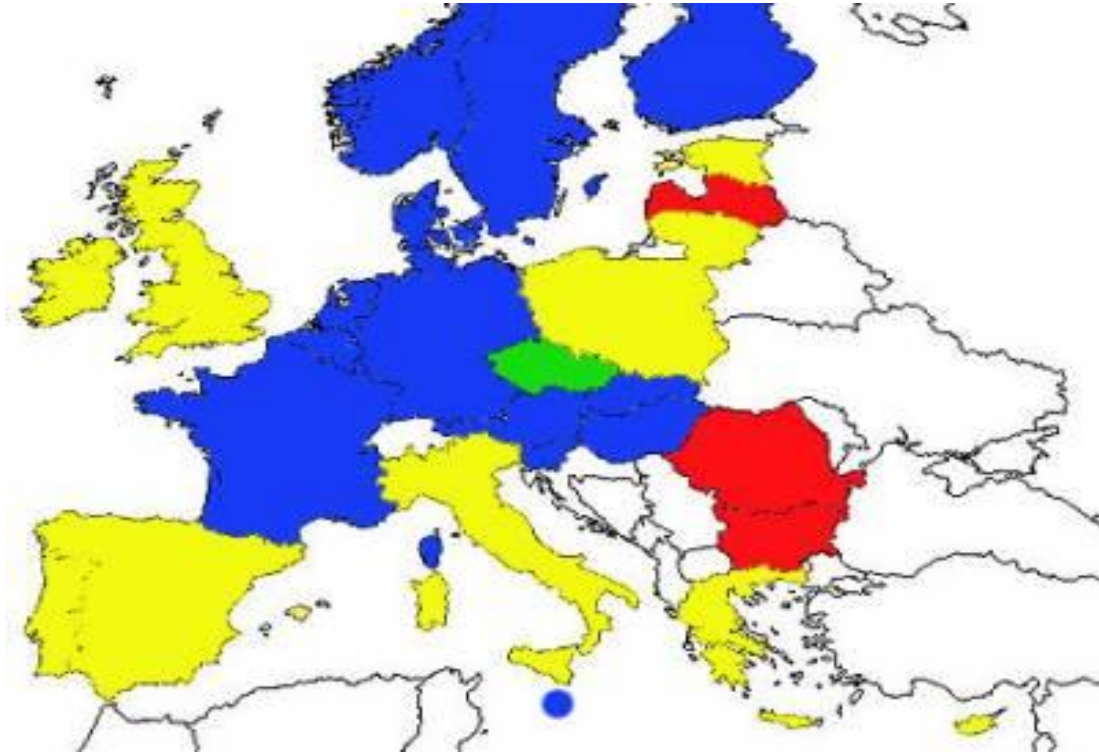


Рис. 4.2. Склад Європейського Союзу

Головною особливістю державного управління в державах – членах ЄС є те, що їхня співпраця в цій сфері має неофіційний характер. Однак це не означає, що на практиці не відбувається жодного впливу з боку ЄС на національні системи державного управління. Навпаки, право ЄС і співпраця в управлінській сфері все більше впливають на діяльність адміністративних, організаційних, правових і політичних структур держав-членів.

Така форма «європеїзації» призвела до виникнення *європейського адміністративного простору*, який ще називають *європейською моделлю державної служби*. Проте оскільки компетенція ЄС у цій сфері доки чітко не визначена, питання щодо впливу процесу європейської інтеграції на національні системи державного управління (і державної служби) залишається в основному без відповіді. Вирішення цієї проблеми ускладнюється ще й тим, що фактично ніхто не може сказати напевно, де вплив ЄС на національні системи державного управління починається і де закінчується.

Стратегічний курс України на інтеграцію в ЄС зумовлює необхідність орієнтуватися на європейські цінності, які лежать в основі

творення ЄС як нового типу міждержавних відносин. Європейський вибір України – це водночас і рух до стандартів реальної демократії, інформаційного суспільства, соціально орієнтованої державної політики, що базується на засадах верховенства права, забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

Необхідність здійснення країнами-претендентами на вступ до ЄС відповідних трансформаційних заходів, зокрема в адміністративній (управлінській) сфері, зумовлена вимогами ЄС, які відображені у трьох складових – політичній, економічній і так званій членській – критеріях, встановлених Європейською Радою в червні 1993 р. на засіданні в Копенгагені. До цих критеріїв, які отримали назву Копенгагенських, Європейською Радою у грудні 1995 р. у Мадриді були додані побажання перебудови країнами-претендентами на вступ до ЄС власних адміністративних (управлінських) інституцій, які б відповідали Копенгагенським критеріям, були здатні впроваджувати положення *acquis communautaire* і здатні брати активну участь на інституціональному рівні у виробленні майбутньої політики ЄС після вступу до нього (це так звані Мадридські критерії).

Суть політичної, економічної, членської та управлінської складових зазначених критеріїв полягає в тому, що вони передбачають наявність у країнах – претендентах на вступ до Євросоюзу:

- політичної стабільності інституцій, які покликані гарантувати демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист прав національних меншин;

- економічної системи, що має характеризуватися ефективно діючою ринковою економікою;

- зобов'язань, що впливатимуть з факту вступу до ЄС, і, зокрема, визнання новими державами-членами принципів політичного, економічного та монетарного об'єднання;

- перебудови країнами-заявниками власних адміністративних (управлінських) інституцій, які б, по-перше, відповідали Копенгагенським критеріям, а по-друге, були б здатні впроваджувати положення *acquis communautaire*.

Отже, прагнення України стати повноцінним членом ЄС має не лише співвідноситись із вищевказаними Копенгагенськими та Мадридськими критеріями, а й реалізовуватись у чіткій відповідності до їхнього змісту. Це означає, що Україна у проведенні реформ, зокрема й у сфері державного управління, повинна керуватися не лише внутрішньою політичною кон'юнктурою, а й чітко визначеними європейськими критеріями й цінностями, в основу яких покладено кращі здобутки світової цивілізації.

## ***Переваги та недоліки європейської інтеграції***

Експерти і журналісти на прикладі країн, які одними з останніх влилися в європейську інтеграцію, з'ясували, як інтеграційні процеси позначаються на національній економіці.

Всупереч багаторазовим ствердженням про нібито невдалий досвід балтійських країн, економіки яких впали після вступу в ЄС, цифри свідчать про протилежне.

Після вступу в ЄС, не дивлячись на економічні труднощі, ВВП на душу населення прибалтійських країн неухильно зростає. Причому зростання ВВП характерний не тільки для Латвії, Литви та Естонії, а й для Польщі і Мальти, які, як і Литва, увійшли в ЄС у 2004 р.

Звичайно, навіть переконані прихильники євроінтеграції реалістично дивляться на речі і впевнені, що поліпшення ситуації в Україні відбудеться не одномоментно. На «притирання» економік буде потрібно як мінімум десятиліття, важко доведеться всім: і промисловості, і торгівлі, і самим українцям.

Світова економіка стала наднаціональною, і цього вже не змінити. Країни вибирають Євросоюз, щоб отримати європейську модель управління, яка б ліквідувала корупцію і відкрила цим країнам вихід на нові ринки.

У країнах, які приєдналися до Європи, з'явилося багато представників малого та середнього бізнесу, які почали працювати за європейськими законами і стандартами. До того ж зросли показники галузей, продукція яких виявилася затребуваною в ЄС: наприклад, Латвія почала відправляти в ЄС на 90 % більше сільськогосподарської продукції. Покращення помітні і в країнах, які тільки підписали Угоду про асоціацію, але не вступили. Наприклад, Туреччині за дев'ять років вдалося збільшити ВВП на душу населення на 7 тис. дол. після того, як вона підписала договір про зону вільної торгівлі; за рахунок послаблень візового режиму почав активно розвиватися туристичний бізнес і країна почала поставки в Європу товарів легкої промисловості.

Отже, можна сформулювати 5 переваг і недоліків інтеграції:

### ***Переваги ЄС:***

- *товари з Євросоюзу подешевшають на 10–15 % за рахунок скасування мит.* Також збільшиться обсяг імпорту м'яса і молочної продукції зі Східної Європи, що підвищить конкуренцію на ринку і призведе до здешевлення вітчизняної продукції;

- *в Україну прийдуть європейські компанії.* У довгостроковій перспективі за рахунок перенесення європейського виробництва на територію України (де дешевша, але кваліфікована робоча сила) з'являться нові робочі місця, покращаться умови праці і працівники почнуть

отримувати «білу» зарплату. Однак для того щоб європейський бізнес адоптувався до українських реалій і навпаки, знадобиться до 5 років;

- *українські виробники вийдуть на європейський ринок.* У першу чергу Зона вільної торгівлі з ЄС буде вигідна для постачальників сировини і напівфабрикатів. Ці українські товари і зараз користуються попитом у Європі, а після скасування ввізних мит компанії збільшать прибуток і розширять виробництво. Нішу для готової продукції буде знайти складніше через високу конкуренцію на ринку;

- *Україну кредитуватимуть на більш вигідних умовах.* Як показує практика, міжнародні фінансові структури лояльніше ставляться до країн, чия економіка тісно пов'язана з ЄС і США. У разі вступу в асоціацію з Євросоюзом імовірність отримання вигідних кредитів від МВФ, Світового банку та ЄБРР зросте;

- *європерспективи.* Якщо про членство в Євросоюзі поки що говорити не доводиться, то ряд переваг від асоціації Україна може отримати вже найближчим часом. У їх числі спрощення візового режиму з країнами ЄС і розширення зони вільної торгівлі в контексті безперешкодного переміщення робочої сили і послуг, що у свою чергу сприятливо позначиться на національній економіці.

### ***Недоліки ЄС:***

- *падіння виробництва в перші два роки.* Висока конкуренція і невідповідність продукції європейським стандартам призведуть до закриття ряду підприємств легкої та харчової промисловості. У результаті доходи бюджету впадуть, однак після переходу українських виробників на європейські стандарти ситуація вирівнюється;

- *можливе падіння курсу гривні.* Якщо експорт у Митний Союз тимчасово скоротиться за рахунок захисних заходів, а імпорт європейських товарів зросте, погіршиться зовнішньоторговельний баланс, що призведе до падіння курсу національної валюти. Однак за рахунок європейських інвестицій і зростання експорту сировини (у першу чергу металів) у Європу ситуацію можна буде врятувати;

- *подорожчання дешевих вітчизняних товарів.* Це стосується продукції, яка в Україні дешевше, ніж у ЄС, зокрема – українських енергоносіїв: експортувати їх стане вигідніше, ніж продавати за місцем.

- *зростання безробіття.* У перші кілька років за рахунок падіння виробництва і закриття ряду підприємств багато українців втратять роботу. Однак замість того в них з'явиться можливість працювати в Європі;

- *узгодження питань торгівлі з ЄС.* За умовами Угоди, Євросоюз буде вирішувати, які статті вступають у силу відразу, а які після ратифікації.



Отже, дослідження показують, що світові зміни на початку ХХІ ст. будуть іти шляхом формування багатополюсного світу. Політичні переваги буде мати лише той, хто впишеться в них. Унікальне географічне розташування України в Євразії в поєднанні з політикою економічної безпеки надасть їй можливість відігравати важливу стабілізуючу роль у глобальному середовищі.

Таким чином, процес євроінтеграції складний і тривалий. Євроінтеграція має не тільки позитивні наслідки, але й негативні. З огляду на зазначене вище Україна може стати членом ЄС лише через 10–15 років. За цей час необхідно вирішити багато проблем: подолати бідність, побудувати демократичну, правову державу, проводити необхідні природо-захистні заходи і т. ін.

Тому при вступі до ЄС Україна отримає ряд значних переваг, але щоб уникнути існуючих загроз, треба поступово впроваджувати стратегічні напрями розвитку ЄС в українську економіку та розробити програму дій щодо безболісної інтеграції із урахуванням всіх ризиків і досвіду країн, які нещодавно вступили до ЄС.

### **4.3. Міжнародна та європейська безпека, механізми забезпечення національної безпеки**

#### **4.3.1. Трансформація систем забезпечення міжнародної та європейської безпеки**

Розвиток і процвітання будь-якої держави світу безпосередньо залежать від її ресурсного потенціалу, якісного публічного управління та механізмів забезпечення її національної безпеки. Стратегія ефективної підтримки міжнародного миру й безпеки безпосередньо залежить від особливостей глобального й регіонального безпечного середовища. В умовах сучасної глобалізації роль міжнародних організацій щодо безпеки поступово змінюється, визначаючи формат і напрями міжнародного співробітництва щодо безпеки. Жодна держава світу неспроможна забезпечити власну безпеку виключно своїми зусиллями, не спираючись на допомогу з боку міжнародної спільноти і колективних структур безпеки.

Модель глобалізованого світу, що існує на сьогодні, не є оптимальною і, тим більш, ідеальною. Зміна балансу сил у сучасному міжнародному середовищі, виникнення нових викликів і загроз у сфері глобальної безпеки потребують удосконалення глобальних і регіональних механізмів регулювання і взаємодії.

Визначення нових викликів і загроз, які постають перед людством, розуміння сутності сучасних загроз і викликів, розпад біполярного світоустрою, становлення його нової поліполярної архітектури, прискорення глобалізаційних процесів і загострення економічних і політичних криз, оновлення міжнародних структур безпеки – все це сприяло формуванню нової геополітичної та геоекономічної структури сучасного світу, зумовило появу нових загроз соціального, політичного, економічного, інформаційного і військового характеру, а також посилило небезпеку наявних викликів. Питання забезпечення національної безпеки особливо актуальні в умовах глобальних змін.

В умовах глобалізації міжнародні інститути безпеки демонструють низьку ефективність у протидії сучасним викликам і загрозам. Проблема національної безпеки держави має важливе значення у формуванні загального розвитку країни та реалізації її національних інтересів.

Самостійне існування нації в тій чи іншій державній формі, національний розвиток і поважне місце на світовій арені все більше залежить від того, наскільки буде гарантована національна безпека державі. Вирішення цього питання актуальне для всіх країн загалом. Існує дефіцит становлення та впровадження гідної системи безпеки на міжнародному рівні відповідно до міжнародних стандартів і правил.

У сучасному світі все більшу роль відіграють економічні та інформаційні аспекти безпеки країни. Одночасно існуючі глобальні та регіональні системи безпеки виявляються нездатними ефективно реагувати на нові загрози воєнного характеру.

Сутністю сучасних процесів глобалізації є формування світової економічної системи з високим рівнем взаємопов'язаності економік окремих держав і регіональних інтеграційних підсистем. У нових умовах, коли перед багатьма країнами стоять завдання економічної і соціальної модернізації, утворення нових систем співробітництва спрямовано на формування економічних моделей, що надають нове поле можливостей, сприяють розробленню масштабних міжнародних проектів, які важко реалізувати в межах старих структур. Пріоритетною стає безпека людини. Держава та національно-політична організація суспільства виконують функцію забезпечення умов для безпечного життя і розвитку людини.

У сучасних умовах протидіяти глобальними загрозам можна лише засобами, можливості для яких створює система міжнародних відносин. Знання традиції тривалого співжиття, взаємопроникнення культурних практик і звичаїв, вірувань і ціннісних орієнтацій – усе це створює своєрідний контекст, без урахування якого неможливо зрозуміти реалії

сучасного регіонального геополітичного комплексу. Міжнародна система характеризується політичною та економічною нестабільністю, посиленням деструктивних впливів транснаціональних загроз, що перешкоджає реалізації спільних проектів і розвитку міжнародної співпраці.

#### **4.3.2. Об'єднана Європа у XXI ст.**

Ідея об'єднаної Європи має багатовікові традиції. Вона існувала в найрізноманітніших формах – починаючи від монархічного, дворянсько-аристократичного пан'європейства до марксистської тези «Об'єднаних Штатів Європи» та демократичної ідеї створення «Сполучених Штатів Європи» як федерації народів Західної Європи. Проблеми національної безпеки, глобальні тенденції, загострення конкуренції між світовими центрами сили, порушення норм міжнародного права – якісно нові складні завдання, пов'язані з пошуком нового місця в новій міжнародній політичній і системах безпеки, забезпечення власного захисту від внутрішніх і зовнішніх загроз в умовах непередбачуваності й некерованості міжнародних процесів формування у громадян своїх країн почуття загальноєвропейської ідентичності, а також оперативного заповнення вакууму сили в центральній і Східній Європі за умов нагальної потреби переосмислення ролі традиційних міжнародних безпечних інституцій. У такій ситуації перебуває Україна, що зумовлює необхідність дослідження та втілення в життя науково обґрунтованої системи безпеки.

Сучасна архітектура Європейської безпеки пройшла тривалий шлях розвитку в реаліях різних історичних типів систем міжнародних відносин і по теперішній час здійснює свою еволюцію під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів сучасної міжнародної системи.

Єдина демократична Європа створює атмосферу толерантності, взаємної поваги та взаємовигідного рівноправного співробітництва, можливість послідовного продовження процесу європейської інтеграції. Об'єднання спільних цінностей і соціальних норм визначають зміст історії європейської цивілізації і пошук ефективних компромісних рішень.

Стратегія створення раціональних способів вирішення різних політичних, економічних і соціальних проблем можлива за умов адекватного розуміння мотивів та основних способів функціонування не тільки політичного життя Великої Європи, а й її основних дійових осіб.

Європейський Союз є найбільшим у світі донором міжнародної допомоги. Понад 7 млрд євро Європейська комісія виділяє на гуманітарну допомогу і боротьбу проти бідності.

Традиційно європейська система безпеки спирається:

- на Організацію з безпеки і співробітництва в Європі;
- Раду північноатлантичної співпраці;
- Західноєвропейський Союз.

Економічні успіхи інтеграції перетворили ЄС в одного з лідерів міжнародних політичних відносин.

Важливою є роль молоді в майбутньому Європи при формуванні нового покоління для розвитку ІТ-технологій в освіті та включення нових форм освіти (New Skills Agenda for Europe). Поєднання незалежного урядування, політичної стабільності, економічного зростання, високого рівня соціального захисту та гідного рівня добробуту суспільства передбачає:

- «довічне навчання»;
- розбудову інформаційної інфраструктури для населення (формування нового інформаційного суспільства, розвиток української культури в цифровому просторі);
- впровадження телемедицини по всій території країни;
- створення ефективного механізму протистояння глобальним економічним викликам.

Утворення Європейського Союзу – складний, багатоетапний процес, під час якого країнам-учасникам довелося вирішувати гострі економічні, соціальні, політико-правові проблеми, відшукувати адекватні відповіді на виклики часу.

Громадянство ЄС – унікальний для міжнародного та конституційного права інститут. За минулі роки було здійснено чимало кроків: запроваджено символи Єдиної Європи, введено святкування «Дня Європи», жителі країн, що приєдналися до Шенгенської угоди, користуються перевагами безвізового режиму, введено єдину європейську валюту.

Умовою міцної політичної єдності Європи та запорукою успіху всього інтеграційного проекту є відчуття своєї приналежності до єдиного спільного дому, питання формування європейської ідентичності в умовах євроінтеграції. Питання щодо європейської ідентичності є одним з головних у політичних дискусіях Європейського Союзу. Більше половини населення сучасної Європи вважає себе скоріше європейцем, ніж громадянином своєї країни. Європейська інтеграція є для України популярною національною думою, а не ідеєю, яку можна швидко реалізувати на практиці.

Еліта ЄС є переважно демократично-ліберальною, завдяки цьому історична тенденція європейської інтеграції реалізується не сама по собі, а через діяльність широких соціальних верств, які періодично обирають своїх лідерів. Розвиток Європейської інтеграції є одним із найбільш важливих історичних процесів, який досягнув свого апогею в другій половині ХХ ст. Столиця об'єднаної Європи знаходиться в Брюсселі, поблизу нині знаходиться і штаб-квартира Європейського Союзу. Водночас різні народи мають власних політичних діячів, які сприяють становленню ідеї створення демократичної єдиної Європи. Сучасна Європа вступила в новий етап історичного розвитку після масштабного розширення Європейського Союзу у 2004-2007 рр. дванадцятьма новими країнами-членами, зокрема десятьма колишніми соціалістичними країнами Центрально-Східної Європи. Саме цей процес посилює інтерес до аналізу історії європейської інтеграції як складного та суперечливого соціально-історичного явища. Нинішні європейські цінності базуються на послідовному людиноцентризмі, обстоюванні прав і свободи індивіда.

Багаторівневий процес інтеграції в Європі відбувався шляхом створення одного соціально-економічного простору, принципи якого кожна країна реалізовувала відповідно до цінностей демократичного суспільства. Отже, сучасна архітектура безпеки характеризується глобалізацією світових процесів, що передбачає зменшення ролі кордонів на шляху міжлюдських, інформаційних та економічних обмінів на планеті.

На національному рівні позачерговим завданням є питання загального військового обов'язку і територіальних сил оборони. Оскільки жодна європейська держава не може дозволити собі діяти самостійно, військова реформа вимагає більшої інтеграції та обміну інформацією.

У 2016 р. розвиток Євросоюзу і Європи характеризувався початком змін політичних поколінь. Референдум у Нідерландах виявився складним питанням щодо розуміння Євросоюзу і функціонування ЄС як вільного ринку, а також розпочався вихід Великої Британії з ЄС. Питання членства в ЄС завжди має дві складові: власне до ЄС і функціонування вільного ринку.

Головні загрози, перед якими опинилась Європа:

- загроза ісламської експансії (експансія мусульман в Європу, міграційна криза);
- загроза агресії з боку Росії (здатність Європи захистити себе, намагання Росії впливати на процеси у світі);

- готовність Європи до майбутнього в питанні фрагментування світу, відмирання державних кордонів.

Єдність Європи повинна полягати в політичному, культурному та аналітичному рівнях у контексті економічної самостійності, збройного захисту і наявності нових концептуальних засад. Такі підходи до єдності Європи повинні бути прагматичними та збалансованими.

### **4.3.3. Інституційні засади політики національної безпеки**

Система забезпечення національної безпеки є одним з найактуальніших для держави питань.

На сьогодні у світі не існує єдиного усталеного визначення терміна «національна безпека» та переліку сфер/компонентів, які вона має охоплювати.

Національна безпека охоплює практично всі сфери суспільного життя і розглядається як:

- захищеність життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз;
- відсутність загроз національним цінностям і життєво важливим інтересам громадян, суспільства, держави;
- сукупність факторів, які забезпечують сприятливі умови для розвитку країни.

Другий підхід до визначення терміна «національна безпека» звужує сферу його застосування і може трактувати національну безпеку як:

- сферу застосування спільних зусиль певних видів державної політики (комбінація видів політики може бути різною, але частіше йдеться про воєнну і зовнішню політики);
- стан, за якого виключається загроза війни, загроза суверенітету країни або її незалежності і територіальній цілісності.

Так само не існує і єдиного визначення понять «система національної безпеки» і «система забезпечення національної безпеки».

Кожна країна індивідуально визначає сфери, які вона відносить до національної безпеки, перелік об'єктів і суб'єктів її забезпечення виходячи з тих завдань, які стоять перед державою на національному та міжнародному рівнях, і її можливостей.

Показники (індикатори) стану національної безпеки характеризують наявність (відсутність) ризиків і загроз національній безпеці в різних сферах, дозволяють виявити загрозливі тенденції в безпечному середовищі. Визначення таких індикаторів і їхніх відхилень від порогових значень лежить в основі ефективної державної системи

кризового реагування та прийняття стратегічних рішень у сфері національної безпеки.

Для оцінювання стану національної безпеки за окремими сферами використовуються різні методики розрахунку відповідних показників (статистичні розрахунки, експертні оцінки, соціологічні опитування тощо), а також різні часові періоди для визначення тих чи інших показників. З огляду на це виникає необхідність розроблення єдиної методики, яка дала б змогу порівнювати рівні ризиків по кожній сфері, встановлювати взаємозв'язки між ними, розробляти відповідні прогнози.

Існуючі у світі методики розрахунку показників (індикаторів) стану національної безпеки базуються, як правило, на спеціальних аналітичних платформах, які охоплюють визначені групи інтегральних показників (індикаторів), що характеризують певні процеси, явища всередині кожної сфери безпеки. У свою чергу інтегральні показники складаються з показників нижчих рівнів.

Порівняння інтегральних показників передбачає існування уніфікованої методики перерахунку всіх складових елементів таких показників. Це дає змогу, зокрема, порівнювати показники, що мають якісні і кількісні характеристики. Крім того, оцінювання стану національної безпеки передбачає не лише оцінювання певних сфер безпеки, але й урахування взаємозв'язків і взаємовпливів між ними. Як показує практика, оцінювання стану національної безпеки здійснюється за такими основними сферами:

- воєнна безпека;
- державна безпека;
- внутрішньополітична безпека;
- економічна безпека;
- соціальна безпека;
- енергетична безпека;
- інформаційна безпека;
- кібербезпека;
- зовнішньополітична і міжнародна безпека та ін.

При комплексному аналізі стану національної безпеки враховуються також такі міжвидові показники, як відповідність національного законодавства міжнародним стандартам у сфері захисту прав людини і громадянина; стан захищеності власних національних інтересів на регіональному і глобальному рівнях; ступінь входження до міжнародних структур (МВФ, СОТ, НАТО, ЄС) та ін.

*Стан системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ) України.* Основні елементи СЗНБ України були закладені ще за радянських часів,

але процес її формування, що розпочався з моменту отримання державою незалежності, не завершився і донині, а сама система не позбавилася остаточно застарілих радянських рис. Проблема розбудови системи забезпечення національної безпеки, яка б могла належно реагувати на небезпечні тенденції, пов'язані з сепаратизмом, тероризмом, воєнними діями, а також кризовими процесами в економіці, фінансах, соціальній сфері, протидією політичному екстремізму, злочинності, природним і техногенним аваріям тощо на сучасному етапі розвитку України набуває особливої актуальності.

Реальне підвищення рівня загроз національним інтересам і життєдіяльності кожної людини обумовлено низкою нових проблем, з якими стикається суспільство, вимагає формування чіткого механізму прийняття узгоджених рішень і швидких, скоординованих дій. У кризові періоди розвитку держави, коли протиріччя в різних сферах загострюються, а держава і суспільство мають здійснювати упереджувальні заходи, які б мінімізували негативні наслідки загроз, система забезпечення національної безпеки має функціонувати особливо злагоджено.

Слід констатувати, що в Україні не створено цілісної системи забезпечення національної безпеки. Більш того, необхідність її формування до теперішнього часу далеко не всіма усвідомлюється не тільки на суспільному рівні, а й на рівні органів державної влади. Формування ефективної сучасної системи забезпечення національної безпеки, зокрема розроблення правових засад її функціонування, є одним з головних напрямів державної політики України на сучасному етапі. Перш за все цей процес потребує оновлення системи взаємовідносин між гілками влади, державними органами, органами місцевого самоврядування, господарюючими суб'єктами, громадськими організаціями та особами з питань забезпечення національної безпеки.

Система управління силовими структурами України, їхня підготовка до злагоджених спільних дій, розвідувальне, контррозвідувальне, логістичне та фінансове забезпечення виявилися відсталими, надмірно забюрократизованими і не відповідають вимогам сьогодення. Переважна частина озброєння, військової і спеціальної техніки його суб'єктів морально і фізично застаріла.

Основними причинами низької ефективності системи забезпечення національної безпеки стали:

- висока корумпованість і недостатній фаховий рівень керівників державних суб'єктів згаданої системи;
- відсутність суспільного консенсусу з ключових питань державного будівництва, а також належної взаємодії та координації дій



між органами виконавчої влади і силовими структурами, у тому числі при проведенні комплексного огляду сектора безпеки і оборони;

- виконання окремими органами державної влади невластивих для них функцій, дублювання їхніх повноважень, розпорошення сил і засобів, відсутність їхньої консолідації;

- невідповідність правового регулювання дій суб'єктів забезпечення національної безпеки особливостям ситуації в сфері безпеки;

- незадовільні якість і рівень ресурсного забезпечення суб'єктів системи забезпечення національної безпеки.

Успішне реформування і вдосконалення цієї системи можливе лише на підставі чіткої правової регламентації її складу, структури та функцій. Також система має бути дієво інтегрованою в систему міжнародної і регіональної безпеки як їхня невід'ємна складова. Для вирішення завдань забезпечення національної безпеки України суб'єкти сектора безпеки і оборони повинні ефективно взаємодіяти у встановленому порядку з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, неурядовими організаціями та об'єднаннями, установами і підприємствами, у тому числі оборонно-промислового комплексу, громадянами, відповідними суб'єктами інших держав.

*Удосконалення законодавчого забезпечення національної безпеки України.* Законодавство України з питань забезпечення національної безпеки є значною мірою застарілим, а закладені в ньому норми щодо взаємодії і координації дій органів державної влади і силових структур як у мирний час, так і кризові періоди не враховують особливості нового типу агресії, при якій широко використовуються не лише традиційні військові операції, але й різноманітні невоєнні сили та засоби боротьби.

Крім того, правові акти в цій сфері містять низку неузгодженостей, підходи до визначення певних термінів мають бути переглянуті, потребують запровадження сучасні механізми управління загрозами національній безпеці тощо. Внесення відповідних змін до законодавства має забезпечити створення цілісної, гнучкої, гармонійної системи забезпечення національної безпеки. Серед пріоритетних завдань держави щодо усунення цієї загрози визначено, зокрема, необхідність удосконалення державної системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони. Її метою є своєчасне виявлення і запобігання загрозам національній безпеці, визначення порядку дій у кризових ситуаціях у межах єдиного комплексу заходів політичного, воєнного, економічного,

інформаційного та іншого характеру. Необхідність формування єдиної системи прогнозування та планування у сфері національної безпеки обумовлена комплексним характером сучасних загроз і докорінними змінами безпечного середовища.

Підходи до планування розвитку системи забезпечення національної безпеки України, як і її ключового елемента – сектора безпеки і оборони, на сьогодні є багато в чому застарілими і реалізуються непослідовно. Таким чином, має бути забезпечений гармонійний баланс загальнодержавного та відомчого підходів до формування стратегій розвитку кожного суб'єкта і сектора безпеки і оборони в цілому.

Для підвищення ефективності стратегічного планування розвитку сектора безпеки і оборони має використовуватися система прогнозування у сфері національної безпеки і оборони, яка надаватиме інформацію про можливі зміни в безпечному середовищі, а також перспективи та результати розвитку сектора безпеки і оборони в майбутньому. Наша країна об'єктивно включається в інтенсивний процес глобалізації, що зумовлює масу проблем політичного та практичного характеру: відкритість суспільства, посилення ролі виробничих зв'язків, фінансових та інформаційних потоків, які породжують «прозорість» кордонів, нові аспекти тлумачення суверенітету держави тощо.

Глобалізація сприяє зміцненню влади транснаціональних компаній, транснаціональних бірж, політичних та інформаційних транснаціональних систем, впливає на національні інтереси інших країн і, нарешті, переводить національні економіки під зовнішнє управління. Подібні та інші політичні процеси в сучасному світі ведуть до політичної та економічної конфронтації держав, породжують політичні кризи в міжнародних відносинах, посилюють військово-політичне протистояння. Крім того, висока ефективність засобів інформаційного впливу, широкий спектр їх застосування і скритність дій стали причинами розроблення теорії та практики застосування інформаційної зброї і, як наслідок, теорії ведення інформаційних війн.

Глобалізація формує єдиний інформаційний простір, який потребує уніфікації інформаційних і телекомунікаційних технологій усіх країн – суб'єктів інформаційного співтовариства. Це дає можливість потужним індустріальним державам (насамперед США, Китаю та Японії) посилювати свою військову, політичну, економічну та науково-технологічну перевагу за рахунок лідерства в галузі інформаційно-телекомунікаційних технологій і, у принципі, здійснювати глобальний інформаційний контроль над світовим

співтовариством і фактично нав'язувати свої цінності. Перспектива такої залежності, виражена в можливості втрати свого впливу у світі, не прийнятна для нашої країни ані з військової, ані з економічної точок зору. Концептуальний підхід до забезпечення національної безпеки в центр уваги ставить вже не запобігання світовій війні, імовірність якої, звичайно ж, зберігається, а сукупність менш масштабних військових конфліктів і більш широких соціально-економічних процесів.

Цей підхід меншою мірою орієнтований на інформаційні та військово-політичні процеси, що включає проблеми, пов'язані з глобалізацією економіки, поставками енергоресурсів, регіональною політичною нестабільністю, злочинністю, тероризмом і корупцією, незаконним обігом наркотиків, деградацією середовища проживання людини. На тлі стрімкої глобалізації у світі, де панують новітні технології та інформаційна уніфікованість, досі не подолано відставання у сфері комунікаційних технологій – особливо важливій в епоху інформаційних суспільств. Таким чином, можна стверджувати, що в Україні дедалі більш очевидною стає необхідність реалізації концептуального підходу на інформаційно-правових та інституційних засадах щодо забезпечення національної безпеки. Водночас потрібно враховувати, що дедалі частіше доводиться рахуватися і з безпекою партнерів у міжнародних відносинах. Тобто більшою мірою доводиться враховувати національні інтереси інших держав. Тому традиційні підходи активно переглядаються в контексті:

- усвідомлення взаємозалежності національної та міжнародної безпеки;
- зростання впевненості в неможливості вирішувати суперечливі питання воєнним шляхом;
- необхідності створення недержавних підсистем національної та міжнародної інформаційної безпеки і залучення їх до вирішення конфліктних ситуацій, які виникають між державами;
- зростання вимог щодо задоволення прагнень людини до свободи висловлювання та свободи дій.

Гарантування безпеки та збереження державності з давніх часів розглядалося як основна функція держави. Для України з проголошенням незалежності створення ефективної системи міжнародної та регіональної безпеки було одним з ключових пріоритетів, що розглядалося як базовий інструмент для формування безпечного оточення.

Це питання ускладнювалося системними трансформаціями світового порядку та динамічним розвитком сучасного світу. Глобалізація та інтеграція сприяли посиленню взаємозалежності

держав, виникненню нових загроз для безпеки, що в сукупності призвело до зміни сутності безпеки, появи нових концепцій і підходів до розуміння безпеки та її гарантування. Водночас класичні підходи все ще залишаються актуальними, про що свідчить поширення загроз міжнародній і національній безпеці у воєнно-політичній сфері. Все більш гострою стає проблема ефективності міжнародних організацій і міжнародного права в площині гарантування безпеки та суверенітету держав. У цьому контексті дослідження та узагальнення наукової бази є вкрай важливими для формування комплексного розуміння сучасних аспектів формування та реалізації політики національної безпеки України, її місця і перспектив у системі міжнародної безпеки, що продовжує залишатися в турбулентному стані.

#### **4.3.4. Методи реагування на загрози національній безпеці**

Особливістю сучасних міжнародних конфліктів є те, що їх недостатньо оцінювати лише через призму традиційних методів ведення бойових дій, інформаційно-технічних засобів, соціальних ЗМІ, через психологічні інструментарії та багатогранне використання всіх ресурсів оборони.

Основний масив досліджень присвячено розробленню методик протидії інформаційному впливу та інформаційним операціями, що несуть у собі загрозу національній безпеці у військовій, економічній, політичній та екологічній галузях.

Проблеми, які залишилися поза увагою держави:

- олігархізоване середовище в Україні;
- низький рівень медіаграмотності громади.

Кожна держава визначає принципи і стратегічні цілі національної політики з питань забезпечення своєї безпеки. Таким чином, можливості держави щодо регулювання на загрози національній безпеці залежать від наявних у її розпорядженні ресурсів і допустимих способів їх використання, а останні – від обраного концептуального підходу щодо забезпечення національної безпеки. Оцінювання загроз і можливостей – це поєднання головних елементів при розробленні керівних документів, які визначають стратегію національної безпеки з важливими факторами, які мають враховуватися при виборі концептуального підходу щодо забезпечення національної безпеки.

Система забезпечення національної безпеки України створюється і розвивається відповідно до Конституції України та інших нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері управління національною безпекою.

Оснoву системи забезпечення національної безпеки України складають органи, сили та засоби забезпечення національної безпеки, які ґрунтуються на системі теоретико-методологічних, нормативно-правових, інформаційно-аналітичних, організаційно-управлінських, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-пошукових, кадрових, науково-технічних, ресурсних та інших заходів, спрямованих на забезпечення процесу управління загрозами та небезпеками, за якого державними і недержавними інституціями гарантується прогресивний розвиток українських національних інтересів, джерел духовного і внутрішнього добробуту народу України, ефективне функціонування самої системи національної безпеки України.

Система забезпечення національної безпеки передбачає наявність відповідних структур і певно регламентованого процесу прийняття і реалізації управлінських рішень у сфері управління національною безпекою. Окрім того, виключно до компетенції державних органів мають бути включені такі пріоритетні напрями забезпечення національної безпеки, як захист конституційних прав і свобод громадян, конституційного ладу і територіальної цілісності держави, недоторканності її державних кордонів і деякі інші.

Багатовимірність феномену національної безпеки корелює з багатовекторністю дії системи забезпечення національної безпеки. У найбільш загальному плані пропонується виділяти три основні напрями дії даної системи: стратегічний, тактичний, оперативний відповідно до окреслених вище груп національних інтересів.

Україна має сформувати таку систему забезпечення національної безпеки, яка дозволить гарантовано забезпечити задоволення шкоди будь-якій державі або коаліції держав за будь-яких умов, якщо буде існувати реальна загроза (небезпека) національній безпеці держави.

У широкому значенні під системою забезпечення національної безпеки можна розуміти комплекс організаційно-управлінських, правових, спеціальних, соціально-психологічних, режимних, інженерно-технічних, навчально-методичних та інших заходів, спрямованих на якісну реалізацію національних інтересів і забезпечення ефективного функціонування самої системи.

Забезпечення національної безпеки досягається у процесі свідомої цілеспрямованої діяльності суб'єкта управління, спрямованої на запобігання можливому порушенню його нормального функціонування в результаті дії загроз і небезпек.

Метою забезпечення національної безпеки є створення підґрунтя для реалізації національних інтересів за умов дії загроз і небезпек, а також проведення моніторингу стану національної безпеки для

розроблення оптимальної моделі функціонування системи забезпечення національної безпеки.

Вживаючи термін «система», приділяється увага утворенню нової якості, яку складають загрози та небезпеки, національні інтереси, цінності та потреби, державні і недержавні суб'єкти забезпечення національної безпеки. Саме тому структурна зв'язаність елементів системи забезпечення національної безпеки є істотною її якісною характеристикою і розрив зв'язків між цими елементами може призвести до зникнення самої системи, а отже, актуалізується питання забезпечення структурної єдності даної системи. Причому зауважимо, що в даному дослідженні будемо вважати тотожними поняття системи управління національною безпекою і системи національної безпеки через те, що вони обидва включають як суб'єктів управління національною безпекою (органи управління, органи забезпечення, сили, засоби тощо), так і об'єкти (національні інтереси, цінності та потреби української нації, суспільні відносини у сфері національної безпеки тощо), прямі та зворотні зв'язки, вплив внутрішнього та зовнішнього середовища.

При взаємодії об'єктів і суб'єктів системи забезпечення національної безпеки суттєвим є те, що на державу в особі її органів виконавчої, законодавчої та судової влади покладається обов'язок щодо захисту національних інтересів, а громадському об'єднанню та окремій особі надаються права щодо захисту своїх інтересів. Таким чином, суб'єкти системи забезпечення національної безпеки України тісно взаємодіють між собою, але кожний з них спеціалізується на вирішенні конкретних завдань відповідно до своєї предметної компетенції. У результаті такої взаємодії зазначені суб'єкти доповнюють один одного, внаслідок чого утворюють струнку організаційно-функціональну систему, яка виступає ядром забезпечення реалізації національних інтересів України.

Об'єктами системи забезпечення національної безпеки України є:

- національні інтереси, цінності та потреби української нації;
- їхні носії (юридичні та фізичні особи) і відносини між ними (суспільні відносини у сфері національної безпеки);
- власне система забезпечення національної безпеки України.

З наведеного вище можна зробити такі виновки:

- по-перше, при виборі концептуального підходу щодо забезпечення національної безпеки необхідно бути реалістами та прагматиками як стосовно ціннісно-ідеологічних засад державного будівництва, так і світоглядно-політичної концепції забезпечення національної безпеки, а відтак засобів і способів реалізації національних

інтересів. Це дозволить здійснити розбудову сильної в політичному та економічному відношенні Української держави, яку будуть поважати інші країни, а її населення буде впевненим у належному захисті з боку держави національних матеріальних і духовних цінностей;

- по-друге, забезпечення національної безпеки має бути пріоритетом діяльності органів державної влади і стати визначальним стрижнем національної ідеї, яка б об'єднала різні верстви суспільства навколо досягнення вказаної мети;

- по-третє, необхідною передумовою належної обґрунтованості та реалізації обраного концептуального підходу щодо забезпечення національної безпеки є чітке розмежування політичної, адміністративної та оперативної функцій управління сектором безпеки, замкнення функції політичного керівництва на главу держави;

- по-четверте, Україна має здійснити глибокі цивілізаційні реформи, оскільки технологічна відсталість, сировинна залежність, розпорошеність суспільства та сліпе слідування „європейським цінностям», як і їх категоричне відторгнення, у кінцевому рахунку ведуть до розпаду держави.

#### **4.3.5. Основи стратегічного управління у сфері національної безпеки**

В останні роки ускладнюється, зростає непередбачуваність, нестабільність і динамічність процесів, що відбуваються у сфері безпеки на глобальному, регіональному та національному рівнях. Загострюється міжнародна конкуренція; посилюється негативний комплексний вплив таких актуальних проблем людства, як глобальне потепління, забруднення навколишнього середовища, нестача питної води, продуктів та енергоресурсів; зростають загрози міжнародного тероризму, незаконної міграції, неконтрольованого розповсюдження зброї масового ураження, торгівлі наркотиками та людьми; поглиблюється розрив у розвитку країн «золотого мільярда» щодо інших країн тощо.

Зростаюча роль державної політики захисту національних інтересів і неможливість самотійно їх відстоювати в умовах нестабільності та невизначеності повинна складатися зі зростаючої глобалізації, підвищення ролі силової складової політики в міжнародних відносинах, формування нової системи міжнародних відносин у галузі безпеки; якісної зміни рівня співпраці між провідними стратегічними партнерами України; поглиблення інтеграційних процесів у Європі.

З моменту здобуття Україною незалежності процес формування сукупності стратегічних документів у цій сфері відбувався хаотично, без достатнього наукового обґрунтування, непослідовно, в умовах відсутності наступності, координованості дій, єдиних поглядів на склад і структуру системи стратегічних документів, супроводжувався спробами копіювання моделей таких систем з інших країн без урахування особливостей України.

Запропоновано методику розроблення комплексних механізмів антикризового стратегічного управління у сфері державного управління національною безпекою, до складу якої входять специфічна сукупність процедур і послідовність їх застосування: формування бази даних чинних часткових антикризових механізмів; обґрунтування на її основі множини цих механізмів з урахуванням їхніх сильних і слабких сторін; об'єднання часткових механізмів у комплексний; коригування існуючого або розроблення нового комплексного механізму, процедури адаптивного вибору варіантів формування комплексного механізму та переключення режимів функціонування, розвитку та антикризового стратегічного управління, що в сукупності спрямовано на підвищення ефективності державного управління національною безпекою в кризових і надзвичайних ситуаціях.

Відсутність універсальних та об'єктивних методик вимірювання (оцінювання) ефективності державної політики й державного управління призводить до зниження дієвості та результативності адміністративно-політичних рішень, несвоєчасного та неадекватного реагування СЗНБ на загрози національним інтересам, особливо в умовах значної невизначеності та непередбачуваності.

Процес оцінювання ефективності державної політики захисту національних інтересів доцільно проводити поетапно з урахуванням осмислення поняття ефективності державної політики захисту національних інтересів, вибором методів оцінювання ефективності державної політики національних інтересів і систематизації та впорядкування вхідної інформації, необхідної як для безпосереднього оцінювання ефективності державної політики захисту національних інтересів, так і для уточнення комплексної моделі оцінювання ефективності цієї політики.

Особливості проведення оборонної реформи в Україні обумовлені складною воєнно-політичною, оперативнo-стратегічною та економічною ситуацією, яка склалася внаслідок збройної агресії Росії проти України, окупації Російською Федерацією частини суверенної території України – Автономної Республіки Крим і міста Севастополя. На частині території Донецької та Луганської областей триває



інспірований і підтриманий Кремлем збройний конфлікт, який несе значну загрозу переростанню у відкрите збройне протистояння між Україною та Російською Федерацією.

Проведене в рамках комплексного огляду сектора безпеки і оборони оцінювання стану воєнної безпеки держави, а також набутий досвід участі Збройних Сил України в антитерористичній операції виявили низку проблем функціонування сил оборони в умовах існуючих і потенційних загроз:

- відсутність чіткого розподілу відповідальності за формування та застосування сил оборони, що негативно позначається на здатності керівництва держави здійснювати ефективне управління у сфері оборони;

- відсутність об'єднаного управління силами оборони, яке здійснювалося б відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами-членами НАТО;

- надмірність обсягів і неактуальність нормативно-правової бази у сфері оборони;

- наявність корупційних проявів у системі забезпечення військ (сил), що знижує спроможність сил оборони щодо виконання покладених завдань;

- низька ефективність системи оперативного (бойового) управління, зв'язку, розвідки та спостереження;

- неспроможність ефективно реагувати на зростаючу кількість і потужність кібератак і протистояти кіберзлочинності;

- недосконалість процедур оборонного планування, їхня недостатня узгодженість з бюджетним процесом, недосконалість механізмів програмного управління оборонними ресурсами;

- невідповідність потужностей виробництва потребам оборонного замовлення, критичне фізичне і моральне зношення основних виробничих фондів;

- недостатні оперативні (бойові, спеціальні) спроможності сил оборони;

- відсутність ефективної об'єднаної системи логістики, яка здатна підтримувати роботу всіх складових сил оборони;

- критично низький рівень оперативних запасів матеріально-технічних засобів;

- відсутність автоматизованої системи управління у сфері матеріально-технічного забезпечення;

- низька ефективність системи медичного забезпечення сил оборони;

- невідповідність існуючої військової інфраструктури експлуатаційним вимогам, необхідність запровадження системи управління інфраструктурними проектами відповідно до євроатлантичних принципів і стандартів;

- проблеми комплектування сил оборони особовим складом у ході часткової мобілізації, необхідність підвищення професійного рівня персоналу сил оборони, потреба у створенні достатнього військового резерву;

- незавершеність переходу на контрактний принцип комплектування з дотриманням прийнятих у НАТО принципів кадрової політики.

Ураховуючи зазначені проблеми, оборонна реформа має відповідати актуальним потребам оборони України, сприяти зміцненню спроможностей сил оборони, підвищенню їхньої готовності до виконання завдань за призначенням та участі у проведенні спільних бойових дій (операцій) з підрозділами НАТО.

Стратегічний оборонний бюлетень слугуватиме дорожньою картою оборонної реформи з визначенням шляхів її впровадження на засадах і принципах, якими керуються держави-члени НАТО.

Здійснення оборонної реформи сприятиме:

- вивченню та впровадженню найкращих світових практик і власного досвіду функціонування органів військового управління та виконання військами (силами) завдань з кризового реагування;

- раціональному використанню кадрового потенціалу, сформованого за рахунок особового складу, який має бойовий досвід, набутий під час участі в контртерористичних операціях, а також професійно підготовленого у військових навчальних закладах держав-членів НАТО та ЄС;

- ефективному використанню міжнародної матеріально-технічної допомоги, у тому числі отриманої від Сполучених Штатів Америки, держав-членів НАТО та Європейського Союзу, а також Трастових фондів НАТО, створених відповідно до положень Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору на підтримку суверенітету, незалежності і територіальної цілісності України;

- тіснішій співпраці з НАТО, упровадженню стандартів Альянсу в усіх сферах військової діяльності та досягненню критеріїв, необхідних для набуття членства в Організації Північноатлантичного договору, у тому числі шляхом отримання безпосередньої допомоги від іноземних експертів (радників) з питань оборони;

- консультативно-дорадчій, інформаційній і фінансовій підтримці сил оборони з боку громадянського суспільства та волонтерських рухів України.

Таким чином, проблема підвищення ефективності, гнучкості, надійності державного управління в надзвичайних і кризових ситуаціях для різних сфер національної безпеки є загальною, наприклад, визначено комплекс стратегічних завдань, спрямованих на підвищення ефективності державного управління в умовах криз, надзвичайного стану та особливого періоду: формування системи стратегічного планування, створення дієвих механізмів моніторингу з метою вчасного коригування пріоритетів політики безпеки; розвиток системи стратегічного планування, координації та контролю діяльності сектора безпеки; законодавче уточнення завдань і функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки, у тому числі в умовах особливого періоду та кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України; посилення прогностичної функції системи управління національною безпекою; підвищення ефективності діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки з упереджального отримування інформації для своєчасного виявлення існуючих і нових типів внутрішніх і зовнішніх загроз, розроблення дієвих заходів щодо їхнього запобігання та нейтралізації; інформаційно-аналітична підтримка органів державної влади, насамперед в умовах кризових і надзвичайних ситуацій, у тому числі особливого періоду; впровадження інформаційно-телекомунікаційних мереж в органах державної влади; розроблення та впровадження загальнодержавної системи визначення та моніторингу порогових значень показників (індикаторів), що характеризують рівень захищеності національних інтересів у різних сферах життєдіяльності та виникнення реальних загроз національній безпеці тощо.

Практична реалізація цих положень характеризується насамперед нечіткістю, суб'єктивністю і відсутністю офіційно визнаного поняття «кризової ситуації», його зв'язку з поняттям «надзвичайної ситуації» та «особливого періоду». Відповідно до причин походження подій це може зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України.

#### **Питання для самоперевірки до розділу 4**

1. Перелічіть глобальні проблеми сучасності та шляхи їх вирішення.
2. Назвіть основні глобалізаційні процеси в сучасному світі.
3. Глобальне врядування та міжнародний правопорядок. Поняття «нового світового порядку».
4. Міжнародні стандарти демократичного врядування.
5. Сформулюйте переваги та недоліки Євроінтеграції.

6. Які типи інтеграцій вам відомі? Наведіть їхні ознаки.
7. Перелічіть концептуальні ідеї глобального врядування.
8. «Група двадцяти»: діяльність з питань вирішення світової кризи.
9. Проекти «Єдиної Європи» у XXI ст.
10. Глобальні світоглядні трансформації сучасності.
11. Інститути глобального врядування.
12. Європейська ідея та ідея національної держави.
13. Охарактеризуйте перспективи міжнародного співробітництва в економіці роззброєння.
14. У чому сутність ідеї реформування Організації Об'єднаних Націй?
15. Яке значення мають неформальні організації для вироблення рішень з глобальних проблем?

#### **Тестові питання до розділу 4**

1. Під публічною політикою розуміють:

а) політику органів публічного управління, засновану на механізмах публічного узгодження інтересів зацікавлених сторін, яка спрямована на досягнення суспільно значущих цілей і вирішення суспільно важливих задач;

б) процес, пов'язаний із формуванням однорідного європейського господарського простору з усталеною економічною системою та єдиною валютою;

в) прояв і форму реалізації процесу глобалізації, що загострюють суперечності глобального розвитку;

г) комплекс формальних і неформальних інститутів, механізмів і зв'язків між державами, націлений на регулювання процесів, що носять глобальний характер.

2. Глобальне врядування характеризується такими особливостями:

а) суперечливість рішень, що приймаються, регулювання процесів, що носять локальний характер;

б) чітко визначена схема взаємодії учасників процесу управління, обмежена кількість суб'єктів управління;

в) велика кількість суб'єктів процесу управління, багаторівневий характер, відсутність чітко визначених схем взаємодії учасників процесу управління;

г) лише держави у якості суб'єктів управління, регулювання процесів, що носять регіональний характер.

3. Головною метою функціонування ЄС є:

- а) сприяння розвитку національних економік і захист Європи від засилля американського капіталу;
- б) забезпечення стабільності валютних курсів;
- в) контроль значної частки світового виробництва товарів, послуг, процесу ціноутворення;
- г) гарантування свободи і безпеки своїх членів у Європі і Північній Америці.

4. Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає:

- а) створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ЗВТ);
- б) політичний діалог, у тому числі з питання розвитку демократії в Україні;
- в) лише економічну складову + ЗВТ без жодних політичних складових;
- г) входження України в єдиний адміністративний простір ЄС;
- д) реформування державної служби в Україні на єдиних європейських засадах.

5. Європейська інтеграція після Другої світової війни сприймалася як:

- а) спосіб збереження незалежності континенту від американської експансії, догідливість американському уряду;
- б) фактор стримування поширення комунізму в Західній Європі;
- в) протистояння СРСР у холодній війні;
- г) можливість відновлення європейської ідентичності.

6. Державами-засновниками Європейських Спільнот є:

- а) Німеччина;
- б) Бельгія;
- в) Іспанія;
- г) Нідерланди;
- д) Велика Британія;
- е) Франція;
- ж) Італія;
- и) Люксембург;
- к) Ірландія;
- л) Фінляндія;
- м) Австрія.

7. Який орган (органи) здійснює виконання, реалізацію рішень, прийнятих в ЄС:

- а) громадяни, зацікавлені групи, експерти;
- б) комісія ЄС;
- в) національні та місцеві органи влади;

- г) парламент і рада міністрів;
- д) комісія і суд.

8. День Європи (9 травня) є щорічним святом миру і єдності в Європі, присвячене:

- а) перемозі над фашизмом;
- б) історичній заяві міністра закордонних справ Франції Робера Шумана;
- в) створенню Європейської Спільноти вугілля і сталі;
- г) створенню Європейської Економічної Спільноти.

9. Європейський Союз — це:

- а) конфедерація країн;
- б) федеративна держава;
- в) новий тип структури, що не підпадає під жодну традиційну правову категорію;
- г) асоціація урядів країн.

10. Рада Міністрів ЄС:

- а) представляє національні уряди;
- б) представляє національні парламенти;
- в) представляє населення країн ЄС;
- г) є незалежним від урядів країн ЄС органом, який захищає колективні європейські інтереси.

## Практичні завдання до розділу 4

### Завдання 1

Сформулюйте найрозповсюдженіші підходи до бюрократії, заповнивши табл. 4.5.

Таблиця 4.5

### Підходи в оцінюванні бюрократії

Назва підходу	Коротка характеристика	Переваги	Недоліки	Приклад
1.				
2.				
3.				

### Завдання 2

Наведіть приклади державних управлінських рішень з розбиттям за класифікаційними ознаками у формі табл. 4.6.

Таблиця 4.6

#### Типологія державно-управлінських рішень

Класифікаційна ознака	Вид державно-управлінських рішень	Характеристика	Особливості
За змістом			
За джерелом потрапляння			
За часом використання			
За характером виникнення			

### Завдання 3

Розгляньте особливості поведінки людей в економічній, соціальній і політичній сферах.

1. Визначте суб'єкти, об'єкти і предмет взаємодії.

2. Наведіть приклади ринкових відносин у визначених сферах, встановіть співвідношення сфер і позначте пріоритетну, якщо така є, обґрунтуйте власну точку зору.

3. Схематично подайте взаємодію і взаємовідносини суспільства та економіки. Визначте роль і місце громадських організацій та об'єднань.

### Завдання 4

1. Визначте, у чому полягають відмінності соціальних та економічних криз і спадів.

2. Класифікуйте причини виникнення соціально-економічних криз і спадів, на кожний наведіть приклади, визначте найбільш розповсюджені та специфічні саме для України.

3. Проранжуйте за руйнівним ступенем наслідки для різних сфер життєдіяльності соціально-економічних криз, зазначивши спочатку найбільш руйнівні, об'єднавши за необхідності їх у групи з певними відокремленими ознаками. Встановіть, до яких має найбільшу схильність українське суспільство та економіка, обґрунтуйте власну точку зору.

### Завдання 5

1. Розгляньте наданий у табл. 4.7 перелік національних цілей та інтересів і визначте тривалість їх досягнення (короткостроковий, середньо- та довгостроковий термін), згрупуйте подані пріоритети та інтереси у блоки з зазначенням їхньої пріоритетності досягнення.

2. Сформулюйте, як на власну думку, основні національні цілі та інтереси країни (мінімум три) за ступенем важливості і тривалістю досягнення (від стратегічних цілей до короткострокових).

У ході виконання завдання необхідно використовувати чинні нормативно-правові акти і законопроекти, напроти кожної цілі потрібно зазначити, які статті нормативно-правових актів допомогли визначити відповідну національну мету та інтереси країни.

3. Зробіть висновки щодо відповідності наявного переліку національних інтересів і цілей, що зазначені в діючому законодавстві та нормативно-правових актах, сформованим, як на власну думку, пріоритетним цілям та інтересам країни. Чи збіглись ваша позиція та позиція органів влади, яка відображена в державних документах? Відповідь прокоментуйте.

4. Заповніть таблицю, поділяючи за класифікаційними ознаками наведені національні інтереси або з самостійно сформованого переліку.

Таблиця 4.7

Вихідні дані для аналізу національних цілей та інтересів

Національні цілі та інтереси	Підстава для реалізації	Тривалість досягнення, кінцевий термін	Ранг
1	2	3	4
Створення соціально-економічних і правових умов у країні для якнайповнішої реалізації прав і свобод людини			
Забезпечення глобальної і регіональної безпеки, запобігання війн і озброєних конфліктів, забезпечення готовності до відбиття і припинення агресії проти країни			
Реформування економіки пріоритету соціальної сфери			



Продовження табл. 4.7

1	2	3	4
Затвердження рівноправної, взаємовигідної співпраці з зарубіжними країнами			
Зміцнення державності			
Попередження злочинності, зокрема організованої, і корупції			
Нейтралізація міжнаціональних суперечностей на основі об'єднуючих народи країни загально-національних цінностей			
Рациональне використання природних ресурсів країни			
Формування пошани до пам'яті предків, національної історії, культури і традицій			

## 5. ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

### 5.1. Кадрова політика, правові та організаційні основи публічної служби

#### 5.1.1. Кадрова політика у сфері публічної служби

Звернемося до ключового поняття нашої теми – терміна «*кадри*». На початку 1990-х рр. виникла навала, сенс якої зводився до того, що слово «*кадри*» – пережиток тоталітарного режиму і від нього в нашу демократичну епоху треба відмовитися. Замість нього пропонувалося використовувати «*персонал*», «*працівники*», «*персонал управління*». Сьогодні вже від цього підходу більшість відмовилися. «*Кадри*» в перекладі з французької мови (*cadres* – особистий склад) означає основний (штатний) склад працівників організації. У французьку мову він увійшов на початку нової ери з латинської мови (*quadratus* – чотирикутник, квадрат, рамка). Найчастіше він використовувався у військових організаціях, тобто це та сама одиниця, яка становить основу військового підрозділу. У подальшому в європейських країнах його стали використовувати для позначення штатного складу ратників в армії, на відміну від ополченців. У невійськовому сенсі це слово стало широко вживатися в ХІХ ст. Таким чином, поняття «*кадри*» існує давно, причому не тільки в нас, але в різний час у це поняття вкладали приблизно однаковий сенс.

Більшість авторів сьогодні вважають, що *кадри* – це політична і соціально-економічна категорія, що включає постійний, штатний склад кваліфікованих працівників (персоналу) державних або недержавних органів, установ, організацій, підприємств. Це основний склад органу, організації, установи, підприємства, що забезпечує їхнє успішне функціонування. Отже, поняття «*кадри*» не збігається з поняттями «*зайняті у трудовій діяльності*», «*персонал організації*». Це частина персоналу організації, якій притаманні перш за все три ознаки «*кадрових*» працівників:

а) відносно стійка професійна кваліфікація працівника, як правило, має спеціальну підготовку;

б) постійний характер службово-трудої діяльності, яка є основним джерелом його існування і життєзабезпечення;

в) соціально-посадове становище працівника в трудовому колективі, коли його діяльність фактично реалізує або забезпечує виконання функцій і завдань даної організації (а не охорону будівель, забезпечення їхньої експлуатації).

Розглянемо поняття, яке ледь не витіснило слово «кадри» з нашого лексикону. Йдеться про поняття «персонал». Це поняття більш широке, ніж «кадри». Воно включає в себе весь штатний склад органу, організації, установи, підприємства і являє собою групу осіб, об'єднаних за професійними ознаками. Організація, як правило, тримається не на керівниках, а на тих базових фахівцях, чий знання, досвід і майстерність забезпечують успіх і процвітання, а в крайньому випадку – виживання організації, забезпечують реалізацію її місії. Що ж стосується керівників, то це нерідко нестабільний склад, регулярно змінюваний. Тому кадри – це не тільки керівники. В органах влади зазвичай говорять «кадри і забезпечуючий персонал», маючи на увазі керівника, його заступників, начальників підрозділів, фахівців. Все це кадри. Технічних працівників так і називають – технічний персонал. Правильно буде відносити всіх працівників до персоналу організації, маючи на увазі наявність у ньому кадрового складу.

Одним з найважливіших понять є *«кадровий потенціал»*. *Кадровий потенціал* – це здатність кадрів вирішувати поставлені перед ними поточні та перспективні завдання. Він визначається чисельністю кадрів, їхнім освітнім рівнем, особистісними якостями, професійно-кваліфікаційною, статево-віковою структурою, характеристиками трудової і творчої активності.

У змістовному плані розвиток кадрового корпусу включає в себе перш за все приріст, збагачення якостей, потенційних можливостей працівників відповідно до нових завдань і вимог держави, його органів (коли болісно відмирають старі елементи і виникають нові) з урахуванням суспільних потреб і можливостей кадрового складу. Однак у реальному житті розвиток кадрового складу може бути нейтральним (лише відтворює якості) і навіть регресивним залежно від змісту і спрямованості кадрових процесів. У цьому плані важливо виявляти не тільки наявність, але і ефективність використання кадрового потенціалу державної служби. Терміном «кадровий потенціал» характеризують, як правило, наявні, у тому числі приховані, які поки що не використовуються, не затребувані здатності і можливості працівників, апарату в цілому. Це свого роду прихований сукупний резерв здібностей і якостей людей. Введення цього резерву в дію залежить від багатьох факторів. Тому при аналізі складу кадрового корпусу державної служби не можна ототожнювати потенціал кадрів (через набір певних індикаторів) і реальне кадрове забезпечення апарату, рівень використання потенціалу. Ці явища не збігаються в житті. Тим більше, що в оцінюванні потенціалу кадрів можливе використання оцінок перспективності працівників, можливостей формування стратегічного резерву, підготовки кадрів на випередження.

Формування нового покоління державних службовців повинно йти не тільки за рахунок припливу нових працівників (поки нема системи в цій роботі), але і в результаті збагачення якостей, що вже працюють, у ході стимулювання професійно-кваліфікаційного зростання службовців, зміцнення в них морально-патріотичних якостей.

Звідси випливає одна з важливих методологічних вимог до аналізу і характеристики стану кадрів державних органів: не можна для цього вихідною брати оцінку лише кадрової ситуації в статистиці (у даний момент), яка може дати свого роду фотографію, зафіксувати зовнішні характеристики кадрів у відносно вузькі часові рамки. Важливо виявити тенденції та закономірності розвитку кадрового корпусу за відносно тривалий період, через призму єдності минулого, сьогодення і майбутнього, з урахуванням діалектики об'єктивного і суб'єктивного, виявлення відносної стійкості і повторюваності кадрових відносин, зв'язків, взаємодії. Важливо за допомогою наукового дослідження виявити домінуючі позитивні тенденції розвитку кадрового корпусу, визначити заходи та механізми їх стимулювання і блокувати негативні тенденції, спроектувати модель управління розвитком і використанням кадрового потенціалу.

Можна виходити з того, що кадрові процеси – це перш за все об'єктивно зумовлена соціально значуща зміна, просування стану кадрових відносин і зв'язків, кількісних і якісних параметрів кадрового корпусу. Переважно результат дії об'єктивних і суб'єктивних факторів, причому як усередині організації, так і поза нею. Навряд чи виправдано вважати кадровим процесом у системі державної служби кожен кадрову дію, всю кадрову діяльність (це філософське розуміння). Під час дослідження важливо виявити в державній службі спочатку головні, соціально значущі кадрові процеси, які надають кадрової системі державного апарату цілісності, сутнісної визначеності, народжують енергію соціального творення. Значущим є виявлення стійко діючих, істотних причинно-наслідкових зв'язків і якостей, стійкої взаємодії працівників (тобто кадрових відносин).

Кадрова система є підсистемою державного управління, адаптованою до ієрархії його структур, посадових осіб; вона виступає важливим носієм і засобом реалізації функцій держави. Тому оцінку стану кадрів державних службовців, їхніх якостей необхідно завжди співвідносити з призначенням кадрової системи в реалізації компетенції і повноважень державних і муніципальних органів, виявляти здатність кадрів найефективніше здійснювати покладені на них функції і службові обов'язки.

Заслуговує на увагу і такий концептуальний аспект проблеми, як розгляд кадрів державної служби одночасно як об'єкта і суб'єкта управління.

Для державного управління не є характерною наявність лише однієї парної категорії «суб'єкт – об'єкт», суб'єктно-об'єктних відносин. У системі державної служби чиновник, апарат окремого підрозділу (департаменту, управління) є одночасно об'єктом для вищого суб'єкта (керівника, структурного підрозділу) і суб'єктом для підлеглих працівників або співробітників підвідомчої сфери.

Це має істотний вплив на вибір критеріїв оцінки і характеристики стану кадрового корпусу. Коли службовці є об'єктом управління, вони виступають, як правило, у ролі виконавців управлінських рішень. Вже склався і легітимно затверджений набір професійно-кваліфікаційних вимог до державних службовців, методика оцінювання їхніх здібностей. Знання стану об'єкта багато в чому визначає систему управлінського впливу, набір завдань і технологій. Від стану об'єкта певною мірою залежить вибір пріоритетів у роботі з кадрами, програма професійно-кваліфікаційного розвитку та кар'єрного зростання, темпи і технології оновлення та стабілізації кадрів, пошук шляхів їх більш раціонального використання.

Іноді в літературі можна зустріти поняття *«кадровий корпус»*. Найчастіше це має відношення до дипломатичного або офіцерського кадрових складів. Формування та розвиток кадрового корпусу державних органів – це багатовимірний і складний процес, причому характеристика кількісних і якісних параметрів кадрів, рівня кадрового забезпечення апарату за своїм змістом не в усьому збігається з характеристикою кадрового потенціалу. Але це поняття отримує своє поширення і на громадянську державну і муніципальну служби. Поняття *«кадровий корпус»* носить корпоративний характер, як ніби підкреслюється стійка соціально-професійна спільність. Навряд чи це поняття можна поширювати на всі кадри. Швидше за все воно має відношення до тих, хто заміщає посади державної служби різних видів. Говорячи про державну кадрову політику, ми не можемо не звернутися до такого терміна, як *«трудові ресурси»*. Під цим терміном треба розуміти економічно активне населення країни і близький до нього трудовий резерв; це частина населення країни, що має необхідні якості (вік, освіта, здоров'я та ін.) для роботи в різних сферах суспільно корисної діяльності. Якщо поняття *«кадри»* і *«персонал»* мають відношення перш за все до організації (ми зазначали це, даючи визначення цим поняттям), то трудові ресурси стосуються суспільства в цілому і знаходяться у сфері компетенції держави, спеціальних

державних органів. Іноді змішують поняття «кадрова політика» і «кадрова робота». Це не правильно. Спочатку дамо визначення і спробуємо відокремити ці два поняття.

Отже, кадрова політика – це система теоретичних знань, ідей, поглядів, принципів, відносин і організаційно практичних заходів державних органів і недержавних організацій, спрямованих на встановлення цілей, завдань, характеру цієї політики, визначення форм і методів кадрової роботи.

Кадрова політика як система управління людськими ресурсами є наукою, що має свій специфічний предмет, зміст і об'єкт вивчення.

Визначаючи місце кадрів у системі державного управління, слід виділити дві важливі обставини: 1) кадрова політика проводиться і організується державою; 2) кадрова політика і кадрова робота є загальнодержавним завданням. У реалізації завдань кадрової політики найважливішу роль відіграють кадри управління, оскільки вони є основними провідниками державної політики. Проблема кадрів є складовою частиною державного управління і вимагає системного і комплексного підходу.

**Кадрова політика** держави являє собою сукупність різних соціальних функцій. Визначаючи шляхи і засоби кадрового забезпечення реформ, високий професіоналізм їх здійснення, кадрова політика є ефективним інструментом державного управління, важливим фактором соціально-політичної стабільності суспільства.

Вона визначає ефективні форми і методи кадрової діяльності. Мабуть, йдеться не стільки про кадровий потенціал, скільки про трудові ресурси, які в результаті діяльності державних органів реалізуються в кадровий потенціал країни.

Кадрова політика зачіпає ідеологію, економіку, культуру, всю соціальну сферу. Тому для вирішення кадрових проблем величезне значення має сильна соціальна політика держави, у центрі якої – людина з її потребами, інтересами і прагненнями.

Управління людськими ресурсами складає основний **зміст** кадрової політики. Воно спрямоване, по-перше, на формування якісного кадрового потенціалу та задоволення потреб суспільного виробництва у кваліфікованих кадрах; по-друге, на забезпечення ефективної зайнятості працездатного населення і його оптимальний розподіл між галузями і регіонами країни; по-третє, на раціональне використання персоналу підприємств, організацій, установ.

Пріоритетними напрямками кадрової політики в системі державних органів і органів місцевого управління є:

- формування структури кадрового потенціалу державних органів і органів місцевого управління, адекватної завданням і функціям держави;

- підвищення престижу видів державної служби і авторитету державних службовців;
- вдосконалення системи професійного розвитку кадрів державного управління;
- створення ефективних механізмів затребуваності кадрів державних органів.

Реалізація зазначених пріоритетних напрямів передбачає вирішення низки основних завдань:

- управління розвитком професійних якостей кадрів державного і місцевого управління і самоврядування;
- підвищення ефективності кадрових технологій, застосовуваних у системі державного управління України;
- вдосконалення системи оцінювання діяльності кадрів державних органів і органів місцевого самоврядування;
- створення системи соціальних гарантій і компенсацій для державних службовців, діяльність яких пов'язана з ризиком, високою напруженістю, відрізняється складністю і підвищеною відповідальністю за виконання та забезпечення завдань і функцій держави.

Держава повинна створювати ефективні технології виявлення узгодження і своєчасного обліку в кадровій політиці різноманітних інтересів, вживати необхідні дії щодо забезпечення рівності можливостей на ринку праці між чоловіками і жінками, проводити цілеспрямовану політику з надання інвалідам рівних з іншими громадянами можливостей при реалізації громадянських, економічних, політичних та інших конституційних прав і свобод.

З цією метою держава забезпечує захист суспільства від непрофесійних дій громадян, зайнятих в управлінні. Це досягається системою заходів, серед яких важливе місце займають:

- розроблення ефективних норм і обмежень (правових, організаційних, економічних) щодо забезпечення діяльності, що вимагає спеціальної підготовки;
- посилення відкритості, конкуренції і ринкової мотивації у сферах професійної діяльності;
- встановлення системи відповідальності посадових осіб і кадрових служб за дії (або бездіяльність), які допустили участь у професійних видах діяльності громадян, що не мають відповідної кваліфікації;
- розвиток партнерських відносин між державними структурами і професійними співтовариствами з питань зайнятості громадян у видах професійної діяльності.

Ефективна робота в цьому напрямі забезпечується комплексом кадрових технологій, встановленням кваліфікаційних вимог, повноважень і відповідальності ланок управління з регулювання кадрових процесів і кадрових відносин у державному управлінні.

З метою захисту суспільства від непрофесіоналізму держава здійснює таке:

- спільно з професійними співтовариствами організує систему кваліфікаційних іспитів, особливо у сферах діяльності, пов'язаних з вихованням дітей, освітньою та медичною практикою;

- посилює систему контролю за реалізацією державних освітніх стандартів, систему ліцензування та акредитації навчальних закладів, що займаються підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації фахівців;

- визначає кваліфікаційні вимоги до рівня оволодіння професійним досвідом і вводить систему контролю рівня знань для наукомістких і небезпечних видів професійної діяльності;

- створює систему державних професійних відзнак і нагород;

- встановлює групи професій, що вимагають особливої підготовки, і визначення для них безпечних умов провадження професійної діяльності;

- визначає ступінь відповідальності посадових осіб (адміністративної, цивільної, кримінальної) у разі, якщо непрофесійна діяльність підвладного їм персоналу призвела до соціально значущих негативних наслідків.

У державній кадровій політиці, у системі державного управління формуванням механізмів захисту суспільства від непрофесіоналізму належить державі.

Ринковими відносинами і механізмами задаються межі державного впливу на формування системи захисту інтересів громадян, зайнятих у професійних видах діяльності. Вони знаходять закріплення в соціальному і трудовому праві і виражаються:

- у системі соціальних обмежень на зайняття видами професійної діяльності, небезпечними і шкідливими для здоров'я людини за статтю, віком, станом здоров'я;

- системі соціальних гарантій і пільг для осіб, зайнятих у професійних видах діяльності (пенсійне забезпечення, медичне обслуговування, соціальне страхування та ін.);

- системі компенсаційних виплат (доплат, надбавок та ін.);

- системі заходів, які забезпечують підтримку безпечних умов праці, дотримання заходів і техніки безпеки;



- системі відповідальності роботодавця за недотримання встановлених державою вимог щодо захисту інтересів громадян, зайнятих у професійних видах діяльності.

В умовах ринкових відносин держава послаблює прямі і підсилює непрямі методи державного захисту інтересів громадян, зайнятих у професійних видах діяльності.

Сьогодні практично відсутня пряма залежність між якістю освіти і кар'єрним зростанням, а оскільки політика проводиться через людей, то без усвідомлення стратегії розвитку кадрового складу, без вироблення єдиних правил на кадровому полі неможливо забезпечення стратегії розвитку України. Державна кадрова політика виступає важливою складовою ефективного управління, як інструмент реалізації програм, планів, концепцій.

У широкому сенсі слова під державною кадровою політикою розуміється система офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави з регулювання всіх кадрових процесів і відносин у країні.

У вузькому сенсі державна кадрова політика – це вираження стратегії держави щодо формування, професійного розвитку і раціонального використання кадрового потенціалу країни; це наука і мистецтво регулювання кадрових процесів і відносин у країні.

Якщо узагальнити ці визначення і коротко сформулювати ***суть державної кадрової політики, то вона полягає в кадровому забезпеченні стратегії соціально-економічного розвитку держави.***

Що стосується ***кадрової роботи***, то це діяльність органів управління, кадрових служб, посадових осіб, змістом якої є практична реалізація цілей, завдань, принципів кадрової політики. Це по суті кадрова практика сукупності форм, методів і технологій роботи з персоналом, спрямована на реалізацію кадрової роботи.

І ще два поняття: «кадровий процес» і «кадрові відносини». ***Кадровий процес*** – об'єктивно зумовлена, соціально значуща зміна, просування стану кадрових відносин і зв'язків, кадрової роботи кількісних і якісних параметрів кадрового корпусу. Є і інше розуміння кадрового процесу – сукупність послідовних дій керівництва, спрямованих на досягнення певного результату в реалізації кадрової політики шляхом раціонального використання ресурсів, форм і методів кадрового управління.

***Кадрові відносини*** – це сукупність цілеспрямованих соціально мотивованих зв'язків і взаємодій між суб'єктами і об'єктами кадрової політики, що складаються у сфері кадрової роботи. Тобто ці два поняття стосуються перш за все кадрової роботи та по суті справи розкривають її структуру.

## **5.1.2. Концептуальні підходи до реформування публічної служби**

### ***Основні риси моделі державної служби України***

В «історично-географічному» аспекті можна виокремити східний і західний типи моделей державної служби. Західний у свою чергу поділяється на континентальний (Європейський континент) та англо-американський. На Європейському континенті демократизація політичної системи відбулася значно пізніше виникнення системи управління державою. Традиції розгалуженого державного апарату, що наділений чималими повноваженнями, значною мірою зберігаються і досить спокійно інкорпоровані в політичні системи демократії.

У Сполучених Штатах Америки державною парадигмою є самоуправління вільних людей на вільній землі. Крім того, американцям притаманна сильна недовіра до будь-якої виконавчої влади. Тому державний апарат в Америці, що виник на базі вільного самоврядування, а можна сказати й після демократії, мав пристосуватися до умов і політичної орієнтації егалітарного суспільства. Протягом ХХ ст. західні системи інтенсивно обмінювалися своїми здобутками, що поступово наближує їх одну до одної.

**Західні типи моделей державної служби** характеризуються певною кризою, тобто падінням довіри до них, до їхньої людської складової, а також до її здатності ефективно реагувати на потреби сьогодення та майбутнього.

Відповідно відбувається суттєвий перегляд засад державної служби, набуває популярності ідея «постбюрократичного апарату», тобто відмови від традиційної ієрархічної структури на користь горизонтальних відносин партнерства, кооперації, ринкового обміну у сфері управління, переходу від логіки управління та заснування до логіки регулювання та обслуговування, розвитку «нового державного менеджменту – державного підприємництва».

Останній напрям є найбільш популярним. У Великій Британії запроваджена контрактна форма найму на роботу працівників середньої ланки на певний термін, що передбачає досягнення наперед визначених результатів очолюваних ними структур управління. Подовження контракту залежить від наслідків діяльності. Такий захід дав позитивні результати: підвищилися результативність та ефективність, знизилася вартість управлінських послуг, скоротилася чисельність службовців. Разом з тим певним чином втрачається специфіка державної служби як інституту суспільного служіння.

Зміни в західних моделях відбуваються не тільки в напрямі комерціалізації державної служби.

Визначальним є поворот до людини, громадянина, суспільства. По-перше, людина розглядається не як керований суб'єкт, а як «клієнт», якому держава в особі органу державної влади, державної організації, структури, якій передано певні функції з виконання завдань держави, або державного службовця надає послуги. Цим обумовлюється актуальність забезпечення прав людини у відносинах з державою, а також участь в управлінні, відкритість державного апарату, його чутливість до потреб особи та суспільства тощо.

Рух у цьому напрямі викликає протидію з боку існуючих технологій і традицій державного управління. Актуальною стає проблема морально-етичних аспектів поведінки державних службовців. Етична складова реформування державної служби знаходить своє місце в кодексах поведінки державного службовця, що містять правові і моральні норми.

У цілому перегляд основних принципів західних моделей державної служби відбувається за такими напрямками:

- визначення та інституалізація політичної ролі державного апарату і державної служби (до речі, колишній Президент США Р. Рейган, віце-президент США А. Гор говорять про політично лояльну державну службу, а не політично нейтральну);

- пошук оптимального співвідношення політичної та адміністративної складових у державному апараті і державній службі;

- становлення цільового програмного управління;

- розвиток функціонального управління, відповідних організаційних структур, «плоских» структур, що відповідають ринковим умовам;

- зменшення ролі вертикальної адміністративної ієрархії;

- менеджеризація та маркетингізація значної частини державної служби;

- децентралізація, здешевлення й скорочення державного апарату;

- прозорість, «чутливість» державної служби до потреб та очікування громадян;

- значна увага до управлінської культури та морально-етичних аспектів державної служби.

Аналізуючи **основні напрями розвитку західних моделей державної служби** та основні положення Концепції проведення в Україні адміністративної реформи, можна констатувати, що українська модель державної служби ввібрала в себе краще зі світового досвіду і формується за такими основними ознаками:

- а) забезпечує здійснення завдань і функцій держави;

б) державна служба охоплює всю владну вертикаль і забезпечує безпосереднє управління наданням і само надання послуг населенню;

в) державна служба має власне законодавче та нормативно-правове забезпечення, яке з розвитком сформується в окрему правову галузь – право державної служби. Його складовою є кодекс загальних правил поведінки державного службовця, що містить правові та моральні норми;

г) державна служба охоплює професійну діяльність працівників усього державного апарату, які здійснюють управлінські функції;

д) державна служба забезпечує формування організаційних, процедурних і процесуальних засад діяльності державного апарату, що співвідносяться зі структурно-функціональною схемою механізму держави та включають побудову і правовий опис ієрархії посад, норми і правила діяльності та виконання посадових повноважень, виявлення, оцінювання, стимулювання і відповідальність відповідних працівників тощо;

е) державні службовці мають окремий правовий статус, їхня професійна діяльність унормовується спеціальними законодавчими актами;

ж) державна служба має спеціалізовану загальнодержавну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, що органічно поєднана з системами вищої та післядипломної освіти України, а систематичне навчання державних службовців є складовою їхньої професійної діяльності.

Наведені ознаки мають знайти своє відображення в правовому регулюванні державної служби. Як свідчить досвід розвинутих країн світу, реформування державного механізму та державного апарату супроводжується змінами законодавства про державну службу. У цих країнах в умовах стабільності внесення змін до базових правових актів з питань державної служби відбувається через 7-10 років. Умови трансформаційного періоду вимагають значно оперативнішого реагування на процеси соціальних та економічних перетворень.

Треба зазначити, що за всіх негативних факторів можливе відокремлення від державної служби роботи на державних посадах і в органах місцевого самоврядування не змінює попередньо викладених характерних особливостей моделі української державної служби.

Вирішення питань розвитку державної служби має здійснюватися еволюційним шляхом з урахуванням і на основі соціально-економічного стану держави. При цьому аксіомою її розвитку має бути забезпечення цілісності державної служби.

## ***Основні напрями розвитку державної служби України***

Україна нині перебуває у трансформаційному періоді, докорінно змінюються базисні засади суспільства, здійснюється формування суверенної та незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Важливим фактором формування державності України є **створення сучасної ефективної системи державного управління**, що має бути запроваджена шляхом проведення адміністративної реформи.

Її метою є запровадження динамічних змін в інституціональній системі державного управління, включаючи такі напрями, як запровадження сучасної парадигми державного управління, яке має бути спрямоване на забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, політичного та соціального партнерства, функціонального управління соціально-економічними сферами, делегування певних функцій держави іншим, відмінним від державного апарату, організаціям для опосередкованого їх регулювання через застосування економічних важелів або соціальних пріоритетів.

Державна служба має забезпечити державному управлінню системний характер і програмно-цільовий підхід до надання управлінських послуг на основі управлінського професіоналізму, правової компетентності, організованості та дисципліни державних службовців, законності, результативності, раціональності, ефективності їхньої праці.

Розвиток державної служби передбачає послідовне здійснення систематизованих за напрямами та етапами комплексів практичних заходів (правових, організаційних, інформаційних, матеріально-технічних, фінансових та ін.), спрямованих на забезпечення єдності всіх елементів, що складають державну службу, на чіткий взаємозв'язок усіх її інституціональних положень з діяльністю корпусу державних службовців.

**Вихідні позиції розвитку державної служби** визначаються необхідністю надання системного характеру перетворенням у сфері державної служби, зосередження основної уваги на інституційно-правових адміністративно-процесуальних аспектах інституту державної служби. При цьому система державної служби, що розвивається, має не тільки стати налагодженою в усіх її ланках, високопрофесійною, результативною, стабільною та авторитетною, а й гарантувати демократичний характер взаємовідносин державного апарату, державних службовців з громадянами, іншими інститутами громадянського суспільства, запровадити конституційний принцип пріоритету прав і свобод особи й громадянина.

Подальший розвиток державної служби відбувається одночасно з проведенням правової реформи. Державна служба нерозривно пов'язана з процесом формування української державності й розвитку повноцінного громадянського суспільства; багато в чому вона сприяє визначенню векторів розвитку державності та громадянського суспільства.

**Системно-інтегративний аспект інституту державної служби** полягає в тому, що організація і функціонування державної служби регулюється нормами багатьох галузей права (конституційного, адміністративного, трудового, кримінального тощо); системно-елементний аспект інституту державної служби полягає в тому, що він складається з певних підінститутів. Їх розвиток має відбуватися синхронно.

З урахуванням Концепції адміністративної реформи та специфічних особливостей функціонування державної служби основними її цілями можна вважати:

- захист прав, свобод і законних інтересів громадян;
- охорону конституційного устрою України; створення і забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного та соціального партнерства;
- формування суспільно-політичних і правових умов для практичного здійснення завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування;
- забезпечення ефективного функціонування механізму держави та державного апарату;
- комплектування персоналу органів державної влади і місцевого самоврядування висококваліфікованими фахівцями, здатними професійно виконувати свої посадові обов'язки;
- удосконалення порядку добору кадрів, просування по службі, проведення атестацій, присвоєння рангів, стимулювання та відповідальності тощо;
- поліпшення умов професійної діяльності державних службовців;
- забезпечення в діяльності державних службовців і всього державного апарату дотримання законності, викорінення бюрократизму, протекціонізму, корупції та інших можливих негативних явищ у державній службі;
- забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- створення соціальних, інформаційних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для діяльності персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема створення і підтримання

сприятливих міжособистісних відносин, спрямованих на розвиток позитивних особистих якостей працівників, їхніх здібностей та ефективності управлінської праці.

**Цілі й завдання державної служби** обумовлюють зміст функціонування державної служби як системи. Головними її функціями, за Концепцією адміністративної реформи, є:

- забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами;
- залучення до державної служби найбільш компетентних і відданих справі кадрів;
- забезпечення побудови кар'єри та просування по службі на основі суспільно корисних особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців;
- забезпечення професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу державної служби;
- здійснення ефективного управління державною службою;
- забезпечення зв'язків з громадськістю.

Разом з тим перелік основних ідей щодо функцій державної служби, викладений у Концепції адміністративної реформи, може бути доповнений деякими загальними функціями, що уточнюють функціональну реалізацію цілей і завдань державної служби:

- здійснення державної кадрової політики у сфері державної служби;
- науково обґрунтоване планування та прогнозування розвитку персоналу державної служби;
- систематичний аналіз стану та ефективності державної служби в органах державної влади й місцевого самоврядування;
- нормативно-правове та організаційне забезпечення комплектування персоналу органів державної влади й місцевого самоврядування з урахуванням здібностей, професійних досягнень, особистісних і моральних якостей службовців;
- створення та ведення реєстру органів державної влади, місцевого самоврядування та реєстрів державних посад і посад державних службовців;
- розроблення і запровадження сучасних типових схем управління та їхнього методичного забезпечення;
- створення і ведення функціонального класифікатора органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- визначення, унормування і моніторинг професійно-кваліфікаційних характеристик посад державного апарату та органів місцевого самоврядування;

- визначення кваліфікаційних вимог до державних службовців;
- формування сучасної інформаційно-аналітичної мережі, яка б містила інформацію про систему нормативних актів державної служби, забезпечувала облік і аналіз персонального складу державних службовців, моніторинг ефективності діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування тощо;
- організація та методичне управління професійною підготовкою, перепідготовкою, підвищенням кваліфікації та стажуванням державних службовців;
- створення і запровадження правових механізмів захисту прав та інтересів державних службовців;
- інформування громадськості про діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та державних службовців;
- контроль за дотриманням законодавства про державну службу та діяльністю її персоналу.

У побудову системи державної служби має бути закладена структура державного апарату. Концепцією адміністративної реформи передбачається така узагальнена система органів виконавчої влади:

- Кабінет Міністрів України як вищий, за Конституцією України, орган виконавчої влади;
- центральні органи виконавчої влади (міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом);
- урядові установи і організації (підпорядковані безпосередньо Кабінету Міністрів України чи опосередковано – через підпорядкування тому чи іншому центральному органу виконавчої влади);
- установи та організації при Кабінеті Міністрів України (останні пропонується вивести за межі органів виконавчої влади, тобто вилучити зі сфери державної служби);
- обласні, районні, Київська та Севастопольська міські та районні в цих містах державні адміністрації.

Нова структура державного апарату вимагатиме розроблення нових типових схем управління. При цьому мають бути забезпечені як їхня певна достатня прозорість, так і спрощення структур і процедур управління, що надасть можливість визначити оптимальну штатну чисельність, забезпечить чітку ієрархію та уніфікацію завдань, функцій і повноважень органів державної влади та їхніх структурних підрозділів, їхніх назв, уніфікацію і стандартизацію професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців тощо.

З цією метою доцільно розробити програму методичного забезпечення типових схем управління і типових структурних підрозділів органів державної влади і місцевого самоврядування.



Проектування типових структур управління має базуватися на програмно-цільовому та функціональному принципах з урахуванням змісту і характеру праці державних службовців на конкретних посадах в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Зрозуміло, що ця робота має координуватися на державному та місцевому рівнях. Наслідком запровадження типових структур управління може стати суттєве підвищення керованості, ефективності й результативності управлінських структур.

Класифікація органів державної влади та місцевого самоврядування за функціональною ознакою закладає основи розроблення класифікації посад державних службовців, побудову її відповідно до організаційно-правового статусу органів і її функціональних повноважень.

**Концепція адміністративної реформи** пропонує законодавчо визначити такі типи державних посад: політичні, патронатні та адміністративні.

Запровадження політичних посад потребує суттєвого роз'яснення самого визначення політичної посади. Політичну посаду займає політичний діяч для реалізації власної політичної програми, що була опосередковано чи прямо схвалена при обранні чи призначенні цієї особи на посаду.

Необхідність виокремлення цих посад з державної служби обґрунтовується деякими авторами Концепції адміністративної реформи особливостями правового регулювання їхнього статусу.

Сучасне законодавство не передбачає встановлення окремого публічно-правового інституту служби професійно підготовлених громадян на державних посадах.

Доцільно законодавчо поширити певні вимоги державної служби і на політичні посади, а з урахуванням практичного виконання завдань і функцій держави в державному апараті та органах місцевого самоврядування можна запропонувати п'ятирівневу класифікацію посад:

- політико-державного рівня;
- координаційно-забезпечувального рівня (керівники апаратів і структурних підрозділів Адміністрації Президента України та Кабінету Міністрів України, Верховної Ради, Конституційного, Верховного та Вищого арбітражного судів, патронатних служб і їхні працівники);
- адміністративно-державного рівня (державні секретарі, їхні заступники, заступники міністрів і керівники та їхні заступники інших (крім міністерств) центральних органів виконавчої влади та їхні працівники);

- адміністративно-територіального рівня (керівники обласних і районих державних адміністрацій, територіальних структур центральних органів виконавчої влади та їхні працівники);

- адміністративно-представницького рівня (керівники та працівники виконавчих апаратів органів місцевого самоврядування).

Особи, які обіймають ці посади, здійснюють завдання та функції держави та/або функціонально забезпечують їх здійснення, мають державно-владні повноваження, несуть відповідальність за посадою та отримують від держави винагороду за свою працю. Певну особливість мають посади адміністративно-представницького рівня, що, зокрема, полягає в отриманні заробітної плати з місцевого бюджету.

Запропонована класифікація посад спрямована на забезпечення цілісності як механізму держави, так і державної служби.

Наведена класифікація посад наближена до узагальненої класифікації органів державного апарату і певним чином є похідною від неї. Саме такий підхід визначив віднесення в концепції до державної служби таких специфічних її видів, як військової, дипломатичної, митної та ін.

Доцільно при оновленні законодавства про державну службу визначити такі типи посад в органах державної влади та місцевого самоврядування:

- державні посади;
- патронатні посади;
- адміністративні посади;
- посади технічного та обслуговуючого персоналу.

При цьому останні не належать до державної служби через відсутність владних, організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих повноважень.

Необхідно зазначити, що чинне законодавство України про державну службу не передбачає поняття «державна посада». Його введення потребує значного науково-теоретичного опрацювання, пов'язаного з певним відокремленням від поняття посади державного службовця та узгодженням із поняттям «посадова особа».

Можна запропонувати таке визначення поняття «державна посада»: державна посада – це посада в органах державної влади, що утворюються відповідно до Конституції України, з визначеним колом обов'язків щодо виконання та забезпечення завдань і функцій держави, віднесених до повноважень конкретного органу державної влади, грошове утримання на якій здійснюється за рахунок державного бюджету. За таким визначенням, до державної посади слід відносити посади політико-адміністративного рівня, посади керівників і їхніх

заступників координаційно-забезпечувального, адміністративно-державного та адміністративно-територіального рівнів.

Необхідно також унормувати порядок відбору претендентів на зазначені посади. Це мають бути професіонали, люди з державним стратегічним мисленням і великими організаторськими здібностями, які не тільки демонструють, а й практично доводять відданість і вірність державі.

Запровадження категорії «державна посада» вимагає нормативного визначення реєстру цих посад з детальним викладенням статусу кожної (прав, обов'язків, повноважень за посадою, освітньо-кваліфікаційних вимог тощо).

Саме перші особи органів державної влади мають вносити інноваційні моменти в їхню діяльність. Наступність і стабільність роботи органів державної влади мають забезпечуватися корпусом заступників їхніх керівників, призначення яких здійснюватиметься за принципом професіоналізму. При цьому особливе місце займає перший заступник і підпорядкований йому структурний підрозділ з питань державної служби та кадрової роботи.

**Правовий статус державного службовця**, який обіймає державну посаду або посаду державного службовця, визначає повноваження на цій посаді та відповідальність, пов'язану з виконанням цих повноважень, а також права та обов'язки, обмеження та гарантії, пов'язані з виконанням державної служби та її проходженням.

Суттєвою рисою розбудови української державної служби має стати підвищення юридичного статусу рангу державного службовця як інструменту стабілізації правового та соціального становища державних службовців.

Актуальною є проблема правового забезпечення кар'єри державного службовця як гарантії стабільності системи державної служби. При цьому удосконаленню підлягають правові норми, що стосуються умов проходження та просування по службі, питань планування кар'єри, визначення її етапів і вимог щодо її успішного завершення, правових гарантій просування по службі та встановлення певних умов щодо його обмеження.

Не менш актуальною є проблема створення науково обґрунтованої системи ротації кадрів (вертикальної та горизонтальної) як фактора набуття необхідного практичного досвіду професійної діяльності та елемента планування кар'єри, її нормативно-правового регулювання.

Важливими складовими правового забезпечення державної служби є удосконалення інститутів юридичної відповідальності державних службовців, встановлення гарантій їхнього правового

становища, організація правової підготовки державних службовців. Це багатоаспектна проблема, що вимагає скоординованих, комплексних, узгоджених розробок у галузях державного, адміністративного, трудового, кримінального, фінансового права. В українському законодавстві питання захисту прав і інтересів державних службовців і їхньої юридичної відповідальності мають бути вирішені з прийняттям Кодексу загальних правил поведінки державних службовців.

Вирішення проблем юридичної відповідальності державних службовців і в законодавстві, і в практичному плані має бути пов'язано з вирішенням завдань боротьби з корупцією. Заходи з боротьби з корупцією необхідно розглядати як невід'ємну складову розвитку правового забезпечення державної служби.

Удосконалення правового статусу державних службовців має супроводжуватися створенням і запровадженням механізмів їхньої правової захищеності. Захист прав та інтересів державних службовців сприятиме досягненню стабільності статусу державного службовця й запровадженню механізмів контролю політичної нейтральності державної служби. Доцільно разом з цим вивчити практику розвинутих країн світу щодо використання інститутів захисту прав, соціально-економічних і професійних інтересів державних службовців через законодавче оформлення можливості їхнього об'єднання у професійні спілки. Також необхідно передбачити посилення впливу трудових колективів органів влади на процеси просування по службі, присвоєння чергових рангів, атестації державних службовців тощо, тим самим зробити механізм службової кар'єри об'єктивним, прозорим, відкритим і гласним.

Важливе значення для зміцнення і стабільності державної служби має необхідність реформування системи оплати праці державних службовців. Реформа оплати праці державних службовців повинна створити необхідні умови для професійного виконання службових обов'язків, укомплектування органів державної влади і місцевого самоврядування висококваліфікованими та досвідченими фахівцями, запровадити систему матеріального заохочення за сумлінну та ініціативну працю, змінити її характер на інноваційний. Метою цієї реформи є забезпечення конкурентоспроможності державної служби на ринку праці порівняно з роботою в галузях економіки України та інших галузях державного сектора, усунення відомчого та місцевого впливу, запобігання корупції, кардинальне підвищення зацікавленості працівників органів державної влади й місцевого самоврядування у продуктивній і якісній, ініціативній та ефективній, сумлінній і відповідальній роботі, у подальшому просуванні по кар'єрі на засадах особистих професійних досягнень.

**Законотворчий процес у галузі державної служби** сприятиме тому, що з часом, на нашу думку, виникне нова галузь права – право державної служби – зі своїм предметом правового регулювання. Право державної служби має стати регулятором державно-службових відносин не лише у сфері діяльності органів державної влади, а й обов'язково у сфері функціонування органів місцевого самоврядування.

**Розвиток правового забезпечення державної служби** сприятиме поліпшенню проведення єдиної кадрової політики у сфері державної служби, спрямованої на зміцнення та оновлення її кадрового потенціалу.

Під єдиною кадровою політикою у сфері державної служби слід розуміти стратегію, політичний курс щодо роботи з кадрами на загальнодержавному рівні, державну стратегію формування, розвитку та раціонального використання кадрів працівників органів державної влади та місцевого самоврядування. Її сутність полягає в тому, що держава та державний службовець як особа – соціальні партнери в професійно-трудовій та інтелектуальній самореалізації особистості.

Кадрова політика у сфері державної служби має здійснюватися у трьох взаємопов'язаних напрямках:

- забезпечення висококваліфікованими, компетентними кадрами органів державної влади та місцевого самоврядування;

- забезпечення професіоналізму державних службовців у всіх проявах якостей особи: спеціально-ділових, особистісних і моральних, шляхом досягнення ефективного функціонування та удосконалення системи навчання державних службовців;

- розвиток механізму формування нової генерації державних службовців, здатних ефективно працювати в умовах трансформаційного етапу розвитку держави.

**Процес розвитку державної служби** виводить на вирішення пріоритетного завдання удосконалення цілісної системи управління державною службою України на основі визначених у Конституції України принципів єдності державної влади (ст. 5 Конституції України), поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України) з урахуванням унітарного устрою держави (ст. 2 Конституції України).

Становлення та функціонування ефективного управління державною службою неможливо без удосконалення функціональної та формування організаційно-методичної вертикалі управління, що забезпечить єдину реалізацію норм права у сфері державної служби на всій території України, в усіх органах державної влади та місцевого

самоврядування незалежно від рівня управління (центрального або місцевого) і гілки влади (законодавчої, виконавчої або судової).

Однією з найважливіших функцій системи управління державною службою є забезпечення контролю і нагляду за реалізацією державної політики та спеціального законодавства про державну службу. Йдеться перш за все про посилення надвідомчого контролю та нагляду щодо всіх органів державної влади, незалежно від того, до якої гілки влади (законодавчої, виконавчої, судової) вони належать, та органів місцевого самоврядування.

Концептуальних змін потребує характер діяльності структурних підрозділів органів державної влади з питань державної служби. Він має бути переорієнтований на виконання, як провідних функцій, аналізу, прогнозування, оцінювання ефективності діяльності органу та його структурних підрозділів, професійної діяльності державних службовців тощо.

Підвищення ефективності державної служби та посилення впливу владної вертикалі на реалізацію єдиної кадрової політики у сфері державної служби може бути досягнуто шляхом запровадження інституту спеціальних уповноважених, які мають підпорядковуватися центральному органу виконавчої влади зі спеціальним статусом з питань державної служби, або запровадження подвійного підпорядкування кадрових служб цьому органу.

Раціонально побудована система управління державною службою має виконувати і більш загальні завдання: забезпечити формування таких політичних і правових передумов, що гарантують зворотний зв'язок від громадян, різних інститутів громадянського суспільства до держави, стимулюють необхідність у постійному вдосконаленні функціонування державного апарату і державної служби за рахунок структурної модернізації, заходів, що дозволяють вести активну боротьбу з корупцією, бюрократизмом і закритістю.

**Формування дієвої системи державної служби** – досить тривалий процес, протягом якого безумовно з'являться фактори, що вимагатимуть певної корекції первинних планів. Але «каркас» цієї системи сьогодні вже створений.

Вирішення питань розвитку державної служби має здійснюватися еволюційним шляхом з урахуванням економічного та соціального стану держави.

До першочергових завдань, що мають бути здійснені найближчим часом, слід віднести:

- законодавче вирішення питань вищого та центральних органів виконавчої влади;
- оновлення законодавства щодо державної служби;

- забезпечення стабільності державної служби та професіоналізму її кадрів;
- суттєве поліпшення інформаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення державної служби;
- суттєве удосконалення умов оплати праці державних службовців;
- забезпечення науково-методичного та експертно-аналітичного супроводження розвитку державної служби;
- формування позитивного іміджу та авторитету державної служби та державного службовця;
- удосконалення правових і нормативних засад управління системою державної служби;
- забезпечення дієвого контролю в системі державної служби, зокрема заходів щодо боротьби з корупцією та іншими зловживаннями.

На наступних етапах мають бути реалізовані заходи, що призведуть до завершення формування єдиної системи державної служби, здійснення структурної реформи державного апарату, створення різних видів і форм демократичного контролю над ним, нових форм зв'язку державного апарату з громадянами та інститутами громадянського суспільства.

У перспективі може постати питання щодо розроблення концепції державної служби, яка б охоплювала весь механізм держави.

Проведення адміністративної реформи та розвиток державної служби як невід'ємної складової цього процесу має здійснюватися на основі програмно-цільових методів і забезпечити виконання місії сучасної держави – служіння суспільству, реалізацію сучасної парадигми державного управління, захист прав і свобод людини і громадянина, політичне та соціальне партнерство.

### **5.1.3. Законодавчі основи державної служби**

#### ***Конституційно-правові засади державної служби***

Конституція України визначила державну службу як найважливіший інститут у справі розвитку української державності. Сучасна держава має величезну кількість різноманітних завдань і функцій, від успішної реалізації яких залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи, а відтак вона не може існувати без професійного службового корпусу.

Державна служба є підпорядкованим елементом у структурі держави, який реагує на політичні імпульси з боку політичного керівництва. Політики, які прийшли до влади через вільні вибори та

виражають волю населення, здобувають право визначати державну політику (у тому числі державну кадрову політику, що має бути пов'язана правом).

**Завдання державної служби** полягає в тому, щоб запроваджувати в життя державну політику. Її реалізація на практиці може зіткнутися з певними труднощами, оскільки державні службовці є «слугами» держави за змістом самого визначення, але в той же час за принципами державної служби є «слугами» народу і, працюючи в органах державної влади чи апараті органів місцевого самоврядування, можуть мати свої власні погляди на політику, що провадиться. При цьому, за законом, державні службовці, перебуваючи на службі, мають реалізовувати лише державні рішення, а свої політичні переконання виносити за межі виконання посадових обов'язків і повноважень.

**Норми Конституції України** є нормами прямої дії. Вони не можуть бути змінені будь-якими законами. Водночас сам текст Конституції містить вказівки щодо необхідності прийняття низки законів, які сприятимуть розвитку положень, закріплених Конституцією в загальній формі.

Конституція та закони України регулюють найважливіші суспільні відносини та закріплюють основи конституційного ладу і державного устрою; основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина; форми та види власності, основи кримінального, адміністративного, цивільного, сімейного та інших галузей законодавства, а також інші принципові напрями життєдіяльності суспільства й держави. Їхня дія має універсальний, загальнообов'язковий характер за колом осіб, у часі й просторі.

Державна служба має розвиватися й реформуватися на підставі визначених Конституцією України засад (рис. 5.1) основ конституційного ладу; прав, свобод і обов'язків людини і громадянина; інституту президентства; інституту законодавчої влади; інституту виконавчої влади; інституту судової влади; інституту прокуратури; інституту місцевого самоврядування.

**Інституціональні положення державної служби**, які так чи інакше встановлюють державно-службові відносини, вміщено в різних розділах Конституції України.

Ст. 38 розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України передбачає право громадян брати участь в управлінні державними справами. Зокрема вона визначає рівне для всіх громадян право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Ці конституційні положення відповідають Міжнародному пакту про громадянські та



політичні права від 16 грудня 1966 р., згідно з яким кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації та необґрунтованих обмежень право й можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через вільно обраних представників. Під час приймання на державну службу не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання або іншими ознаками, а також інших обставин для громадян, чия професійна підготовка відповідає вимогам щодо відповідної посади.

## Конституційно-правові засади державної служби



Рис. 5.1. Принципи та правовий статус державної служби

Право громадян брати участь в управлінні державними справами забезпечується також можливістю обирати й бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У Конституції визначено також інші форми участі громадян в управлінні справами держави. Згідно зі ст. 36 громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські об'єднання для здійснення і захисту своїх прав і свобод і задоволення

політичних, економічних, культурних та інших інтересів. Політичні партії у свою чергу сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян.

Конституційне право громадян на участь в управлінні справами держави забезпечується також іншими правами:

- збиратися мирно і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування (ст. 39);

- направляти індивідуальні або колективні письмові звернення чи особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законодавством термін (ст. 40);

- на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (ст. 44);

- на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55);

- звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 55);

- звертатися після використання всіх національних засобів правового захисту за захистом своїх прав і свобод до відповідних судових органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ст. 55);

- на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56).

Усі права та свободи є рівними як для чоловіків, так і для жінок. Надання жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній діяльності забезпечується ст. 24 Конституції України. У сфері державної служби ця рівність має виключати дискримінацію жінок, які вступають на службу, проходять службу або просуваються по ній.

Конституція України (ст. 92) встановила, що виключно законами України визначаються основи державної служби, організація та діяльність органів виконавчої влади, засади місцевого самоврядування.

**Конституція України** значною мірою регулює питання, пов'язані з визначенням і реалізацією правового статусу державних службовців.

Правовий статус державних службовців є одним з основних елементів правового інституту державної служби. Інші структурні

утворення останнього покликані забезпечувати функціонування професійного кадрового персоналу, вони конкретизують, уточнюють правовий статус державних службовців і дають змогу повною мірою реалізувати його потенціал.

**Правовий статус державних службовців** містить такі складові: способи заміщення посад; нормування та організація праці; вимоги, що висуваються до державних службовців, і гарантії держави; права, обов'язки, обмеження та заборони щодо посади; проходження служби (атестація, підвищення по службі, присвоєння рангу, спеціального звання тощо); заходи стимулювання та відповідальності.

Конституція України визначає два способи заміщення посад (у різних процедурах і співвідношеннях): виборність і призначення.

Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на п'ять років (ст. 103).

Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою Верховної Ради України, а питання припинення його повноважень і відставки належать до компетенції Президента України (ст. 106, п. 9). Члени Кабінету Міністрів України, керівники інших центральних органів виконавчої влади та голови місцевих державних адміністрацій призначаються за поданням Прем'єр-міністра України та припиняють свої повноваження за рішенням Президента України (ст. 106, п. 10). Призначення на посади та звільнення з посад за згодою з Верховною Радою України голів Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України є повноваженнями Президента України (ст. 106, п. 14). За такою самою процедурою призначається Голова Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку. Президент також призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади (ст. 106, п. 11), призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях (ст. 106, п. 5), призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (ст. 106, п. 13), призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України (ст. 106, п. 17), призначає третину Конституційного Суду України (ст. 106, п. 22).

Верховна Рада України здійснює призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати (ст. 85, п. 16), Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 85, п. 17), призначення половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (ст. 85, п. 20), призначення на

посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої Комісії за поданням Президента України (ст. 85, п. 21), призначення третини складу Конституційного Суду України (ст. 85, п. 26), призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України і структури її апарату (ст. 85, п. 35).

Заступники керівників центральних органів виконавчої влади призначаються указами Президента України.

Заступники голів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду й звільняються з посади керівниками цих органів у встановленому порядку.

Інші державні службовці призначаються та звільняються з посад керівниками органів у визначеному Законом України «Про державну службу» порядку.

Конституція України також визначає певні умови призначення на посади, зокрема прийняття присяги.

При вступі на посаду Президент України, як глава держави (ст. 102), складає присягу, текст якої містить ст. 104 Конституції України. Вона виражає такий принцип служби, як вірність Україні, оскільки всі посадові особи, які за законодавством складають присягу, присягають боронити суверенітет і незалежність України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, відстоювати права та свободи громадян. Отже, Конституція встановлює принцип вірності Президента України своїй державі й принцип довіри народом, який обрав його на посаду.

Конституцією України також встановлюються певні обмеження на зайняття посад. Так, ст. 78 визначає, що народні депутати не можуть мати іншого представницького мандата чи перебувати на державній службі. Мета цього конституційного положення — запобігти залежності народних депутатів від будь-яких органів державної влади або особистих інтересів інших осіб. За допомогою цього положення реалізується принцип поділу влади, за яким одній і тій самій особі забороняється виконувати функції законодавчої та виконавчої влади.

Державні службовці мають певний правовий статус. Для державного службовця визначено особливі умови вступу на державну службу, проходження та припинення служби. Вони реалізують надані їм повноваження, функції як усередині органу державної влади, так і щодо зовнішніх суб'єктів права (громадян, інших організацій тощо).

Права державних службовців як складовий фактор їхнього правового статусу ґрунтуються на конституційних правах громадян України.

Конституцією України для державних службовців, як і для всіх громадян України, встановлюються право на повагу до його гідності (ст. 27); право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29); гарантія на недоторканність житла (ст. 30); інші права і гарантії, визначені ст. 31–35, 43, 45–49, 53, 59.

Конституція України передбачає можливість деякого обмеження прав і свобод людини й громадянина. Проте варто було доповнити її зазначенням можливості визначення обмежень прав і свобод громадянина конкретними конституційними законами не лише в умовах надзвичайного стану.

Правовий статус державних службовців залежить від умов, у яких проходить державна служба. Тому особливості статусу державних службовців можуть визначитися також ситуацією, що виникла, наприклад запровадження режиму надзвичайного чи воєнного стану; оголошення мобілізації; інші встановлені спеціальними законами адміністративно-правові режими. У цих випадках зміст статусу державного службовця може змінюватися; службовці можуть отримувати додаткові повноваження, права; для них можуть установлюватися спеціальні обов'язки та особливі умови проходження служби та юридичної відповідальності.

Специфіка виконуваних службовцями завдань і функцій держави визначає особливості правового статусу різних категорій посад державних службовців.

Найважливішою передумовою побудови правової держави, з одного боку, є виконання державними службовцями своїх функцій на основі принципу політичного нейтралітету. Майже всі розвинуті в економіко-правовому відношенні держави завжди намагаються сформувати такий державний апарат, який був би вільним від впливу ззовні. Тому основне завдання державних службовців у цих країнах полягає в тому, щоб реалізувати державні рішення, прийняті в установленому порядку.

Принциповою рисою, що характеризує сучасну правову державу, є наявність багатопартійної системи. За ст. 36 Конституції України, визнається політична різноманітність, багатопартійність. А відтак закономірно виникає питання про співвідношення державної служби як практичної професійної діяльності державних службовців і можливості для них бути членами різних політичних партій.

В умовах зіткнення інтересів організованих соціальних груп і їхнього різноспрямованого впливу потрібна незалежна державна служба, яка є прибічником інтересів усього суспільства й держави загалом і водночас прагне справедливого та зваженого врахування

групових інтересів. Державний службовець зобов'язаний нести свою службу в інтересах особи і громадянина, всього суспільства. Держава у свою чергу повинна повною мірою гарантувати таку службу й мати право довіряти її здійснення державним службовцям.

У країнах з розвинутою правовою системою, тобто в умовах гарантованого та усталеного правопорядку, в органах державної влади існують два види службовців – політичні чиновники та чиновники-фахівці. Політичні чиновники сходять з державної арени з приходом до влади представників інших партій, які формують новий урядовий кабінет. Чиновники-фахівці постійно виконують завдання та функції держави незалежно від того, які політичні зміни відбуваються в державі, у структурах управління при регулярній зміні влади. У цьому проявляються такі принципи професійної служби на Заході, як довічність служби й практична незмінюваність на службі. Ці чиновники зазвичай мають дуже високий рівень професійно-адміністративної підготовки й нерідко перевершують у цьому своїх керівників — політичних чиновників. Отже, вони забезпечують неперервність службово-управлінського процесу.

«Справжній» державний службовець має бути поза політикою. Якщо державна служба — це професія, то це вже не політика, а вирішення практичних завдань. Посадові обов'язки такий чиновник виконує неупереджено, незважаючи на свої політичні пристрасті та переконання.

Законом України «Про державну службу» встановлено, що державним службовцям забороняється бути зв'язаними рішеннями партій, політичних рухів та інших громадських об'єднань, брати участь у страйках, а також «вчиняти дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу» (ст. 16). Отже, це також визначає коло політичних правообмежень державних службовців.

Державна служба має гарантувати безперервність державних дій навіть у разі постійної зміни співвідношення політичних сил у суспільстві. Тому державна служба має бути покладена й в основу парламентської демократії.

Громадянин, який вступає на державну службу, добровільно погоджується на окремі обмеження своїх конституційних прав і свобод, що стає нормою, основою для всієї системи державної служби. У цьому й полягає принцип позапартійності (політичного нейтралітету) державної служби.

Конституція України як джерело законодавства про державну службу заклала підхід до неї ззовні, з більш високого, загальнодержавного рівня. Державна служба являє собою цілісне

явище, один з численних аспектів суспільного життя, що унормовується конституційними положеннями. Конституція заклала засади самої державної служби й законодавства про неї та шляхи його розвитку.

Закон України «Про державну службу» регулює весь комплекс найбільш визначальних питань і аспектів державної служби зсередини, іншими словами, визначає конкретні засади її організації, функціонування, місця в системі суспільних відносин, правове положення державних службовців. Він є тією базою, на підставі якої прийнята ціла низка нормативно-правових актів, що остаточно унормували питання формування, реалізації та припинення державно-службових відносин державними службовцями, їхнього статусу, кар'єри, класифікації, прав, обов'язків, повноважень, відповідальності, матеріального та соціально-побутового обслуговування тощо.

Треба зазначити, що закони самі по собі не мають можливості вирішувати конкретні проблеми через узагальнюючий характер і наявність певних закономірностей у суспільних відносинах. Тим більше, що державна служба розвивається та потребує оперативного регулювання. Воно здійснюється нормативними актами Президента та Кабінету Міністрів України.

### ***Цілі, завдання та функції державної служби***

Сучасні органи державної влади є складними комплексними організаціями. Запорукою успішного функціонування організації, тобто досягнення цілей діяльності, є науково обґрунтований вибір її цільової, функціональної та організаційної структур, упорядкування технологічних управлінських та операційних (процедурних) процесів, налагодження ділових відносин між державними службовцями по горизонталі і вертикалі, особливо між виконавцями і керівниками.

**Організаційна діяльність державної служби** зазвичай спрямовується на надання певних послуг суспільству. Саме тому державна служба потребує оптимального, у тому числі узгодженого по вертикалі і горизонталі, визначення цілей, повноважень, структури органів, які б забезпечували результативне та ефективне функціонування і відповідну поведінку як органу в цілому, так і його державних службовців.

Те саме стосується і визначення технологічних управлінських і виконавських процесів в організації. Проектування та конструювання функціональних і організаційних структур мають базуватися на цільовому підході, у тому числі з урахуванням застосування програмних методів досягнення цілей функціонування органу (тобто програмно-цільова діяльність органу влади) і підвищення ефективності діяльності органу.

Головною вимогою до раціонального проектування, конструювання та функціонування сучасних органів влади є забезпечення ними ефективного досягнення поставлених цілей. Це найбільш складне завдання в суспільстві, культурні і політичні цінності якого роблять значний наголос на цінностях громадянського суспільства. За відсутності або недостатніх прозорості та гласності, громадського контролю діяльності органів влади вони часто-густо замість того, щоб бути ефективними інструментами раціонального досягнення визначених цілей, перетворюються в засіб забезпечення свого власного існування і виживання, розширення і максимізації владних функцій.

З метою запровадження цінностей демократичної, правової соціальної держави, розбудови громадянського суспільства та контролю за діяльністю органів влади та органів місцевого самоврядування розвинуті країни актуалізують і розвивають громадський, соціологічний та інший міждисциплінарний аналіз цільових, функціональних і організаційних структур цих органів. За його допомогою досліджуються і коригуються формальні і неформальні структури контролю, розподіл завдань, процес прийняття і виконання рішень, практика управління, інноваційні, технологічні та організаційні зміни в організаціях.

Державна служба має забезпечити розумно організоване, демократичне, правове та результативне державне управління шляхом розвитку свого соціально-правового інституту і професіоналізації свого кадрового складу.

Державна служба має надати державному управлінню системного характеру, програмно-цільового підходу та забезпечити належне надання послуг людині, громадянину, всім інститутам громадянського суспільства, управлінський професіоналізм, законність, правову компетентність, організованість і дисципліну, результативність, раціональність, ефективність та інші риси функціонування механізму держави, яких потребують наше суспільство та держава.

**Вихідні позиції концепції розвитку державної служби** визначаються необхідністю надання системного характеру перетворенням у сфері державної служби, зосередивши основну увагу на інституційно-правових аспектах інституту державної служби. Успішне запровадження заходів цього напрямку дозволить зміцнити правовий фундамент єдиної системи державної служби. При цьому система, що розвивається, не тільки має стати відлагодженою в усіх її ланках, високопрофесійною, результативною, стабільною та авторитетною, а й гарантувати демократичний характер взаємовідносин державного апарату і державної служби з громадянами та всіма



інститутами громадянського суспільства, запровадити конституційний принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина.

Складовими елементами системи державної служби є цілі, завдання та функції державної служби.

Системність державної служби передбачає розкриття системоформуючого фактора як визначальної характеристики системи.

Концепція адміністративної реформи основними цілями та завданнями державної служби визначає:

- охорону конституційного устрою;
- створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства;
- захист прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечення ефективної діяльності органів державної влади відповідно до їхніх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг політичному керівництву цих органів і громадськості.

**Головні цілі та завдання державної служби**, що визначають процес її функціонування в цілому, потребують певної суттєвої конкретизації, яка дозволить визначити цілі та завдання окремих підінститутів (підсистем) і встановити критерії діагностичності їх досягнення. На певному етапі цілезаснування всієї системи та її окремих складових у теоретичному плані, підходячи до них з найширших позицій, доцільно визначити такі цілі:

- забезпечення досягнення цілей і виконання завдань і функцій держави;
- забезпечення стабільності в політичній, економічній і соціальній сферах, що передбачає запровадження політики та механізмів політичного і соціального партнерства;
- підготовка проектів і виконання політичних рішень, що прийматимуться Президентом України, парламентом, вищим органом виконавчої влади;
- забезпечення суспільного добробуту тощо.

Конкретизуючи викладене вище, основними завданнями державної служби можна назвати такі:

- захист прав, свобод і законних інтересів громадян;
- охорона конституційного ладу України; створення та забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного та соціального партнерства;
- формування суспільно-політичних і правових умов для практичного досягнення цілей і здійснення завдань і функцій органів державної влади і місцевого самоврядування;

- забезпечення ефективного функціонування механізму держави та державного апарату;

- комплектування персоналу органів державної влади висококваліфікованими фахівцями, здатними професійно виконувати свої посадові обов'язки;

- удосконалення умов професійної діяльності державних службовців;

- забезпечення дії принципу прозорості в діяльності державних службовців і державного апарату, дотримання законності, викорінення бюрократизму, протекціонізму, корупції та інших негативних явищ у державній службі;

- забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

- створення соціальних, інформаційних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для діяльності персоналу органів державної влади і місцевого самоврядування, зокрема створення і підтримання сприятливих міжособистісних відносин, які б забезпечували розвиток позитивних особистих якостей працівників, їхніх здібностей та ефективність управлінської праці;

- удосконалення порядку добору кадрів, просування по службі, проведення атестацій, присвоєння рангів, стимулювання до сумлінної праці та відповідальності тощо.

Водночас державна служба як соціально-правовий інститут має забезпечувати стабільність управління та відігравати роль стабілізатора соціально-політичного життя, вирішуючи політичні конфлікти й урівноважуючи дії різних політичних сил (забезпечення політичного партнерства).

Цілі й завдання державної служби обумовлюють розкриття системно-функціонального аспекту державної служби як системи.

**Функції державної служби** – це основні напрями діяльності державної служби щодо її кадрового, нормативно-правового та наукового забезпечення, а також забезпечення реалізації загальних напрямів політики у сфері державної служби.

Функції державної служби зумовлені об'єктивними закономірностями. Зміст кожної функції визначається цілями, що стоять перед державою та державним управлінням, і специфікою об'єкта державного управління, особливостями державно-службових повноважень, сфери діяльності та посадових обов'язків державних службовців тощо.

Стосовно функцій державної служби слід зазначити, що вона вирішує завдання держави, виконує її функції й функції органів

державної влади. Отже, державна служба з функціонального погляду являє собою певне цілеспрямоване діяння суб'єкта державно-службових відносин з метою впорядкування організації та практичної діяльності системи органів державної влади. Це діяння має яскраво виражений управлінський характер.

Одним із основних завдань державного управління є формування кадрового потенціалу органів державної влади. Це робиться для того, щоб персонал і організаційні засоби, потрібні для вирішення завдань державного управління, відповідали б цілям і завданням держави й були б у її розпорядженні. У разі такого підходу до дослідження державної служби доцільно виокремлювати всередині системи державного управління такий інститут, як державна служба.

Державна служба являє собою найважливішу сферу державно-управлінського діяння. Державна служба, яка реалізує на практиці функції органів державної влади і виконує їхні завдання, функціонує в усіх галузях. Тому аналіз функцій державної служби дає змогу оцінити її роль і призначення в механізмі держави, визначити її ефективність, корисність і значущість, ураховуючи те, що державна служба є основним каналом реалізації правовідносин, що виникають у процесі здійснення компетенції органів державної влади, виконання завдань і повноважень державних службовців.

Державна служба в сучасному розумінні зводиться до здійснення функцій державного управління, яке розглядається в широкому значенні, тобто як управлінська діяльність усіх органів у системі законодавчої, виконавчої й судової влади та органах місцевого самоврядування.

При такому підході діяльність як законодавчих, так і виконавчих, а також судових органів державної влади підпадає під формулювання «управління державою». Інакше кажучи, державне управління в такому розумінні характеризує всю діяльність держави, пов'язану з організуючим впливом з боку спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини. Зазвичай цю діяльність здійснюють державні службовці.

Тим самим державна служба постає адміністративно-процесуальною системою реалізації положень Конституції та законів України, законодавчо закріпленої державної політики.

Розглядаючи види та класифікацію функцій державної служби, доцільно перелічити найважливіші для сучасного етапу функції:

- правотворча, тобто розроблення та прийняття правових актів, підвищення якості нормотворчої діяльності органів державної влади;
- організаційна, тобто створення системи державної служби та підтримання в ній порядку й законності; розвиток кадрової політики та

правового, економічного, соціального, організаційного та культурного інститутів державної служби;

- регулювальна, тобто розроблення й реалізація політики, спрямованої на створення конкретних державних програм; регулювання господарського життя в країні; управління підприємствами та установами державного сектора; регулювання діяльності підприємств недержавного сектора;

- забезпечувально-відновлювальна, тобто забезпечення прав і свобод людини й громадянина;

- примусу, тобто застосування державою встановлених у законодавстві заходів державного примусу в суворо визначених ситуаціях як необхідний елемент демократичного правового порядку;

- контролю, тобто забезпечення державного контролю й нагляду у сфері управлінської діяльності держави.

Функції державної служби можна поділити на основні та специфічні. У свою чергу основні й специфічні функції поділяються на загальні, спеціальні та допоміжні.

**Основні функції державної служби** – це загальні, типові, такі, що характерні для всіх управлінських зв'язків, такі, що забезпечують досягнення узгодженості та впорядкованості у сфері державного управління, такі, що визначають взаємодію між суб'єктами та об'єктами управління.

Основні загальні функції державної служби запропоновані Ю. М. Старіловим. Разом із тим застосування теорії системного підходу обґрунтовує їх конкретизацію. До них належать:

- інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади, тобто збирання, отримання, опрацювання та аналіз інформації, потрібної для здійснення державно-управлінської діяльності;

- прогнозування цілей і моделювання розвитку механізму держави, державного апарату, державної служби, органів державної влади, стандартів державного управління;

- прогнозування, тобто науково обґрунтоване передбачення цілей у розвитку та в результаті будь-яких подій чи процесів у системі державної діяльності, у державній службі на основі отриманих даних, досягнень наукового аналізу, професійного досвіду та практики;

- планування як визначення напрямів, темпів, кількісних і якісних показників тих чи інших процесів у системі державного управління, функцій держави (економічних, соціально-культурних, військових, оборонних, боротьба з організованою злочинністю й корупцією в системі державної служби тощо), спрямованих на досягнення попередньо визначених цілей; розроблення цілей і завдань, напрямів розвитку та реформи всієї державної діяльності й державної служби;

- організація як формування системи державної служби на базі встановлених цілей, принципів і підходів до цього процесу, визначення структури керуючої й керованої систем у державній службі, визначення їхньої компетенції, взаємовідносин взаємозв'язку, що мають характер взаємосприяння; організація у вузькому значенні – це впорядкування структури функцій і повноважень органів державної влади, структури самих органів, штатів, персоналу, процесів державного управління;

- керівництво – встановлення правил, нормативів, напрямів діяльності та окремих дій органів державної влади, керованих об'єктів;

- координація – погодження діяльності різних структур державного механізму для досягнення загальних цілей і завдань держави;

- розпорядництво, тобто оперативне регулювання режиму належної державної діяльності; у вузькому значенні – це поточні вказівки керівними державними службовцями;

- контроль – визначення відповідності чи невідповідності фактичного стану державної служби, її структури та конкретних дій державних службовців потребам соціально-економічного розвитку держави;

- облік – фіксація та аналіз інформації щодо повноважень і переліку органів державної влади, державних управлінських рішень, реєстру посад державних службовців, кадрового складу державної служби, результатів реалізації державно-службових відносин тощо.

Однією з найважливіших функцій державної служби, що виникла з прийняттям Конституції України, яка встановила багатопартійну систему в Україні, є політична функція. Через цю функцію державна служба реалізує державну політику, вироблену Президентом, Парламентом і Вищим органом виконавчої влади. Державна служба покликана забезпечити стабільне державне управління та врівноважити дії різних політичних сил. Державний службовець виконує свій службовий обов'язок в інтересах держави, а вона має гарантувати стабільну державну службу.

Головні загальні функції державної служби, за Концепцією проведення в Україні адміністративної реформи:

- забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами;

- залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів;

- побудова кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців;

- професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу державної служби;

- здійснення ефективного управління державною службою;

- забезпечення зв'язків з громадськістю.

Разом із тим перелік основних ідей щодо функцій державної служби, викладений у Концепції, має бути доповнений деякими загальними функціями, що уточнюють функціональну реалізацію цілей і завдань державної служби:

- здійснення державної кадрової політики у сфері державної служби;

- розроблення нормативно-правового забезпечення державної служби;

- планування та прогнозування розвитку персоналу державної служби;

- аналіз стану та ефективності державної служби в органах державної влади та місцевого самоврядування;

- нормативно-правове та організаційне забезпечення комплектування персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування з урахуванням здібностей, професійних досягнень, особистісних і моральних якостей службовців;

- створення та ведення реєстру органів державної влади, місцевого самоврядування та реєстрів державних посад і посад державних службовців;

- розроблення та запровадження сучасних типових схем управління та їхнього методичного забезпечення;

- створення і ведення функціонального класифікатора органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- визначення і унормування професійно-кваліфікаційних характеристик посад державного апарату та органів місцевого самоврядування;

- визначення кваліфікаційних вимог до державних службовців;

- удосконалення соціально-правових умов і гарантій, потрібних для діяльності державних службовців;

- організація і методичне управління професійною підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації та стажуванням державних службовців;

- формування сучасної інформаційно-аналітичної мережі, яка б містила інформацію про систему нормативних актів державної служби, забезпечувала облік і аналіз персонального складу державних службовців, моніторинг ефективності діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування тощо;

- створення та запровадження правових механізмів захисту прав і інтересів державних службовців;

- інформування громадськості про діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та державних службовців;

- контроль за дотриманням законодавства про державну службу та діяльністю її персоналу.

Розгляд питання щодо функцій державної служби дає змогу уточнити не лише її основне призначення, а й виявити невирішені проблеми з метою ліквідації прогалин у правовому регулюванні чи його недоліків, розроблення напрямів і визначення засобів удосконалення державної служби та її розвитку. Функції державної служби зумовлені її внутрішніми властивостями та принциповими рисами. Загалом можна констатувати, що функціями державної служби є забезпечення здійснення функцій безпосередньо держави, оскільки державна служба забезпечує реалізацію завдань і функцій держави через її механізм, практичне виконання службовцями своїх посадових обов'язків, що визначаються компетенцією конкретних органів державної влади та місцевого самоврядування.

Специфічні загальні функції державної служби, з одного боку, стосуються діяльності персоналу органів державної влади, пов'язаної зі здійсненням державного примусу у сфері підтримання правопорядку, громадського порядку, проведення податкової політики тощо, а з іншого – можуть розглядатися як регулятивний чи інший організаційний вплив (діяльність), який передбачає обмежене й доцільне втручання у сферу економіки та соціально-культурного будівництва, де нерідко об'єкти управління не належать державі й мають значну самостійність у виборі рішень і їхньої реалізації.

**Допоміжні функції державної служби** – це обслуговування діяльності державних організацій у межах основних і специфічних загальних і спеціальних функцій. Це діловодство, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення тощо.

*Спеціальні функції державної служби* відображують особливості об'єкта управління (наприклад методичне, технічне керівництво, спеціальний державний нагляд). Спеціальні функції можуть доповнити загальні функції, де їх недостатньо. Так, спеціальна функція вивчення суспільної думки доповнює такі функції, як інформаційне забезпечення, прогнозування, планування, організація управління.

Перелік спеціальних функцій державної служби визначити досить важко, оскільки орган державної влади має багато напрямів діяльності, яка забезпечує виконання основних завдань цього органу. До спеціальних функцій державної служби можна віднести:

- розроблення та введення нормативів чисельності матеріальних, фінансових і трудових витрат органів державної влади;
- обґрунтування фінансових та інших матеріальних витрат на утримання персоналу органу;

- вироблення критеріїв оцінювання ефективності діяльності державних службовців;

- розроблення нормативних правових актів, які визначають державно-службові відносини чи інші правовідносини в органах державної влади із спеціальним статусом.

Але є й інші підходи до класифікації функцій.

### ***Основні принципи державної служби***

Проведення адміністративної реформи в Україні обумовлює підвищення ролі та значення державної служби як ефективного інструменту, що забезпечить реалізацію завдань і функцій державного управління в демократичній, правовій, соціальній і світській державі. У змістовому плані державна стратегія кадрового забезпечення адміністративної реформи значною мірою спрямована на ефективне використання людських ресурсів України на основі всебічного розвитку особи, підвищення її професіоналізму, ефективної реалізації її здібностей та особистих інтересів у трудовій діяльності. Розвиток державної служби має здійснюватися на засадах законодавчо визнаних принципів державної служби. Останні визначають основні риси, сутнісні характеристики, найважливіший зміст і значення самої державної служби.

**Принципи державної служби** обумовлені конституційно визначеними принципами держави, державного устрою, державного управління, державного механізму та державного апарату.

Конституційне та законодавче встановлення принципів державної служби обумовлює функціонування органів державної влади, професійну діяльність державних службовців, сталість правового регулювання державно-службових правовідносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства та нормативних актів Президента України та Кабінету Міністрів України.

Принципи державної служби як наукова категорія визначають вихідні положення і теоретичні ідеї, що відображують об'єктивні закономірності розвитку суспільства та держави, найбільш характерні риси організації та функціонування не тільки самої державної служби, а й усієї системи державного апарату, судочинства та прокуратури, визначають зміст складних взаємовідносин усередині всього механізму держави. Вони закладаються в основу формування та функціонування органів державної влади (законодавчої, виконавчої й судової гілок влади, прокуратури).

Принципи державної служби охоплюють усі правові, організаційні, функціональні та інші сторони, з яких складається зміст державної служби.



Узагальнюючи, можна сказати, що принципи державної служби – це такі основоположні ідеї, настанови, положення, що відображують об'єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації цілей, завдань і функцій держави, органів усіх гілок влади, прокуратури, повноважень та обов'язків державних службовців.

Принципи державної служби об'єктивно:

- визначають сутність державної служби, її найважливіші риси;
- висвітлюють загальний характер управлінської, нормо-проектної, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої та інші сторони діяльності державних службовців;
- встановлюють закономірності в системі організації та функціонування державної служби;
- обумовлюють значущість, законність і соціальну цінність правовідносин, що виникають у системі державної служби;
- відображують об'єктивні зв'язки, що виникають у системі державно-службових правовідносин;
- закріплюють згадане в нормах правового інституту державної служби.

Принципи державної служби визначаються Конституцією України, Законом України «Про державну службу», іншими законодавчими та нормативними актами. Вони реалізуються через практичну професійну діяльність державних службовців.

Об'єктивні закономірності діяльності органів державної влади, прокуратури знайшли своє вираження в комплексі принципів державної служби. Як і принципи державного управління, їх доцільно класифікувати на конституційні та організаційно-функціональні.

**Конституційні принципи** зумовлені положеннями Конституції України та конкретизуються у відповідних законодавчих актах. Організаційно-функціональні принципи відображують засади побудови та функціонування державної служби, державного апарату.

До конституційних принципів слід віднести такі:

- принцип служіння народу України;
- принцип верховенства Конституції України та законів над іншими нормативно-правовими актами;
- принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина;
- принцип демократизму і законності;
- принцип гуманізму та соціальної справедливості;
- принцип єдності державної влади;
- принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову;
- принцип рівного доступу громадян до державної служби;
- принцип політичної нейтральності державної служби, відокремлення релігійних об'єднань від держави.

**Організаційно-функціональні принципи державної служби** можна віднести до категорій положень, які встановлено в спеціальних законодавчих та інших актах про державну службу і які визначають специфічні відносини державно-службового характеру:

- принцип обов'язковості виконання для державних службовців рішень, прийнятих вищими органами державної влади та керівниками в межах їхніх повноважень і згідно з законодавством України;

- принцип єдності основних вимог, що висуваються до державної служби;

- принципи професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі державних службовців;

- принцип прозорості в здійсненні державної служби;

- принцип персональної відповідальності державних службовців за рішення, які вони готують і приймають, за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків;

- принцип дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування;

- принцип дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян;

- принцип стабільності кадрів державних службовців в органах державної влади;

- принцип соціальної захищеності державних службовців.

З погляду організації та функціонування державної служби всі розглянуті принципи можна поділити на дві групи:

- принципи організації державної служби;

- принципи її практичного функціонування.

Залежно від місця в структурі правового інституту державної служби можна виокремити галузеві та конкретно-інституційні принципи. Принципи державної служби можуть поширюватися на весь інститут державної служби, а можуть характеризувати його окремі структурні елементи. Наприклад, конституційний принцип рівності громадян при вступі на державну службу є загальним принципом працівників державної служби, оскільки він створює засади для утворення державно-службових відносин, а принцип об'єктивного оцінювання під час проведення атестації працівника — галузевим принципом державної служби, який діє лише в період існування державно-службових відносин.

Одним з основоположних принципів державної служби є принцип професіоналізму, визначений ст. 3 Закону України «Про державну службу».

Професія – це рід діяльності, заняття особи, яка володіє комплексом спеціальних фахових знань і практичних фахових умінь і навичок, набутих внаслідок поглибленої загальної та спеціальної фахової підготовки, а також досвіду роботи.

Професіоналізм являє собою глибоке та всебічне знання і володіння практичними навичками в певній галузі суспільно корисної діяльності.

Стосовно державної служби професіоналізм – це передусім здатність державного службовця, колективу державних службовців визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених перед ними завдань у межах нормативно визначених повноважень.

Структурно професіоналізм державної служби на рівні органу державної влади формується в систему:

- з організації та функціонування державної служби на основі сучасного наукового знання та передового досвіду, творчого використання фахових знань, умінь і навичок усіх службовців;

- оптимально можливого прояву здібностей, особистих якостей службовців, на основі їх раціонального використання на посадах, створення найбільш дієздатних колективів;

- найбільш повного використання професійно-творчого кадрового потенціалу органів державної влади та місцевого самоврядування.

Щодо державних службовців, їхній професіоналізм насамперед передбачає наявність вищої освіти (кваліфікації спеціаліста чи магістра) за спеціальністю, що є відповідною керованій сфері. Державні службовці мають також отримати певну професійну підготовку в галузі державного управління, державної служби, конституційного, адміністративного та інших галузей права, економіки.

Принцип професіоналізму полягає в тому, що державний службовець виконує свої обов'язки на професійній основі, тобто виконує основну роботу, за що отримує заробітну плату з державних коштів. Оскільки функціональні обов'язки посад державних службовців мають певну фахову спрямованість, то державний службовець повинен мати вищу освіту за спеціальністю, відповідною вимогам професійно-кваліфікаційної характеристики. Професіоналізм державного службовця покликаний забезпечити якісне виконання посадових обов'язків, стабільність державної служби, постійну готовність до підготовки та реалізації рішень із складних завдань, можливість підвищення своєї кваліфікації тощо.

Принцип професіоналізму державних службовців є провідною засадою при організації та функціонуванні державної служби. Це не

тільки одна з провідних вимог, що визначає формування та практичну діяльність персоналу, а й необхідна правова вимога, без якої неможливе отримання права на здійснення посадових повноважень.

Професіоналізм державних службовців можна розглядати як у широкому, так і вузькому розумінні. У першому випадку йдеться про необхідність отримання вищої освіти з кваліфікацією спеціаліста чи магістра, що дозволить виконувати не тільки фахові функції, але й загальні функції управління. На сьогодні можна стверджувати, що зайняття посад державних службовців I–IV категорій вимагає наявності наукових ступенів або, щонайменше, кваліфікації магістра державного управління. У другому випадку передбачається якісне виконання спеціальних завдань і функцій, характерних для конкретного виду державної управлінської діяльності, галузі чи сфери управління.

Вимоги, які висуваються в сучасних умовах до рівня професійної підготовки державних службовців, досить високі. Закон України «Про державну службу» фіксує необхідність наявності професійної підготовки для державних службовців, не конкретизуючи необхідний рівень їхньої кваліфікації. Вимоги щодо освітньо-кваліфікаційного рівня та спеціальності мають бути визначені професійно-кваліфікаційними характеристиками посад державних службовців.

Професіоналізм як принцип підбору, розстановки та просування по службі кадрів однаково важливий для органів усіх гілок влади. Разом із тим в органах виконавчої влади він має свій специфічний зміст, особливі риси та форми прояву.

Самою природою виконавчої влади, безпосередньою організуючою та практичною роллю і спрямованістю визначаються повноваження органів виконавчої влади. З урахуванням цього мають формуватися конкретні вимоги щодо професіоналізму діяльності органів взагалі та їхніх службовців.

Галузі та сектори економіки, сфери державного управління потребують високого «галузевого» професіоналізму. Службовцям різного профілю органів (міністерств, державних комітетів тощо) і різних рівнів (центральні органи, територіальні органи центральних органів, місцеві органи виконавчої влади) потрібні значною мірою різні знання, професійні вміння та навички.

**Принцип професіоналізму державної служби** має відповідну законодавчу та іншу нормативну базу. Перш за все це норми Конституції України, правові норми Закону України «Про державну службу», інших законів України, що регулюють проходження служби в органах, на які поширюється дія Закону України «Про державну службу». У них так чи інакше розглядаються різні аспекти принципу професіоналізму, у тому числі й компетентності в державній службі.

Реалізація принципу професіоналізму в першу чергу потребує постійного професійного розвитку персоналу державної служби, що має забезпечуватися активним функціонуванням, високим ступенем організації та науково-методичного управління системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Їх навчання можна розглядати як довгостроковий процес, складний за змістом, динамічний залежно від соціально-економічного стану держави, що має здійснюватися диференційовано з огляду на професійні обов'язки та повноваження державних службовців відповідно до цілей і завдань органів державної влади та місцевого самоврядування.

Проведення реформ в Україні вимагає високопрофесійної державної служби на всіх її рівнях. У першу чергу у ході адміністративної реформи мають бути чітко визначені цілі, завдання та функції центральних органів виконавчої влади, визначені та розподілені функції та повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Це закладе підґрунтя для оновлення комплексу професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців як однієї зі складових розроблення сучасних вимог до управлінських кадрів, формування критеріїв і методів оцінювання при їх доборі, просуванні по службі та атестації, визначення змісту навчання державних службовців, для удосконалення механізмів конкурсних і атестаційних заходів.

Принцип професіоналізму в навчанні державних службовців має стати провідним. Якщо конкретно розглядати питання про зміст навчання, то відповідно до діючих нормативних актів і рекомендацій Науково-методичної ради при Голодержслужбі України навчання державних службовців за професійними програмами підвищення кваліфікації передбачає відведення не менше 50 % навчального часу на удосконалення, розвиток і оновлення саме професійних практичних умінь і навичок на конкретній посаді.

Повноцінне та широкомасштабне запровадження принципу професіоналізму в державній службі потребує чіткої адміністративно-правової регламентації в нормативних актах з питань державно-службових відносин.

У професійному розвитку працівників державного апарату важливо максимально використовувати практику службової діяльності. Постановка перед службовцем нових, більш складних завдань, моделювання ситуацій, що вимагатимуть від нього прийняття самостійних, у тому числі інноваційних рішень, матеріальне стимулювання поліпшення якості праці спонукатимуть службовця до збагачення своїх професійних умінь, навичок і здібностей до

формування потреби в службовому зростанні. Уміння, навички та знання, здобуті та збагачені в процесі практичної діяльності, стають важливою передумовою для службової кар'єри.

Тому в професійному розвитку кадрів державної служби слід більш чітко (особливо з боку керівників кадрових служб органів державної влади) виокремити дві сторони:

- професійно-кваліфікаційний розвиток, в основному пов'язаний з підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації, здобуттям нових умінь, знань, навичок і нового досвіду;

- професійно-посадовий розвиток, в основному пов'язаний з раціональним добором і розстановкою кадрів на основі використання здібностей та особистих можливостей кожного працівника, оптимального використання в межах колективу працівників різного фаху, досвіду, віку, складу розуму та особистих якостей.

Все це може знайти відображення в плануванні кар'єри державного службовця, у гласному просуванні по службі тощо.

В органі державної влади важливо створити такі умови, при яких і державний службовець як особистість, і держава як основний замовник управлінських послуг для населення були б взаємно зацікавлені в підвищенні професіоналізму всього персоналу та конкретного працівника, у підвищенні ефективності управлінської праці. У такому разі планування та реалізація кар'єри державного службовця не можуть розглядатися тільки з погляду особистих інтересів, вони мають стати справою кадрових служб органів, їхніх керівників, узагалі держави.

#### **5.1.4. Особливості служби в органах місцевого самоврядування**

##### ***Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування***

Служба в органах місцевого самоврядування – **окремий вид публічної служби**, що підтверджується чинним законодавством, і вона не ототожнюється ані з державною службою, ані зі службою в недержавній сфері. Іноді щодо її позначення використовується термін муніципальна служба, що, на думку більшості вчених-адміністративістів (і з ними слід погодитися), є певною мірою необґрунтованим і передчасним. Служба в органах місцевого самоврядування має багато чого спільного у правовому регулюванні з державною службою, що дозволило сформуватися в адміністративно-правовій науці позиції про віднесення служби в органах місцевого самоврядування до різновидів державної служби, і на теоретичному рівні це питання

залишається й досі дискусійним. Службу в органах місцевого самоврядування можна розглядати як різновид публічної служби.

**Місцеве самоврядування в Україні** – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

**Служба в органах місцевого самоврядування** – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їхній правовий статус, порядок і правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування визначаються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р.

Згідно з положеннями згаданого Закону служба в органах місцевого самоврядування базується на таких основних принципах:

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенство права, демократизм і законність;
- гуманізм і соціальна справедливість;
- гласність;
- пріоритет прав і свобод людини і громадянина;
- рівні можливості доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їхніх ділових якостей і професійної підготовки;
- професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі;
- підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування;
- правова і соціальна захищеність посадових осіб місцевого самоврядування;

- захист інтересів відповідної територіальної громади;
- фінансове та матеріально-технічне забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- самостійність кадрової політики в територіальній громаді.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» так визначає поняття «посадова особа місцевого самоврядування»: особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження в здійсненні організаційно-розпорядницьких і консультативно-дорадчих функцій і одержує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

**Посада в органах місцевого самоврядування** – це передбачена законодавством України, статутом відповідної територіальної громади та визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органів місцевого самоврядування та їхнього апарату з установленими повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування та відповідальністю за здійснення цих повноважень.

Посади в органах місцевого самоврядування поділяються:

- на виборні посади, на які провадиться обрання територіальною громадою або відповідною радою;
- виборні посади, на які провадиться обрання відповідною радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови;
- посади, призначення на які та звільнення з яких здійснюється сільським, селищним, міським головою, головою районної, районною в місті, обласною радою одноособово або за погодженням з відповідними органами виконавчої влади;
- інші посади, які заміщуються шляхом укладання трудового договору на конкурсній основі або за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Діяльність посадових осіб місцевого самоврядування регулюється муніципальним правом (Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»), що впорядковує такі суспільні відносини:

- пов'язані з діяльністю місцевого самоврядування і його органів з управління муніципальною власністю, муніципальним господарством, формуванням і виконанням місцевого бюджету;
- пов'язані з управлінською, контрольною діяльністю в соціально-економічній сфері місцевого життя суспільства;
- що виникають у процесі здійснення делегованих повноважень з боку державної влади органами місцевого самоврядування;
- що виникають у процесі формування органів місцевого самоврядування;



- пов'язані з реалізацією органами місцевого самоврядування конституційного права на судовий захист у зв'язку з неправомірними діями органом державної влади і т. ін.

З даного поняття можна визначити характерні риси посадової особи місцевого самоврядування:

- здійснює управлінську і консультативну діяльність в органах місцевого самоврядування;

- одержує заробітну плату за свою діяльність за рахунок місцевого бюджету.

### ***Особливості правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування***

**Право на службу в органах місцевого самоврядування** мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків. Обмеження щодо перебування на службі в органах місцевого самоврядування є традиційними та встановлюються ст. 12, 13 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Певні особливості має регулювання правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування, яке, окрім Конституції та зазначеного Закону, доповнюється також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законами України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р., «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р. і іншими законодавчими актами.

Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» регулюється порядок прийняття на службу в органи місцевого самоврядування, наводиться класифікація категорій посад в органах місцевого самоврядування (всього встановлено 7 категорій), встановлюються відповідні ранги посадових осіб (їх 15), формування кадрового резерву, порядок проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування (здійснюється один раз на 4 роки), підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування. Граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування становить 60 років для чоловіків і 55 років для жінок (у майбутньому передбачається збільшення граничного віку). Ці обмеження не

поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на виборні посади. Законом передбачена можливість продовження терміну перебування на службі в органах місцевого самоврядування за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної, районної в місті, обласної ради, але не більш як на 5 років.

Розглянемо особливості вирішення кадрових питань в органах місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає порядок зайняття певних посад в органах місцевого самоврядування: вибори населенням, вибори сесіями, одноособове призначення сільським, селищним, міським головою, головою районної, обласної ради.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова обирається відповідною громадою. Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів» не встановлює граничного віку для депутатів і сільських, селищних і міських голів.

Депутатом сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який має право голосу і на день виборів досяг 18 років. Не можуть обиратися громадяни, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законодавством порядку. Особа, яка дала згоду балотуватися кандидатом у депутати на посаду сільського, селищного, міського голови, повинна подати до окружної (територіальної) виборчої комісії заяву про свою згоду балотуватися, а також про зобов'язання припинити в разі обрання депутатом, сільським, селищним, міським головою трудову чи іншу діяльність, що є несумісною з його статусом.

Відповідно до ст. 55 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» голова районної, обласної, районної в місті (у разі її створення) ради обирається радою з числа її депутатів у межах терміну повноважень ради таємним голосуванням.

Ст. 56 Закону передбачено, що районна рада, районна в місті (у разі її утворення) обирає заступника голови відповідної ради в межах терміну її повноважень з числа депутатів шляхом таємного голосування. Заступник голови ради працює в раді на постійній основі. На нього поширюються вимоги щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» для голови ради.

Відповідно до ст. 50 цього Закону за пропозицією сільського, селищного, міського голови відповідною радою з числа її депутатів на термін повноважень ради обирається секретар сільської, селищної, міської ради та працює в раді на постійній основі.

Секретар сільської, селищної, міської ради не може суміщувати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та іншої творчої роботи в позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законодавством.

Секретар сільської ради може за рішенням ради одночасно здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету відповідної ради.

Відповідно до ст. 42 (п. 10) і 54 (п. 3) Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті ради одноособово призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності, відповідних територіальних громад.

Відповідно до ст. 55 (п. 6, абзац 9) голова районної, обласної, районної в місті ради призначає та звільняє керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради.

Радою затверджується персональний склад виконавчого комітету ради за пропозицією сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради (ст. 51, п. 2.). Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради.

На осіб, які входять до складу виконавчого комітету ради і працюють у ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їхньої діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені цим Законом для сільського, селищного, міського голови (ст. 51, п. 7).

Пунктом 5 ст. 47 передбачено, що постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань.

Прийняття на посади працівників органів місцевого самоврядування здійснюється шляхом конкурсного відбору.

Порівняння присяг державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування дає можливість стверджувати, що вони, у цілому, відрізняються мало, проте державний службовець присягає на

вірність народу України, а посадова особа місцевого самоврядування – територіальній громаді. Тому, переходячи зі служби в органах державної служби і місцевого самоврядування, присягу потрібно приймати повторно.

При прийнятті на службу існують певні обмеження: щодо визнаних судом недієздатними; щодо непогашеної судимості; щодо позбавлених права займати посади в органах державної служби чи місцевого самоврядування протягом певного терміну; щодо безпосереднього підпорядкування власним родичам.

Посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані щорічно подавати відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру на себе та членів своєї сім'ї. Для них законодавством встановлено 7 категорій посад і відповідних 15 рангів.

В органі місцевого самоврядування передбачено формування кадрового резерву для зайняття посад і просування по службі. Атестація посадових осіб місцевого самоврядування проводиться один раз на 4 роки.

Заробітна плата складається з окладу, премій, доплати за ранг, надбавки за вислугу років та інших надбавок. Посадовим особам місцевого самоврядування надається щорічна відпустка тривалістю 30 календарних днів, а за стаж служби понад 10 років надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю до 15 календарних днів.

## **5.2. Публічні послуги як основа діяльності публічної служби**

Необхідним є переформатування поглядів і ставлення до самих функцій органів державної влади в контексті принципу «держава для людини», а не «людина для держави».

Для того щоб говорити про «сервісну» державу (тобто державу, орієнтовану на людину), потрібно з'ясувати сутність таких базових і ключових понять, як «послуги», «державні послуги», «публічні послуги» та «соціальні послуги». Слід зазначити, що ці поняття на сьогодні часто вживають як синоніми, нівелюючи при цьому відмінності, які існують між ними, що у свою чергу зміщує акценти при переформатуванні державного управління та побудові «людиноцентристської» держави.

Слід зауважити, що при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, зокрема на адміністративній процедурі їх надання. Пояснити це можна тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є

насамперед представники науки адміністративного права В. Авер'янов та І. Коліушко. Через те що головними опонентами цієї теорії є також представники юридичної науки, які ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» щодо діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, це зумовило особливо жваві дискусії з цього питання саме в юриспруденції.

Отже, насамперед розглянемо тлумачення поняття «послуга», що є найбільш широким та узагальнювальним з-поміж усіх названих вище. Цей термін можемо визначити як будь-який захід або вигоду, які одна сторона може запропонувати іншій і які не є матеріальними та не призводять до заволодіння будь-чим [113].

Слід зазначити, що стосовно органів державної влади термін послуга найчастіше використовується саме у значенні «державна послуга» і трактується як одна з основних форм відносин між громадянами і юридичними особами та органами державної влади, де держава розглядається як «постачальник послуг», який надає необхідні й корисні для суспільства послуги.

Тобто поняття «державні послуги» передбачає такі послуги, забезпечення яких бере на себе держава. Саме тому вони існують у будь-якому суспільстві і безпосередньо пов'язані з публічними функціями держави. Саме те, що суб'єктами, які надають державні послуги, є органи державної влади, деякі науковці характеризують як відмінну ознаку таких послуг [113].

Здійснивши відповідний аналіз та узагальнення, можна визначити державну послугу як діяльність щодо виконання запиту громадян і (або) організацій про визнання, установлення, зміну чи припинення їхніх прав, установлення юридичних фактів, одержання для їх реалізації у відповідних випадках матеріальних або державних засобів, передбачених чинним законодавством, а також надання інформації з питань, що входять до компетенції органу виконавчої влади і включені до реєстру державних послуг згідно з законодавством.

Слід зазначити, що поряд із терміном державні послуги зустрічаються й інші, наприклад «публічні послуги». Саме з державними послугами найчастіше й ототожнюються публічні. Цьому ототожненню, зокрема, сприяє і те, що з англійської мови термін *public service* означає як «публічні», так і «державні» послуги. В англійській мові для позначення категорії «публічні послуги» вживається саме термін *public services*. Але через нюанси перекладу (як, наприклад, термін *public administration*, що перекладається «публічна адміністрація» або «державне управління») замість терміна «публічні послуги» в нас спочатку вживався термін «державні послуги».

Узагалі сама теорія публічних послуг запозичена з досвіду розвинутих держав (Велика Британія, США, Канада та ін.), де з 80-х рр. ХХ ст. відбулася зміна пріоритетів у державному будівництві, а також у засадах і формі відносин між владою і громадянами. Людина, її права та свободи визнані головною соціальною цінністю, а головним завданням публічної влади визначено саме надання якісних послуг громадянам. Відповідно громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних інститутів орієнтується на потреби суспільства, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування [113].

Можна зазначити, що термін «публічні послуги» набагато ширший за значенням від «державних послуг». Так, на відміну від державних послуг, суб'єктом надання яких є виключно держава, їх можуть надавати як державні, так і недержавні структури. Незважаючи на різну сутність, у багатьох випадках державні та публічні послуги вживаються як синоніми. Однак, урахувавши навіть тільки вищезазначену відмінність, видається слушним все ж таки розрізняти ці два поняття і не ототожнювати їх.

Отже, ще раз наголосимо, що державну послугу передусім характеризує суб'єкт, що її надає, – це завжди органи державної влади. Якщо звернемося до органів місцевого самоврядування, то вони також можуть надавати послуги, аналогічні державним, але відповідно до конституційного статусу органів місцевого самоврядування такі послуги не можуть розглядатися як державні.

Таким чином, можна встановити, що публічні послуги – це послуги, які можуть надавати як державні органи, так і органи місцевого самоврядування та будь-які інші органи, якщо держава делегує їх виконання і забезпечує відповідні ресурси для їх виконання. Йдеться не тільки про кошти Державного бюджету, що надаються місцевому самоврядуванню на реалізацію переданих державою повноважень, а й про власність територіальних громад, яка також впливає на наповнення місцевих бюджетів і дозволяє органам місцевого самоврядування не лише виявляти ініціативу, але й надавати більш якісні послуги населенню [113]. Тому, урахувавши вищенаведене, можна підсумувати, що публічні послуги означають юридично й соціально значущі дії в інтересах суспільства, держави й громадян. Особливістю публічних послуг є наявність для них регламентів, зумовлених державою, і державний нагляд за їх наданням.

Розглядаючи сутність публічних послуг, слід зупинитися і на їхніх ознаках, які, власне, і розкривають цю сутність. До основних ознак

публічних послуг можна віднести те, що вони забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості; мають необмежене коло суб'єктів, що користуються ними; здійснюються або органом державної та муніципальної влади, або іншим суб'єктом і ґрунтуються як на публічній, так і приватній власності [113].

Слід зазначити, що якщо перші дві ознаки характерні як для публічних, так і для державних послуг, дві інші ширші, ніж ознаки державних послуг, що дає можливість зробити висновок, що державні послуги належать до публічних послуг як частина й ціле. Зрозуміло, що надання публічних послуг може здійснюватися як органами державної влади, органами місцевого самоврядування, так й іншими структурами, наприклад приватними, якщо їм надана відповідна компетенція щодо їх здійснення. Наведені ознаки публічних послуг звертають увагу на наявність публічного інтересу в здійсненні такої діяльності, а це дозволяє зробити висновок, що незалежно від того, який суб'єкт (державний орган, муніципальний орган, недержавна організація) у кожному конкретному випадку їх виконує, влада зобов'язана забезпечити їх виконання.

Таким чином, видається за очевидне, що термін «публічні послуги» не є тотожним поняттю «державні послуги»: поняття публічних послуг набагато ширше за державні. Основною ж спільною характеристикою для них можна визначити зацікавленість суспільства в їх виконанні, суспільний інтерес, соціальну значущість.

Щодо поняття соціальних послуг і їхнього співвідношення з публічними, то можна зазначити, що низка авторів розрізняють ці поняття. Так, соціальні послуги, на відміну від публічних, можуть надаватися лише громадянам, а не юридичним особам. Порядок надання соціальних послуг чітко регламентований законодавством, для них характерна адресна суб'єктна спрямованість, вони надаються лише в межах цільової державної програми, їх фінансування здійснюється за рахунок бюджетних коштів. Отже, для соціальних послуг характерними є, по-перше, суб'єкти, що надають і споживають ці послуги; по-друге, процедура надання і фінансування послуги; по-третє, імперативний метод регулювання правовідносин, що виникають. Обсяг послуги, що надається, визначається не сторонами, а нормативними приписами держави. За ненадання соціальної послуги органи управління несуть відповідальність, також вони несуть відповідальність за неналежний рівень надання такої послуги, проте в умовах відсутності системи стандартизації послуг, а саме чіткого прописання процедури отримання послуги і механізму притягнення до відповідальності таке твердження залишається декларативним.

Низка авторів співвідносять соціальні послуги з державними і публічними. Відповідно до таких поглядів послуги виокремлюють за тією сферою, у якій вони надаються, – це сфери охорони здоров'я, культури, освіти, науки, що само по собі вже вказує на їхню загальнозначущу спрямованість і ставить їх в один ряд із публічними послугами. Дійсно, соціальні послуги мають усі ознаки публічних і за своєю суттю є публічними, але критерієм виділення (на відміну від державних послуг) є не коло суб'єктів, що їх надають, а сфера, у якій вони реалізуються.

Таким чином, соціальні послуги, як і державні, належать до публічних як частина і ціле. Що стосується співвідношення з державними послугами, то соціальні можуть надаватися як державними і муніципальними структурами, так і комерційними й некомерційними недержавними організаціями. Проте здійснюватися вони можуть як у публічно-правовій формі, так і в приватно-правовій. Відповідно соціальні послуги можуть бути і державними, і недержавними.

Зрозуміло, що для побудови сервісної держави слід удосконалювати і рівень самого «сервісу», тобто надаваних послуг. Власне підвищення якості кожної послуги має відображуватися в удосконаленні таких її складових, як оперативність, терміни задоволення послуги, доступність для всіх груп населення; ясність і прозорість процесу надання послуги; забезпечення прав користувачів; персональний підхід до клієнтів; послідовність політики надання послуги, можливість без обмежень одержати доступ до потрібної достовірної інформації; надійність (передбачуваність, рівень інформованості про зміни, обґрунтованість прийнятих рішень); якість культури обслуговування, загальнолюдська культура тощо.

Підвищення якості та доступності державних і муніципальних послуг залежить від ступеня формування ефективних каналів впливу громадянського суспільства на органи державної влади і місцевого самоврядування, які мають бути інструментами для задоволення потреб громадян, реалізації їхніх прав і законних інтересів. Відтак мають відрізнятись форма і зміст державної влади та місцевого самоврядування як інститутів політичної системи.

Отже, розбудова моделі «сервісної» держави, яка повинна займатися наданням послуг, як уже зазначалося раніше, має бути пов'язана зі зміною основних орієнтирів у державі: розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки. Крім того, розбудові такої моделі сприяють сучасні технології та відкриті стандарти, які дозволяють забезпечити перетворення держави в сервісну організацію з надання послуг населенню (громадянам) і компаніям. При цьому



важливим є момент надання саме якісних послуг, які підвищують довіру громадян до держави, сприяють розвитку їх взаємовідносин і підвищують власне імідж держави на міжнародній арені.

Перехід до такої системи взаємовідносин між органами державної влади і громадянами можливий лише через розроблення й проведення відповідних навчальних програм, консультацій, семінарів державних службовців, відкриття спеціалізованих служб допомоги населенню для надання консультаційних послуг з питань державних послуг, перехід до електронної системи надання послуг, тобто розміщення на офіційних сайтах державних органів правил, вимог, порядку надання відповідних послуг, необхідних електронних бланків й інших документів. Що стосується якості надання послуг, то на рівні міністерств повинні існувати служби контролю якості послуг, які б займались опитуванням населення, проведенням постійного моніторингу рівня задоволеності населення державними послугами, розробленням й удосконаленням систем індикаторів оцінювання якості послуг, аудитом і розробленням рекомендацій для підзвітних відомств.

Зазначені дії дають змогу дійсно підвищити якість публічних послуг, а громадянам – відчутти себе не просто рівноправними учасниками правовідносин з державою, а й зрозуміти, що держава працює для народу. Така позиція є актуальною для України та потребує негайної реалізації.

### **5.3. Запобігання та протидія корупційним проявам та етика в системі публічної служби**

#### **5.3.1. Запобігання корупції та конфлікту інтересів на публічній службі**

Корупція в діяльності публічних службовців завдає значної шкоди демократичним засадам держави, підриває засади верховенства права, а також негативно позначається на економічному розвитку держави. Корупція стала універсальною проблемою, яка впливає на всі сфери суспільного життя, а найбільше вражає сферу взаємовідносин громадян з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, з якими найчастіше стикаються громадяни при реалізації своїх конституційних прав. Навіть криза не може завдати такої серйозної шкоди економіці держави, якої завдає корупція у сфері публічної служби. Держави з високим рівнем корупції втрачають довіру з боку іноземних інвестиційних компаній. На жаль, така ситуація склалася і в Україні.

Неефективність влади, недосконалість найбільш важливих державних установ та інститутів знаходиться в відображенні у високому рівні корупції. Боротьба з корупцією в Україні має бути спрямована перш за все на проведення інституційних реформ, зміцнення демократичних засад і верховенства права. Це вимагає виваженого довгострокового та обґрунтованого підходу, здійснення дієвих послідовних заходів і міцної політичної відданості, спрямованих на запобігання та протидію корупції.

Боротися з корупцією слід правовим методом – шляхом законодавчого регулювання. Першочергового значення набуває необхідність законодавчого закріплення цілісного механізму протидії корупції в українській державі та створення системи органів, які будуть безпосередньо реалізовувати заходи боротьби з корупцією.

Згідно з юридичною енциклопедією слово «*корупція*» походить від латинського «*corruptio*», що означає «*псування*», «*розбещення*». Його можна розуміти як розбещення окремих посадових осіб державного апарату, як соціальну корозію, що роз'їдає державну владу і суспільство в цілому. Корупція – це суспільно небезпечне явище для всього суспільства, проявом чого є «неправомірне використання публічної влади для отримання особистої вигоди». Корупція в певних умовах може спричинити виникнення проблем, що можуть стати реальною загрозою для існування держави, підриву її демократичних засад та економічної незалежності. У Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 рр. зазначалось, що «корупційні діяння створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави і негативно впливає на всі сторони суспільного життя».

Корупція є серйозною загрозою для верховенства права, демократії, прав людини, рівності та соціальної справедливості, що перешкоджає економічному розвитку і створює небезпеку для стабільності демократичних інституцій і моральних основ суспільства (з Рекомендації № R (2000) 10 Комітету міністрів Ради Європи).

Вперше в Україні визначення поняття «корупція» дав Закон України «Про боротьбу з корупцією» 1995 р. Відповідно до ст. 1 «під корупцією в цьому Законі розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, направлена на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг».

Протиправне використання тієї мінімальної частини владних повноважень, якими наділена особа, уповноважена на виконання функцій держави з метою незаконного одержання певної особистої вигоди, є основною ознакою корупції.

У Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» передбачено обмеження, які мають попереджувальний характер і спрямовані на запобігання корупції. Протидія корупції включає широкий спектр заходів, спрямованих на зменшення її обсягів та обмеження впливу на соціальні процеси, усунення соціальних передумов корупції, причин і умов корупційних правопорушень.

Відповідно до ст. 1 цього Закону «Корупція – використання особою наданих їй службових повноважень і пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/ пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей».

Ознаки, які характеризують корупцію:

- безпосереднє заподіяння шкоди авторитету чи іншим охоронюваним законом інтересам держави (публічної служби);
- наявність у службовця умислу на вчинення дій (бездіяльність), які об'єктивно завдають шкоду охоронюваним законом інтересам держави та служби;
- використання службовцем свого становища всупереч інтересам публічної служби;
- корислива мета або інша зацікавленість публічного службовця;
- незаконне одержання службовцем благ (матеріальних і нематеріальних), послуг, переваг.

Суб'єктивною передумовою існування корупції у всіх державах є психологічна допустимість (схильність) певної частини людей задоволення життєвих потреб у протиправний спосіб, у тому числі шляхом неправомірного використання влади чи службових повноважень. Така допустимість має різні ступені вираження:

- а) цілеспрямоване проникнення у владні структури з метою досягнення відповідних цілей шляхом зловживання владою;
- б) прояви ситуаційного використання влади в особистих чи корпоративних інтересах

З точки зору політичної економіки С. Верстюк [22] зазначає, що найбільше сприяє розвитку корупції ситуація, «коли держава виконує свої функції неефективно». М. І. Мельник, досліджуючи проблему корупції, пропонує під «факторами корупції» визнавати – «явища, процеси, фактори, які мають будь-який детермінуючий вплив на корупцію, обумовлюючи корупцію як явище та породжуючи її конкретні прояви» [106].

Умовно фактори можна поділити на окремі групи, що допомагає проводити аналіз факторів кожної групи і розробляти відповідні заходи для їх попередження чи усунення.

Виділяють такі групи факторів:

- притаманні всім державам;
- притаманні переважно державам певного типу і розвитку, у тому числі державам перехідного типу;
- притаманні конкретній державі (наприклад, Україні).

У межах кожної держави можна визначити сфери поширення факторів. Відповідно за сферами поширення та змістом фактори можна поділити [159]:

- а) на політичні;
- б) економічні;
- в) організаційно-управлінські;
- г) правові;
- д) ідеологічні;
- е) морально-психологічні.

Особливої уваги заслуговують фактори правового характеру. До основних з них належать:

а) порушення основних принципів, на яких має базуватися здійснення державного управління, зокрема принцип верховенства прав людини і громадянина та принцип законності;

б) недосконалість законодавчої бази, зокрема відсутність чіткості та однозначності щодо понять «корупція» і «суб'єкт корупційного діяння»;

в) низький рівень матеріально-фінансового забезпечення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, що створює простір для спокуси використання владних повноважень в особистих цілях службовця.

Розрізняють два основні види корупції – епізодичну і систематичну. Для кожного з видів характерна типова група ознак, що дає можливість визначити рівень корупції в конкретній державі.

#### **Епізодична корупція:**

- залучено невелику кількість публічних службовців;
- публічні службовці приймають рішення переважно відповідно до стандартів професійних вимог (етичних вимог);
- механізм контролю та подолання корупції залишається дієвим протягом тривалого часу;
- переважна більшість населення держави сприймає корупцію як негативне явище, що підриває верховенство права.

### **Системна корупція:**

- до корупції залучено переважну більшість публічних службовців;
- відсутність належних стандартів професійної етики публічних службовців, за якими вони мають приймати рішення;
- механізми контролю подолання корупції є переважно недієвими;
- більшість громадян вважає «корупцію» «нормальним явищем» або ж «явищем, якого неможливо уникнути».

Епізодична корупція притаманна більшості країн світу. Аналіз поданих ознак корупції дає всі підстави стверджувати, що в Україні корупція набула не епізодичного, а системного характеру. Корупція в Україні нагадує замкнуте коло, розірвати яке можна шляхом послідовного вчинення певних дій, спрямованих одночасно на запобігання та подолання корупції в різних напрямках, у тому числі шляхом формування відповідної законодавчої бази та створення системи органів з боротьби з корупцією.

При виробленні антикорупційної політики в Україні вагомим є визначення стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності. Поняття «антикорупційне законодавство» є збірним і стосується різних за юридичною силою актів, які спрямовані на попередження і протидію корупційним діям через публічних службовців. Воно охоплює нормативно-правові акти, різні за юридичною силою, які включають закони, постанови Верховної Ради України, акти Президента та Кабінету Міністрів України, акти відомчого характеру. Сутність антикорупційного законодавства полягає в тому, щоб:

- а) обмежити, нейтралізувати чи усунути фактори корупції:
  - запобігти конфлікту інтересів (особистих і службових);
  - нормативно визначити межі етичної поведінки особи, уповноваженої на виконання завдань і функцій держави;
  - зробити вчинення корупційних правопорушень справою невігідною і ризикованою, а врешті-решт досягти того, щоб особа чесно і сумлінно виконувала свої службові обов'язки;
- б) чітко визначити ознаки корупційних правопорушень:
  - передбачити адекватні заходи відповідальності за їх вчинення;
  - належним чином врегулювати діяльність органів державної влади та їхніх окремих підрозділів, які безпосередньо протидіють корупції [165].

Закони та інші нормативно-правові акти, якими встановлюються спеціальні законодавчі положення щодо запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, визначаються ознаки корупційних правопорушень і відповідальність за їх вчинення, регулюється

діяльність державних органів чи їхніх спеціальних підрозділів, до компетенції яких входять протидія корупції, координація такої діяльності чи контроль і нагляд за нею – це є антикорупційним законодавством.

Серед основних перетворень, які мають відбутися в законодавстві щодо запобігання корупційним проявам на публічній службі, слід віднести:

- оновлення Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
- законодавче врегулювання питань професійної етики публічних службовців;
- реформування державної кадрової політики;
- вдосконалення законодавства щодо відповідальності за корупційні правопорушення.

Держава повинна подбати про зміни в кадровій політиці з метою створення незалежних умов проходження служби та удосконалення умов матеріально-фінансового забезпечення публічних службовців.

Основними шляхами подолання корупції є:

- закріплення чітких правових приписів актів, спрямованих на запобігання та боротьбу з корупцією;
- забезпечення прозорості правозастосовчих процедур;
- встановлення реального контролю за дотриманням антикорупційного законодавства;
- створення системи органів, які ведуть боротьбу з корупцією;
- забезпечення невідворотності відповідальності за корупцію.

Конфлікт інтересів – це ситуація, за якої особиста зацікавленість публічного службовця може вплинути на об'єктивність виконання ним службових повноважень і функцій і за якої існує можливість виникнення протиріччя між особистою зацікавленістю публічного службовця і законними інтересами громадян, організацій, суспільства, держави, що може спричинити завдання шкоди цим законним інтересам громадян, організацій, суспільства.

Конфлікт інтересів завжди слід розглядати як колізію публічних інтересів у межах компетенції посади публічної служби та приватних інтересів особи, яка заміщує дану посаду. Під «приватними інтересами» слід розуміти «будь-які інтереси публічного службовця, обумовлені особистими, родинними, дружніми чи будь-якими іншими позаслужбовими стосунками з іншими фізичними чи юридичними особами, у тому числі особисті майнові та немайнові інтереси, а також ті, що виникають у зв'язку з його членством або діяльністю в громадських, політичних і релігійних організаціях».

Існують різні причини виникнення конфлікту інтересів на публічній службі:

а) недобросовісність виконання службових повноважень, порушення конституційного обов'язку забезпечення прав і свобод людини;

б) порушення проголошених у законодавстві основних принципів публічної служб, зокрема законності, професіоналізму, рівності громадян перед законом;

в) неправомірне користування особою службовими і особистими правами, що пов'язано з отриманням незаконних переваг чи пільг;

г) порушення законодавчо встановлених для публічного службовця обмежень і заборон, зокрема участь в управлінні комерційними організаціями, використання службового статусу для участі в передвиборній агітації, участь у страйках.

Умовно можна виділити декілька основних елементів, які в сукупності становлять конфлікт інтересів на публічній службі.

### ***Структура конфлікту інтересів***

Суб'єкт – публічний службовець, носій публічно-владних повноважень.

Причини конфлікту – умови, які спричиняють конфлікт інтересів.

Об'єкт конфлікту – сфера, у якій виникає конфлікт інтересів (сфера відносин, якій найчастіше завдає шкоди конфлікт інтересів).

Предмет конфлікту – безпосередньо те, через що виник конфлікт інтересів у публічного службовця.

Модель конфліктної ситуації – відображення предмета конфлікту у свідомості сторін конфлікту і їхнє ставлення до конфлікту інтересів.

Динаміка конфлікту – його розвиток і тривалість існування конфліктної ситуації (що негативно позначається на взаємовідносинах з громадянами та значно підриває авторитет органу влади в очах громадськості).

Результат конфлікту інтересів – рішення про усунення конфлікту або рішення про притягнення до відповідальності осіб, які діють в умовах конфлікту інтересів.

Можна виділити різні види конфлікту інтересів на публічній службі: організаційні конфлікти, конфлікти при плануванні роботи публічного службовця, конфлікти показників звітності, конфлікти при виконанні неправових доручень. Конфлікт інтересів впливає з ситуації, коли державний службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, з якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків. Існування конфлікту інтересів підриває довіру з

боку громадян до органів публічної влади і ставить під сумнів неупередженість і справедливість діяльності публічних службовців, безсторонність прийнятих рішень.

Оскільки конфлікти інтересів можуть існувати на момент прийняття на публічну службу, то важливим є вжиття необхідних заходів з їх запобігання. Відповідно «перед призначенням на посаду публічний службовець або особа, що претендує на зайняття відповідної посади, зобов'язані в письмовій формі засвідчити керівнику органу, на посаду в якому особа призначається, відсутність у нього приватних інтересів у сфері, у якій буде здійснюватись його службова діяльність». У разі існування в кандидата сумнівів щодо наявності в нього конфлікту інтересів, він має звертатися за роз'ясненням до уповноваженої особи, а за її відсутності – до Уповноваженого органу. Якщо підтвердження про відсутність конфлікту не отримано, то публічний службовець зобов'язаний вжити всіх необхідних заходів з його врегулювання.

Іноді врегулювати потенційний конфлікт можна шляхом внесення певних змін до законодавства. Наприклад, відсутність чіткості в законодавстві щодо врегулювання питання зайняття публічним службовцем науковою та викладацькою діяльністю (відповідно до ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» – «педагогічної діяльності») може стати причиною конфлікту інтересів. У разі виникнення в публічного службовця конфлікту інтересів чи потенційного конфлікту інтересів він зобов'язаний повідомити про це свого безпосереднього керівника, а також уповноважену особу, а за її відсутності – Уповноважений орган. Якщо публічний службовець не має безпосереднього керівника, він має повідомити лише уповноважену особу, а за її відсутності – Уповноважений орган.

Доволі часто конфлікт інтересів виникає вже під час проходження публічної служби. Доцільно вжити відповідних заходів з урегулювання даної ситуації і забезпечення неупередженого виконання службових обов'язків публічним службовцем. Потрібно передбачити такі способи врегулювання конфлікту:

а) усунення публічного службовця від прийняття рішення (участі в прийнятті рішення) або вчинення дій в умовах конфлікту інтересів;

б) прийняття рішення або вчинення дій в умовах конфлікту під зовнішнім контролем;

в) позбавлення приватного інтересу, з приводу якого виник конфлікт інтересів;

г) переведення публічного службовця на іншу посаду або його звільнення з займаної посади.



Позбавлення приватного інтересу має виключати будь-яку можливість його приховування або відновлення. Тому не можуть вважатись позбавленням приватного інтересу дії щодо розлучення з подружжям, а також заяви, у тому числі публічні, про розірвання особистих, дружніх чи інших стосунків з іншими особами. Не можуть вважатись позбавленням приватного інтересу відчуження корпоративних прав, майна або майнових прав, передачі їх у довірче управління, якщо такі дії здійснюються на користь близьких родичів публічного службовця. Публічний службовець має письмово повідомити про спосіб позбавлення приватного інтересу уповноважену особу чи Уповноважений орган. З цього приводу уповноважена особа, а за її відсутності – Уповноважений орган, робить висновок про наявність або відсутність приватного інтересу.

У випадку, коли конфлікт інтересів має постійний характер і не може бути вирішений шляхом усунення відповідного публічного службовця від прийняття рішення або вчинення дій і за наявності рівноцінної вакантної посади, яка за своїми характеристиками відповідає особистим і професійним якостям публічного службовця, відбувається переведення публічного службовця на іншу посаду. Однак переведення на іншу посаду може здійснюватися лише за згодою публічного службовця. Якщо переведення публічного службовця на іншу посаду є неможливим або публічний службовець не погоджується на переведення на іншу посаду, і конфлікт інтересів не може бути врегульований в інший спосіб, то публічного службовця звільняють із займаної ним посади. Зазначені процедури переведення і звільнення здійснюються за рішенням органу чи посадової особи, які уповноважені приймати рішення про призначення публічних службовців на посади. У цьому разі звільнення відбувається за участю тих органів і посадових осіб, які брали участь у його призначенні.

Вимоги до публічного службовця стосовно прийняття рішень і/або вчинення дій стосовно предмета конфлікту інтересів можуть включати:

а) зобов'язання публічного службовця надавати Уповноваженому органу для попереднього ознайомлення проекти нормативно-правових актів і правових актів індивідуального характеру, які стосуються предмета конфлікту інтересів;

б) зобов'язання публічного службовця здійснювати розгляд справ або приймати рішення щодо предмета конфлікту інтересів у присутності уповноваженої особи або посадової особи Уповноваженого органу;

в) заборону публічному службовцю брати участь у прийнятті рішень щодо предмета конфлікту інтересів під час роботи у складі колегіального органу.

Приймаючи рішення про здійснення зовнішнього контролю, Уповноважений орган зазначає форму зовнішнього контролю, термін дії розпорядження та вимоги до публічного службовця щодо прийняття рішень і/або вчинення дій стосовно предмета конфлікту інтересів. Розпорядження про запровадження зовнішнього контролю надсилається публічному службовцю, його безпосередньому керівнику та відповідній уповноваженій особі не пізніше наступного робочого дня з моменту його видання. Такі заходи мають проводитись оперативно, оскільки прийняття рішень чи вчинення дій стосується зовнішніх правовідносин, тобто фізичними чи юридичними особами. Не можна допустити зволікання з проведенням зовнішнього контролю, адже це може перешкодити своєчасності забезпечення конституційних прав громадян, а також породити в них підозру в недобросовісності та упередженості з боку посадової особи чи іншого службовця відповідного органу публічної влади.

### **5.3.2. Етика та етикет державного службовця**

Державне і громадське життя значною мірою залежать від моральних цінностей, що утвердилися в суспільстві, від моральних відносин держави і громадянина, соціальної справедливості, нетерпимості до моральних відхилень особи і державних інституцій.

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

**Етика державного службовця** – заснована на усвідомленні професійного призначення система:

- професійно-етичних цінностей, принципів і норм, які відображуються у свідомості державних службовців, орієнтують і регулюють їхні відносини, діяльність у сфері державної служби;
- механізмів підтримки професійно-етичної складової державної служби.

Терміном «**етика державних службовців**» позначають також галузь етичного знання, що вивчає професійну мораль і професійну етику державних службовців, обґрунтовує ціннісні орієнтації, норми,

професійно-етичні аспекти поведінки й взаємовідносин між людьми у процесі здійснення державно-управлінської діяльності, надає зорієнтовані на цю діяльність практичні рекомендації.

Основні принципи: служіння народу України; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини і громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність з виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав і законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

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

На державній службі фіксують **стандарти**:

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

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

- внутрішньослужбової поведінки – поведінки у стосунках з керівниками, колегами, підлеглими (повага, доброзичливість, ввічливість, стриманість, неупередженість, визнання помилок, пропозиції щодо допомоги, визнання іншої позиції тощо);

- участі в об'єднаннях і політичної або іншої неупередженості;

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

- управління конфліктом інтересів;

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

- поведіння з конфіденційною, службовою інформацією;

- прав співробітників (щодо відповідного правового й матеріального середовища для ефективної діяльності, доступу до офіційної інформації, соціального захисту, відповідного статусу,

кар'єрного просування за заслугами, захисту приватного життя, захисту від неправомірних звинувачень);

- службових викриттів тощо.

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

Однією з найбільш гострих проблем державної служби, невіршеність якої ускладнює результативну діяльність, підриває авторитет влади в очах громадян, є проблема конфлікту інтересів.

Конфлікт інтересів - суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

### ***Основні засоби врегулювання конфлікту інтересів на державній службі***

Перетворення в етиці державної служби можуть проходити:

- через особистісну моральнісну саморегуляцію службовців;
- інституціональні впливи.

Суттєвим фактором підтримки професійно-етичних впливів є моральна саморегуляція, особисті моральні принципи та моральні якості, творче етично оgranене самовираження державних службовців. Широке впровадження моральної регуляції у сфері державної влади можливе за умов культивування поваги до особистості; підбору та просування кадрів з урахуванням професійно-етичної та моральної складової професіоналізму; акцентування уваги на моральних вимірах кодексу поведінки в процесі його розроблення й упровадження; входження в практику державної служби низки засобів, що активізують засвоєння етичних стандартів професії.

Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до представників державної служби зумовлена потребами:

- у зміцненні довіри громадян;
- забезпеченні ефективної діяльності державної служби;
- удосконаленні відносин на державній службі;
- уніфікації вимог до державних службовців.

У багатьох країн існує дворівнева система кодексів поведінки державних службовців, яка складається:

*по-перше*, із загального «Кодексу поведінки» – зрозумілого кожному базового документа, де викладені основні цілі й завдання, сформульовані загальні норми етично прийнятної поведінки державних службовців. В Україні роль професійно-етичного кодексу в державному управлінні відіграє Закон України «Про правила етичної поведінки» від 17 травня 2012 р. №4722-VI, а на державній службі ще й «Загальні правила поведінки державного службовця» (прийняті Наказом Голодержслужби України від 4 серпня 2010 р. №214, зареєстровані в Міністерстві юстиції України 11 листопада 2010 р., нові зміни, прийняті Наказом Нацдержслужби України від 28 вересня 2012 р. № 194);

*по-друге*, з кодексів 2-го рівня. Наприклад, у 2003 р. були прийняті «Норми поведінки в системі податкової служби України».

Етичні вимоги до державних службовців і посадових осіб знаходять правове забезпечення в чинному Законі України «Про державну службу», зокрема в ст. 5 «Етика поведінки державного службовця». Тут наголошується, що державний службовець повинен «сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця».

Професійна етика державних управлінців розглядає службові відносини з позиції збереження людяності та налаштованості на якісний кінцевий продукт державно-управлінської діяльності.

Основою побудови колективних взаємодій, які спроможні привести організацію до успішного вирішення професійних завдань, є усвідомлення того, що всі структурні ланки організації складають єдину схему, тобто необхідним є:

- успішне функціонування всіх служб;
- правильна, з урахуванням етичних вимірів, побудова взаємин між колегами.

**Організаційна культура**, що формує клімат у колективі, складається з таких *факторів*:

- формальної легітимної організаційної культури, яка опирається на офіційно прийняті закони та кодекси;
- неформальної, реальної організаційної культури, яка визначається реальними цілями, змістом діяльності та характером взаємин людей.

*Моральний комфорт роботи в організації* – задоволення співробітника (співробітників) спільною трудовою та позатрудовою діяльністю, спілкуванням у колективі.

Увага до етичного компонента професійного життя, бажання практикувати етично коректні відносини в колективах державних службовців спроможні призвести до подвійного ефекту:

- підтримати у співробітників почуття власної гідності, зробити їхнє перебування в колективі комфортним і повноцінним;

- створити сприятливу морально-психологічну атмосферу в організації, що дасть змогу розкрити професійні можливості кожного співробітника більш яскраво та сприятиме підвищенню ефективності трудових зусиль.

Таким чином, від налагоджених взаємодій у професійних колективах значною мірою залежить успішність та ефективність діяльності будь-якої організації, установи.

Не слід забувати і про репутацію. Формування позитивних іміджу та репутації державної служби пов'язані зі зміцненням взаємозв'язків суспільства з державними інститутами, з пошуком можливостей для відкритих суспільних дискусій, що мали б стати важливим ресурсом у виробленні політико-управлінських рішень. У такий спосіб державне управління як управління суспільними справами отримало б оцінку не тільки з точки зору прагматичних критеріїв ефективності, але включило б і політико-моральні критерії, різновиди громадських експертиз, що сприяли б моральній легітимізації державно-управлінської діяльності в Україні.

Авторитет, імідж, репутація державних службовців - це поняття, що описують, як зовнішнє та внутрішнє середовище оцінює діяльність державних службовців чи органів державної влади в цілому; у них зафіксовано загальну думку про певні риси, переваги або ж недоліки державної служби та державних службовців.

При цьому авторитет, імідж і репутація є атрибутивними ознаками статусу державних службовців.

**Статус** (від лат. status) – позиція, місце, яке індивід або група посідає в суспільстві в цілому чи в його окремій підсистемі та яке характеризує його відносини з іншими індивідами чи групами.

Державна служба відрізняється від усіх інших видів служби своєю публічністю (загальнодержавний інтерес, а не приватний), професійністю (як професія), постійністю (не на тимчасовій основі, а на постійній) і функціонуванням у сфері державного управління/регулювання.

З погляду культурного інституту державна служба виступає як механізм послідовного розроблення, створення, закріплення і трансляції духовних цінностей, соціально-культурного обслуговування людей. Він означає сукупність культурних норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, які формуються в процесі організації та розвитку системи

державної служби, регулюють діяльність і поведінку людей у сфері праці та охоплюють усі суттєві моменти як регулювання певної сфери, так і впливу цієї сфери на інші. Головна функція цього інституту полягає в забезпеченні цілісного, закінченого регулювання культурних відносин у будь-якій сфері суспільних відносин.

Культурний інститут державної служби акумулює в собі такі складові культури державної служби: правову, інформаційну, управлінську, організаційну, політичну, професійну, етичну, естетичну, педагогічну. У цьому контексті імідж є інтегральним індикатором сприйняття громадськістю проявів усіх аспектів діяльності зазначеного інституту.

Проблеми, пов'язані з поглибленням кризи сучасного індустріального суспільства, виявилися основою для появи нових факторів невизначеності стосовно як окремого індивіда, так і груп людей, а також цілих інститутів. Як наслідок, виникла нагальна потреба розроблення механізмів, які б сприяли зменшенню рівня ризику та соціалізації особистості в нових умовах.

Одним із важливих факторів у цьому напрямі і є саме імідж у контексті його тлумачення як рефлексуючого компонента. Відомий факт, що чим вищий рівень культури індивіда, тим вища його здатність не тільки до протистояння можливим видам ризику, а й до можливості прогнозування ситуації, що у свою чергу веде до зменшення ймовірності припущення помилок. Зазначений підхід проявляється не лише на рівні індивіда, а й, безумовно, на рівні організації чи інституту.

Імідж – символічний образ суб'єкта, який характеризується динамічністю, неподільною єдністю чуттєвих і змістових компонентів і відтворює потреби соціальної групи.

Визначення цього багатоаспектного поняття має охоплювати такі ознаки:

- спрямованість на певну соціальну групу;
- відображення потреб і запитів аудиторії на даний час;
- символічна природа (існування стереотипів у психіці);
- гнучкість і ситуативність, залежність від моменту, з одного боку, і постійність, статичність – з іншого;
- поєднання зовнішніх і внутрішніх складових у процесі його формування;
- соціально-психологічне походження.

Імідж – явище комплексне. Імідж організації створюють люди, які в ній працюють, а сукупний образ організацій ототожнюється з образом сфери їхньої діяльності.

Таким чином, державна служба ототожнюється з державними службовцями, з їхньою діяльністю, виконанням службових обов'язків, поведінкою та ставленням до громадян.

В іміджі державного службовця відображуються такі сторони особистості, як схильність бути лідером, встановлювати партнерські відносини з підлеглими, колегами та керівником, вміння вирішувати конфліктну ситуацію, запевняти у правильності своєї позиції, адаптивність, оптимізм, доброзичливе ставлення. Особливого значення набуває етика державного службовця.

Отже, імідж державного службовця - уявлення широкого кола громадськості про систему специфічних, притаманних цьому колу працівників, рис характеру, а також про зовнішній вигляд, ораторські та комунікаційні вміння, ділові якості та особливості поведінки.

Своєрідність іміджу державного службовця полягає в послідовному відстоюванні інтересів держави, проведенні в життя її політики та одночасно надання певних послуг громадянам, що також виступає показником рівня професіоналізму. Звідси важливим є необхідність поєднання таких якостей, як принциповість та увага до потреб людей, вміння працювати зі зверненнями громадян. Професійна компетентність державного службовця має бути саме державною, оскільки йдеться про постійну необхідність поєднання в управлінському рішенні спеціалізованих видів праці з державними інтересами. Очевидним є те, що всі ці якості неможливо «відобразити», імітуючи діяльність. Партнери, колеги та підлеглі дуже швидко зрозуміють, чи є компетентним службовець, чи ні. В останньому випадку не допоможуть жодні прийоми створення іміджу.

Що ж таке репутація?

Репутація державної служби може виступати у статусі її моральної легітимації, відтак здобути обґрунтування, визнання, довіру, прийняття своїх дій. Довіра тут означає таке ставлення до державних службовців, їхньої діяльності, яке базується на переконаності та впевненості в їхній надійності, компетентності, сумлінності, чесності та визнанні їхніх дій. Репутація включає і кредит довіри – очікування в майбутньому від них ще більш позитивних дій, ніж вони зробили в минулому.

**Репутація державних службовців** – суспільна оцінка зацікавленими сторонами поведінки, дій і результатів діяльності носія репутації, що формується протягом певного часу та відображує професійні й службові якості державних службовців, рівень довіри чи недовіри до них як у внутрішньому, так і зовнішньому середовищах, викликає позитивні або негативні асоціації і спирається на історію взаємин зацікавлених сторін із носієм репутації, власний досвід таких взаємин або оцінку інших, чия думка значуща для зацікавлених сторін.



Таким чином, підсумовуючи викладене можна констатувати:

1. Основне суспільне призначення державної служби – служити народові та кожному його громадянину. Навколо місії професії будується вся професійно-етична система державної служби: цінності, принципи, норми і стандарти поведінки, вимоги до моральних якостей державних службовців.

2. Перетворення в етиці державної служби можуть проходити через особистісну моральну саморегуляцію службовців та інституціональні впливи. Система інституційних засобів підтримки етики державного службовця (етична інфраструктура) включає політичну волю, законодавство, кодекси поведінки, певні умови підтримки державної служби, координуючі органи, механізми звітності та нагляду, механізми професійної соціалізації, дієве громадянське суспільство.

3. Від налагоджених взаємодій у професійних колективах значною мірою залежить успішність та ефективність діяльності будь-якої організації, установи. Кожний співробітник є унікальною цінністю для організації і у свою чергу несе відповідальність за морально-психологічний клімат у колективі.

4. Створення товариської атмосфери в організації зумовлюється й існуванням і підтриманням етичних норм. Професійна етика державних управлінців розглядає службові відносини з позиції збереження людяності та спрямованості на якісний кінцевий продукт державно-управлінської діяльності.

5. Морально-психологічна обстановка в колективі залежить від правильної розстановки кадрів, дисципліни, відчуття морального комфорту від роботи в організації тощо. Вагомими моральними принципами побудови відносин у колективі стають доброзичливість, чесність і взаємодопомога. Розроблення чіткої системи цінностей і технології створення й функціонування управлінських команд на державній службі посилять колективні взаємодії та покращить морально-психологічний клімат в організаціях.

6. Державна служба являє собою особливий культурний інститут. З цього погляду її слід розглядати у трьох аспектах: соціокультурна діяльність людини, результати цієї діяльності та рівень розвитку особистості.

7. Імідж державної служби – це комплексний образ культурного інституту, який складається з зовнішніх і внутрішніх елементів сприйняття, формування яких спрямовується на суспільну свідомість різних груп аудиторії шляхом актуалізації низки конкретних характеристик із метою створення сприятливих умов щодо позитивної оцінки корпоративними групами його діяльності.

8. Репутація державних службовців є суспільною оцінкою зовнішнім і внутрішнім середовищем (зацікавленими сторонами) поведінки, дій і результатів діяльності носія репутації, формується протягом певного часу та відображує професійні й службові якості державних службовців, рівень довіри чи недовіри до них як у внутрішньому, так і зовнішньому середовищах, викликає позитивні або негативні асоціації і спирається на історію взаємин зацікавлених сторін із носієм репутації, власний досвід таких взаємин або оцінку інших, чия думка значуща для зацікавлених сторін.

9. Репутація державних службовців є втіленням трьох фундаментальних вимірів ефективності її суб'єкта: оцінки його професійних або соціальних досягнень; успішності з точки зору соціальної відповідальності та відповідності соціальним очікуванням; статусу як індикатора легітимності дій, який зі свого боку визначає соціальний престиж суб'єкта репутації і вписує його в соціальну систему. Репутація державних службовців діє як етичний контроль, створюючи культуру етичних цінностей і стандарти поведінки та діяльності.

10. Репутація державних службовців часто береться до уваги під час оцінювання легітимності їхньої діяльності. Якщо нормативна легітимність досягається шляхом існування відповідних законодавчих норм і дотримання відповідною установою усталених соціальних норм і правил, то легітимність у репутаційному вимірі – це досягнення згоди у «правилах гри», а якщо ширше – соціальної згоди.

11. Етикет державного службовця – це сукупність правил поведінки, які регулюють зовнішні прояви людських стосунків у процесі професійної діяльності державного службовця в усій багатоманітності форм службового спілкування та взаємодій.

12. Етикет державного службовця допомагає успіхам у справах, налагодженню сприятливого клімату у професійному колективі, зміцненню авторитету організації.

13. Етика державного службовця потребує свого оформлення в дотриманні етикету державного службовця, а етикетні вимоги без внутрішнього морального їх наповнення набувають характеру штучності, лицемірності, нещирості.

## **5.4. Лідерство та керівництво в публічній службі**

### **5.4.1. Керівник у публічній службі**

На сьогодні усталеною практикою є ототожнення керівників різних рівнів у публічних адміністраціях з посадовою особою будь-якої

державної організації. Однак із розвитком теорій публічного управління та адміністрування необхідно зосередити увагу на уточненні дефініцій ряду понять, у тому числі «керівник публічної адміністрації», «посадова особа» та «службова особа». Зазначене необхідне для розуміння ролі вказаних керівників в організації діяльності своїх підлеглих (посадових чи службових осіб).

Поняття керівник – це вже посадова особа, і найбільш уживаним є в нормативно-правових актах, зокрема в Законі України «Про державну службу» (у якому їх ототожнено з керівниками), Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», у Митному та Податковому кодексах України. Однак критерії при визначенні посадової особи в зазначених документах відрізняються один від одного. Поняття «службова особа» використовується в Кримінальному кодексі України, а термін «керівник» – у Кодексі адміністративного судочинства України. Крім того, досліджувані терміни вживаються в різних значеннях у Законах України «Про адміністративні правопорушення», «Про доступ до публічної інформації» та інших. Разом з тим роль керівника в системі органів державної влади описана в багатьох науковців, які розглядають управлінські функції, роль, а також основні навички керівника, необхідні при виконанні посадових обов'язків. Проте на сьогодні залишається потреба подальшого поглибленого вивчення ролі керівника в організації діяльності посадових осіб публічної адміністрації.

Поняття «публічна адміністрація» не має однозначного підходу, у відповідних нормативно-правових актах і наукових роботах учених використовуються різні тлумачення [28, 37, 137]. Саме слово «публічний» у перекладі з латинської мови означає суспільний, народний, а словник іншомовних слів надає два визначення:

- який відбувається у присутності публіки, людей (прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий);
- призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний.

Тому вважаємо, що публічна адміністрація – це поняття, яке є набагато ширшим, ніж ототожнення її тільки з органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевого самоврядування. Пропонуємо під публічною адміністрацією розуміти організацію, яка виконує публічні функції на державному, регіональному та організаційному рівнях.

У кожному з зазначених нами рівнів публічних адміністрацій працюють особи, які займають різні посади, які, як правило, поділяються на керівників, а не на ЛІДЕРІВ, і спеціалістів (фахівців).

При цьому переважно в державних публічних адміністраціях (таких як органи місцевого самоврядування) виокремлюють також службовців. Оскільки за допомогою посад відбувається розподіл повноважень між персоналом, то зміст посад доцільно розглядати з позиції функцій, які вони виконують.

Так, службовці, переважно, виконують первинно-рахункові, облікові, комунікаційно-технічні, обчислювальні та формально-логічні функції. Вони працюють здебільшого з інформацією, а не з людьми. Слід зазначити, що в європейських країнах не ототожнюють поняття «службовці» і працівники державних організацій. Як відомо, у Німеччині персонал публічної служби розмежовують на державних працівників і державних службовців.

До функцій, які виконують керівники публічних адміністрацій, доцільно віднести аналітичну й конструктивну. Спеціалісти можуть працювати як з документацією, так і з людьми.

Без сумніву, керівники публічних адміністрації або їхніх структурних підрозділів виконують усі відомі базові функції управління: аналіз, прогнозування, планування, організація, мотивація, облік, контроль, регулювання, координація. Керівники, як відомо, досягають поставленої мети завдяки тому, що доповнюють свої фізичні та інтелектуальні можливості можливостями підлеглих (наприклад, спеціалістів і службовців) і цілеспрямовано їх використовують. Виконуваними ними функції можна також згрупувати таким чином:

- адміністративні функції, що включають у себе контроль щодо оцінювання проміжних і кінцевих результатів діяльності публічної адміністрації;
- організаційні функції, пов'язані зі створенням необхідних умов діяльності персоналу, що працює в публічній адміністрації, розподілом повноважень, завдань і ресурсів серед персоналу;
- службово-комунікаційні функції, що полягають у проведенні нарад, засідань, ділових переговорів; приймання відвідувачів; телефонних переговорів; відповідей на листи тощо;
- інші функції, спрямовані на вирішення завдань, поставлених перед публічною адміністрацією, що документально закріплені певними нормативно-правовими актами.

Керівники працюють з людьми та документами. Вони представляють публічну адміністрацію (або її структурний підрозділ) у відносинах з її стейкхолдерами: у засобах масової інформації, на переговорах, у суді тощо. Зазначимо, що, на нашу думку, керівник виконує представницьку функцію не тільки по відношенню до зовнішніх стейкхолдерів публічної адміністрації, але і внутрішніх.

Керівники різних публічних організацій виконують різні завдання: від прийняття нормативних актів на державному рівні до формування корпоративної культури на організаційному рівні. Слід ураховувати, що результатом праці керівників є управлінське рішення, ухвалене, як правило, у вигляді конкретного документа. Керівник наділений певними повноваженнями в ухваленні рішень визначеного кола питань. Оскільки в межах публічної адміністрації можуть бути створені окремі структурні підрозділи, очолювані керівниками нижчих рівнів, то саме керівники всіх рівнів несуть всю повноту відповідальності за результати роботи очолюваних ними колективів, а в підсумку – за результати роботи усього структурного підрозділу та адміністрації в цілому.

Отже, вважаємо, що керівником публічної адміністрації (або її структурного підрозділу) є професіонал, який виконує функції управління, реалізацію яких втілює в ухваленні конкретного управлінського рішення та несе відповідальність за результати діяльності підпорядкованого йому колективу, міра якої залежить від рівня публічної організації чи її структурного підрозділу. Члени колективу, підпорядкованого керівникові, тією чи іншою мірою беруть участь у процесі розроблення та реалізації управлінського рішення, при цьому його ухвалення залишається тільки за керівником.

Виходячи з того, що, як зазначалося вище, керівники, службовці і спеціалісти є посадами, які наділені відповідними посадовими обов'язками, закріпленими щонайменше в їхніх посадових інструкціях, виникає питання: чи можна їх усіх вважати посадовими особами? Відповідь на це питання можна знайти в Листі Міністерства юстиції України від 18.10.2013 р. №610-0-2-13/7.2 «Щодо тлумачення понять «службова особа» і «посадова особа», що використовуються в чинному законодавстві України» (табл. 5.1).

Аналіз сучасних нормативно-правових актів, у яких використовується вказане поняття, дозволяє нам дійти висновку, що відмінною рисою посадових осіб є виконання ними владної функції. Іншими словами, якщо працівник хоча і не приймає управлінських рішень, але може вплинути на ступінь задоволеності інтересів стейкхолдерів публічної адміністрації, то його доцільно вважати посадовою особою.

Відтак під посадовою особою публічної адміністрації пропонуємо розуміти працівника, який обіймає посаду, наділену такими повноваженнями, що дає змогу цьому працівнику впливати на ступінь задоволеності інтересів стейкхолдерів публічної адміністрації. При цьому керівники завжди є посадовими особами.

## Зміст поняття «посадова особа» в законодавстві України

Нормативно-правовий акт	Поняття «посадова особа»
Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 14)	Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їхніх службових обов'язків
Закон України «Про державну службу» (ст. 2)	Керівники і заступники керівників державних органів і їхнього апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій
Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»	Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету

Розглядаючи термін «службова особа», звернемося до Листа Міністерства юстиції України, згаданого вище (табл. 5.2).

Крім наведеного в табл. 5.2, практики коментують, що службовими особами є всі державні службовці.

В управлінській теорії, як і в управлінській практиці, поняття керівник і лідер не є тотожними, але тісно сполучені й взаємопов'язані між собою. Під керівником розуміється людина (посадова особа), яка наділена відповідними повноваженнями, виконує адміністративно-управлінську функцію в певній сфері і має певні ділові та особисті якості.

Поняття лідерство більшою мірою пов'язано з процесами внутрішньої самоорганізації і самоврядування окремої групи, колективу. Лідер визначається як особа, якій з огляду на її особисті якості та існуючі обставини групою делеговано керівні функції, яка найбільш повно виражає інтереси групи і достатньою мірою відповідає внутрішньогруповим нормам і цінностям.

## Зміст поняття «службова особа» в законодавстві України

Нормативно-правовий акт	Поняття «службова особа»
Кримінальний кодекс (ст. 18)	Особи, які постійно, тимчасово або за спеціальними повноваженнями здійснюють функції представників влади або місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово займають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах або організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спецповноваженнями, якими особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління зі спеціальним статусом, повноважним органом або повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом
Примітка до ст. 364 Кримінального кодексу	Особи, які обіймають постійно чи тимчасово на державних або комунальних підприємствах посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спецповноваженням
Постанова Пленуму Верховного суду України від 26 квітня 2002 р. №5 «Про судову практику у справах про хабарництво»	Особа є службовою коли вона здійснює адміністративно-господарські функції, які передбачають обов'язки щодо управління або розпорядження державним, колективним або приватним майном (встановлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в тому чи іншому обов'язку мають начальники планово-господарських, постачальницьких, фінансових відділів і служб, завідувачі складами, магазинами, майстернями, ательє, їхні заступники, керівники відділів підприємств, відомчі ревізори та контролери та ін.

Справжній керівник повинен уміти використовувати всі можливості посади не тільки для об'єднання людських, матеріальних, фінансових ресурсів заради досягнення групових цілей, але й для того, щоб чітко сформулювати цю мету, надихнути своїх підлеглих на її досягнення. Домогтися успіху можна тільки за наявності чіткої ролі і певної свободи дій у даній сфері діяльності, на що здатний тільки лідер.

Отже, на наш погляд, увесь персонал публічної адміністрації (який займає посади спеціалістів і службовців) початково складається зі службових осіб. Останні за наявності в них владних повноважень стають посадовими особами. При цьому як зазначалося вище, керівники є не службовими особами, а посадовими. Останні ж можуть і не займати керівні посади.

Визначившись із понятійно-категоріальним апаратом, дослідимо функції керівників в організації діяльності публічної адміністрації на прикладі виконавчого комітету Криворізької міської ради. Структура цієї публічної адміністрації є ієрархічною, керівником вищого рівня є міський голова. Його функціональні обов'язки регламентовано ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

- забезпечувати здійснення в межах наданих Законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;

- організувати в межах, визначених цим Законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету;

- підписувати рішення ради та її виконавчого комітету;

- вносити на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради;

- вносити на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради;

- вносити на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їхніх штатів, встановлених відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України;

- здійснювати управління апаратом ради та її виконавчого комітету;

- скликати сесії ради, вносити пропозиції та формувати порядок денний сесій ради і головувати на пленарних засіданнях ради;

- забезпечувати підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету і звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднювати затверджені радою програми, бюджет і звіти про їх виконання;



- призначати на посади та звільняти з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх і позашкільних навчальних закладів;

- скликати загальні збори громадян за місцем проживання;

- вносити на розгляд ради пропозиції про утворення спеціалізованої установи з надання безоплатної первинної правової допомоги;

- вносити на розгляд ради пропозиції щодо кандидатури на посаду керівника установи з надання безоплатної первинної правової допомоги;

- забезпечувати виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету;

- бути розпорядником бюджетних коштів, використовувати їх лише за призначенням, визначеним радою;

- представляти територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства;

- звертатися до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів;

- укладати від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подавати їх на затвердження відповідної ради;

- вести особистий прийом громадян;

- забезпечувати на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян і їхніх об'єднань;

- брати участь у здійсненні державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності в межах та у спосіб, встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

- здійснювати інші повноваження місцевого самоврядування, визначені цим та іншими законами, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів;

- видавати розпорядження в межах своїх повноважень.

Крім того, у підпорядкуванні начальників відділів знаходяться окремі структурні підрозділи. Наприклад, у начальника відділу

дозвільно-погоджувальних процедур виконкому міської ради, що розглядається, у підпорядкуванні знаходиться Муніципальний центр надання адміністративних послуг. Координацію всіх дій, пов'язаних з функціонуванням центру, здійснює заступник міського голови згідно з розподілом обов'язків. Керівником центру, у тому числі його територіальних підрозділів, віддалених місць для роботи адміністраторів є начальник відділу дозвільно-погоджувальних процедур виконкому міської ради. Керівника центру призначає на посаду та звільняє з посади міський голова. Керівник центру відповідно до завдань, покладених на центр:

- здійснює керівництво роботою центру, несе персональну відповідальність за організацію його діяльності;
- організовує діяльність центру, у тому числі щодо взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг, уживає заходів до підвищення ефективності його роботи;
- координує діяльність адміністраторів, контролює якість і своєчасність виконання ними обов'язків;
- організує інформаційне забезпечення роботи центру, роботу з засобами масової інформації, визначає зміст і час проведення інформаційних заходів;
- сприяє створенню належних умов для роботи адміністраторів у центрі, покращенню технологій виконання процедур (оснащення робочих місць необхідною офісною, комп'ютерною технікою, відповідними програмними продуктами), уносить пропозиції міському голові щодо матеріально-технічного забезпечення центру;
- інформує міського голову, суб'єкта надання адміністративних послуг про скарги, що надійшли до центру на дії чи бездіяльність уповноважених представників для роботи в Центрі суб'єктів надання адміністративних послуг, а також скарги на діяльність чи бездіяльність адміністраторів;
- забезпечує передачу для розгляду скарг суб'єктам надання адміністративних послуг і уживає заходів у межах повноважень щодо їх розгляду у визначені законодавством терміни з метою оперативного вирішення порушених у них питань, задоволення законних вимог заявників, поновлення порушених прав і запобігання в подальшому таким порушенням;
- виконує інші повноваження згідно з вимогами чинного законодавства України, положенням, регламентом центру;
- може здійснювати функції адміністратора.

Службові та посадові особи досліджуваного центру обіймають такі посади: адміністратори, державні реєстратори, представники

суб'єктів надання адміністративних послуг, у тому числі державні кадастрові реєстратори.

Центр у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з центральними та місцевими органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями.

Таким чином, при визначенні публічної адміністрації, під якою запропоновано розуміти організацію, яка виконує публічні функції на державному, регіональному та організаційному рівнях, доцільно розмежувати поняття «посадові» і «службові» особи. Уточнено, що під посадовими особами публічної адміністрації слід розуміти працівників, які обіймають посади, наділені такими повноваженнями, що дають їм змогу впливати на ступінь задоволеності інтересів стейкхолдерів публічної адміністрації. Службові особи тільки за наявності в них владних повноважень стають посадовими особами. При цьому, як зазначалося вище, керівники є не службовими особами, а посадовими. Останні ж можуть і не займати керівні посади. Керівники публічних адміністрацій працюють з людьми та документами. В організації діяльності посадових осіб публічної адміністрації керівники виконують адміністративні, організаційні, службово-комунікаційні та інші функції, спрямовані на вирішення завдань, поставлених перед публічною адміністрацією, що документально закріплені певними нормативно-правовими актами.

#### **5.4.2. Лідерство на публічній службі: сутність і сучасні моделі**

В Україні відбувається побудова правової держави, роль лідерства є провідною та буде зростати в найближчі роки.

Регулювання суспільних відносин, що виникають у результаті різноманітної діяльності, є однією з основних функцій держави, що здійснюється в специфічній формі діяльності – державному управлінні.

Ефективність і злагодженість управлінської роботи державних органів та органів місцевого самоврядування значною мірою визначається саме особою, яка очолює ці органи, наявністю чи відсутністю в такої особи досвіду, належних фахових знань і вроджених чи набутих лідерських якостей.

Відповідно в сучасних умовах зростає увага до підбору керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які повинні бути, як зазначає М. Логунова, не просто виконавцями, а управлінцями, яким притаманна компетентність, інформованість,

відповідальність, здатність і готовність до творчої, інноваційної діяльності [53].

Стверджується, що проблема лідерства в державній службі ще не була предметом окремого дослідження, оскільки у працях фахівців фрагментарно розглядалися різні аспекти цього явища. Разом з тим осмислення значущості лідерства є необхідною умовою реформування як системи державної служби, так і сфери державного управління в цілому. Саме тому актуальною є проблема всебічного дослідження лідерства як соціального феномену та явища.

Актуальність управлінського лідерства на державній службі впливає зі структурованої складності компетентності сучасного керівника та обов'язкового врахування в ній таких основних груп:

- усвідомлення, розуміння, готовність, бажання, здатність виражати державні інтереси:

- уміння узгоджувати публічні й особисті інтереси відповідно до вимог Конституції України та законодавства в цілому; висока професійна етика; почуття громадянської відповідальності;

- професійні знання; володіння теорією управління; уміння оцінювати (національні, регіональні, світові) тенденції суспільного розвитку;

- компетентність щодо стратегії та методології управління: уміння користуватися інструментарієм стратегічного цілепокладання та мислення; здатність розробляти стратегію розвитку виходячи з урахування наявних альтернатив та оцінювання наслідків можливих і реально прийнятих рішень; володіння методами дидактики для реалізації поставлених цілей; раціональне налагоджування системи інформації та комунікації;

- управлінська компетентність у соціальних питаннях: уміння роз'яснити підлеглим цілі, зміст роботи, залучення їх до участі в розробленні стратегії розвитку органів державної влади (ОДВ) як соціальної мікросистеми; здатність управляти процесами комунікації шляхом координаційних та інтеграційних дій, підтримки процесів самоорганізації колективу співробітників; уміння вирішувати кадрові питання, нести за це відповідальність, сприяти підвищенню кваліфікації та професіоналізму підлеглих; почуття суспільно-політичної відповідальності за діяльність власну та очолюваного підрозділу; уміння представляти цілі й цінності підрозділу в ньому самому та за його межами;

- особистісна компетентність: духовність і моральність, воля і громадянська мужність; різностороння й глибока освіченість; уміння розбиратися в людях; здатність до співробітництва та колективної

роботи; бажання створювати нове і творчо працювати; володіння інтуїцією, візуалізацією (здатність прогностичного бачення); сила особистого впливу й особистого шарму.

На відміну від геройського лідерства, сутність сучасного постгеройського лідерства полягає в умінні суб'єкта управління оволодіти соціальними силами в колективі та використання ним мистецтва формування, розвитку, спрямування моральних цінностей не лише колективу, а й кожного підлеглого співробітника.

Лідерство є сучасною концепцією управління, у тому числі управління змінами, для якої має значення не рівень посади, а ступінь впливової діяльності особи.

Лідерство – це нова якість управління людськими ресурсами. Якщо класичний менеджмент передбачав систематичне підштовхування працівників до того, що керівник вважає за необхідне робити, лідерство – це вести працівників за собою до спільної мети, наснажувати працівників, аби вони самі хотіли робити те, що є необхідним. На рис. 5.2 зображено схему цілеспрямованості лідерства.

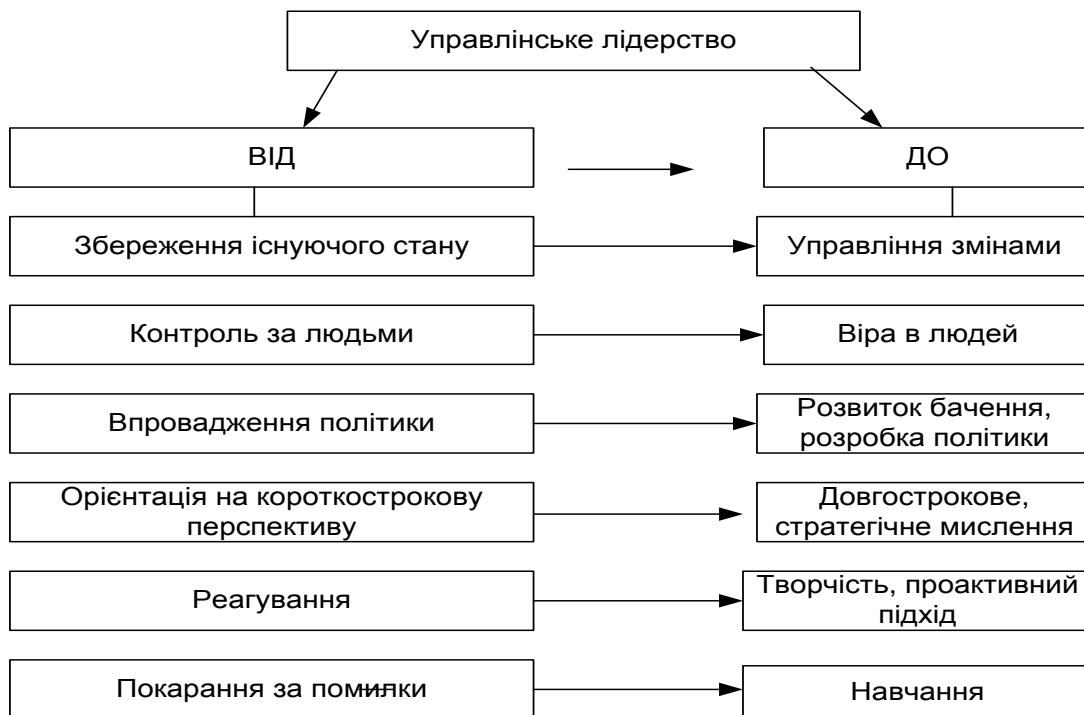


Рис. 5.2. Вектори діяльності стосовно управлінського лідерства

Очевидно, що здійснення керівником реального управлінського лідерства вимагає обов'язкового поєднання формального лідерства його посади з лідерством його особистості. Це ж стосується і реального

авторитету, як обов'язкового поєднання авторитету займаної ним посади з авторитетом його особистості. Такий підхід об'єктивує необхідність стверджувати про складові лідерського потенціалу керівника-професіонала, якими є:

- компетентність: досвід, знання, навички, уміння працювати з людьми;

- особистісні особливості та ділові риси: впевненість у собі, енергійність, комунікативність, готовність брати відповідальність, самостійність;

- здібності: інтелект, пам'ять, творчі здібності;

- установки, цінності, пріоритети: морально-етичні елементи, що визначають ставлення до роботи і пріоритети в роботі з підлеглими, у процесі сприймання та передавання інформації, прийняття рішень.

Саме тому на сьогодні офіційно запроваджено для використання на державній службі найбільш дієві моделі сучасного управлінського лідерства-керівництва:

- *принцип-центричне лідерство*, яке стосується всіх організаційних рівнів та акцентує увагу на обов'язковій наявності на кожному з них ключового принципу як передумови формування лідерства на державних посадах:

1-й рівень: **ОСОБИСТІСНИЙ** (головне – особистість держслужбовця). Ключовий принцип цього рівня – надійність.

2-й рівень: **МІЖОСОБИСТІСНИЙ** (головне – співробітники як творчі особистості). Ключовий принцип – довіра.

3-й рівень: **УПРАВЛІНСЬКИЙ** (головне – стиль, навички). Ключовий принцип – делегування повноважень.

4-й рівень: **ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ** (головне – організаційна стратегія та система). Ключовий принцип – узгодження;

- *емоційне лідерство* (емоційний інтелект, емоційна компетентність, резонансне лідерство), що визначається як бажання, готовність, уміння, здатність управляти власними емоціями і на їхній основі – відносинами з підлеглими державними службовцями:

1. Самосвідомість = оцінювання власних емоцій – здатність не лише визначати, а й розуміти власні почуття в будь-який момент часу.

2. Самоконтроль = управління власними емоціями – уміння контролювати власні позитивні і особливо негативні емоції.

3. Самомотивація – здатність пробуджувати чи «гасити» емоції залежно від поставлених цілей, бажань, ситуації.

4. Емпатія = співчутливе ставлення до емоцій підлеглих співробітників – розуміння їхніх емоцій, погляд на проблему їхніми очима.

5. Комунікативна компетентність = комунікативний інтелект – володіння навичками ефективних взаємовідносин, здатність правильно «читати» емоції, управляти ними для конструктивної взаємодії.

Пріоритетом сьогодення постає проблема офіційного визнання управлінського лідерства як реальної необхідності системи державної служби, що дасть змогу вирішити такі завдання:

- поліпшити відносини субординації з метою позбавлення їх від надмірної бюрократизації;

- удосконалити світоглядний рівень субординації, спрямований на мінімізацію негативного впливу мислення керівників, зорієнтованого не лише на вирішення практичних завдань, а й на міжособистісні відносини з підлеглими державними службовцями;

- доповнити функціональні, засновані на спеціалізації сфер керівної та виконавської діяльності, управлінські відносини відносинами кооперації, тобто горизонтальними відносинами між співробітниками одного підрозділу; координації як процесу не лише здійснення керівником керівного впливу на відносини кооперації, а й управління ними;

- удосконалити відносини дисципліни та відповідальності з метою запобігання дезорганізації службових відносин;

- поліпшити якісні характеристики внутрішнього соціального середовища в соціальній мікросистемі органу влади, основою якого є конструктивний мікроклімат;

- усвідомлювати і підходити до управлінської взаємодії як до двостороннього процесу взаємозацікавленого соціального партнерства співробітників усіх ієрархічних рівнів у межах органу влади як соціальної мікросистеми.

У зв'язку з цим безперечним позитивом необхідно вважати факт офіційного визнання обов'язкової наявності в керівника управлінського рівня лідерських якостей.

Доведено, що лідерство традиційно вважалось процесом впливу однієї особи на групу людей з метою спонукання їх до досягнення поставлених цілей. До так званого геройського лідерства доцільно відносити такі його основні моделі:

- з позиції особистісних рис;

- поведінкові, які фокусують на діяльності керівників, а не на їхній особі;

- трансформаційні, які представляють лідера як героя, який може і здатний одноосібно здійснювати революційні інновації в очолюваному ним підрозділі.

Особливої актуальності набуває сучасна модель лідерства делегування, за якою основна роль керівника-лідера як учителя та порадики полягає в залученні підлеглих співробітників до виконання лідерських завдань.

Побудова правової держави та цивілізаційної системи державної служби – це взаємопов'язаний процес. Тому від службовців-лідерів залежить розбудова та розвиток ефективної державної служби, що відповідає б сучасним світовим стандартам, яка наблизить громадян до правової держави.

Лідерство на державній службі можна визначити як один з процесів організації управління малою соціальною групою, який сприяє досягненню групових цілей в оптимальні терміни та з оптимальним ефектом, рушійною силою якого є авторитет керівника-лідера.

Треба усвідомити, що якщо в керівника нема вроджених чи набутих у процесі довготривалої соціалізації задатків до лідерства, відчуття і розуміння високої власної відповідальності за людей, що знаходяться в підпорядкуванні та доручені справи, то звичайно спеціальним курсом навчання їх можна буде розвинути до певного рівня, однак, якою б не була якість такого навчання, якість такого лідерства не може бути високою. І навпаки, якщо в керівника присутні вроджені лідерські якості, то спеціальне навчання може розвинути їх і вивести на новий якісний рівень. Відповідно існує необхідність створення системи відбору та рекрутування на керівні посади в державній службі тих кандидатів, які мають сильні лідерські якості, і подальший розвиток системи культивування лідерства на державній службі як однієї з необхідних умов для розвитку професійної державної служби в Україні.

Таким чином, розвиток лідерства в Україні необхідно розглядати в контексті визнання і підтримки державної служби як конкурентоспроможного інституту, здатного привернути і утримати найкращі кадри, кваліфікованих працівників (*workplace of choice*). Така концепція обумовлює і основні підходи до управління людьми на державній службі, які мають сприяти забезпеченню успіху та впевненого майбутнього для державної служби, здатної забезпечити належне врядування.

Державна служба є зацікавленою, аби на ній працювали справжні лідери, віддані своїй справі – служінню громадськості, спроможні відповідати викликам часу та працювати у складних динамічних умовах.



## Питання для самоперевірки до розділу 5

1. Розкрийте сутність понять «кадри», «персонал», «трудові ресурси». Прокоментуйте їхню схожість та відмінності.
2. Як ви розумієте поняття «кадровий потенціал»?
3. Розкрийте сутність поняття «кадрові відносини».
4. Дайте визначення поняттю «кадрова політика». Що становить її основний зміст?
5. Що виступає в якості об'єктів регулювання державної кадрової політики?
6. Розкрийте принципи та правовий статус державної служби.
7. У чому полягають основні цілі та завдання державної служби? Наведіть приклади реалізації основних функцій державної служби.
8. Розкрийте сутність терміна «сервісна держава».
9. Що являють собою публічні послуги? Наведіть приклади публічних послуг за окремими органами публічної служби.
10. Яку небезпеку несе корупція для суспільства?
11. Які фактори впливають на поширення корупції на публічній службі?
12. Які ознаки характерні для епізодичної корупції?
13. Яку небезпеку несе існування конфлікту інтересів для суспільства і держави? Які існують способи врегулювання конфлікту інтересів?
14. У чому полягає мета здійснення зовнішнього контролю діяльності публічної служби? У яких формах він може здійснюватись?
15. Обґрунтуйте причини пріоритетності управлінського лідерства на державній службі.

## Тестові питання до розділу 5

1. Основний зміст кадрової політики становить:
  - а) управління людськими ресурсами;
  - б) управління трудовими ресурсами;
  - в) управління виробничими ресурсами;
  - г) всі відповіді є правильними.
2. Державна кадрова політика включає такі галузі соціального управління:
  - а) демографічну політику;
  - б) політику в галузі освіти і професійної орієнтації;
  - в) політику зайнятості;

- г) політику в галузі міжнародних відносин;
- д) політику в галузі праці та заробітної плати.

3. Державні органи, кадрові служби і посадові особи реалізують кадрову політику за допомогою:

- а) визначення чисельності при наборі і підготовці працівників і фахівців різних категорій для галузі народного господарства;
- б) встановлення переліку спеціальностей і спеціалізацій, ступеня потреби в них;
- в) шляхом кваліфікаційних вимог, стандартів і нормативів;
- г) методами стимулювання і обмеження;
- д) шляхом обмежень і покарань.

4. Для яких категорій кадрів державна кадрова політика не є імперативною:

- а) для державних службовців;
- б) працівників приватних підприємств;
- в) працівників громадських підприємств;
- г) зайнятих на державних підприємствах і організаціях?

5. Оберіть найвлучніше визначення поняття «керівник»:

- а) працівник, який очолює підприємство, відділ, підрозділ, наділений необхідними повноваженнями для прийняття рішень і несе всю повноту відповідальності за результати роботи очолюваного ним колективу;
- б) працівник, який організує підготовку управлінських рішень, приймає управлінські рішення і контролює їх виконання;
- в) член групи, всі учасники якої визнають його керівництво, покладаються на нього у прийнятті серйозних рішень і вирішенні важливих проблем;
- г) правильні відповіді а) і б).

6. Які базові функції управління виконує керівник:

- а) аналіз, прогнозування, планування, організація, мотивація, облік, контроль, регулювання, координація;
- б) мотивація та контроль;
- в) прогнозування, планування та контроль;
- г) аналіз, облік і контроль?

7. Керівники публічних адміністрацій працюють:

- а) тільки з людьми-підлеглими;

- б) тільки з документами;
- в) з людьми та документами;
- г) з документами (внутрішніми та зовнішніми) і людьми.

8. Керівник виконує представницьку функцію:

- а) тільки по відношенню до зовнішніх стейкхолдерів публічної адміністрації;
- б) тільки по відношенню до внутрішніх стейкхолдерів публічної адміністрації;
- в) по відношенню до зовнішніх і внутрішніх стейкхолдерів публічної адміністрації;
- г) всі відповіді є правильними.

9. Лідерство – це:

- а) вести працівників за собою до спільної мети, наснажувати працівників, аби вони самі хотіли робити те, що є необхідним;
- б) нова якість управління людськими ресурсами;
- в) компетентність: досвід, знання, навички, вміння працювати з людьми;
- г) всі відповіді є правильними.

10. Складові лідерського потенціалу:

- а) компетентність: досвід, знання, навички, вміння працювати з людьми;
- б) особистісні особливості та ділові риси: впевненість у собі, енергійність, комунікативність, готовність брати відповідальність, самостійність;
- в) здібності: інтелект, пам'ять, творчі здібності; установки, цінності, пріоритети: морально-етичні елементи, що визначають ставлення до роботи і пріоритети в роботі з підлеглими, у процесі сприймання та передавання інформації, прийняття рішень;
- г) усі відповіді є правильними.

## **Практичні завдання до розділу 5**

### *Завдання 1*

Опишіть, наскільки проблема управління часом є актуальною для вас? Чому? Прокоментуйте свою відповідь прикладами з власного життя і професійної діяльності.

## *Завдання 2*

Проаналізуйте подані нижче «гальма»-стримувачі для розвитку особистості керівника. Наведіть зажною позицією причини виникнення та шляхи подолання. Опишіть, наскільки ці проблеми є актуальними для вас:

- нездатність передбачати, відчувати наближення непередбачуваних обставин, щоб максимально підготуватися до них;
- завищена самооцінка, намагання все робити особисто;
- постійна зайнятість дріб'язковими справами, відсутність головної мети в діяльності;
- спотворене уявлення про режим роботи, невміння оперативно вирішувати питання в робочий час;
- страх відповідальності, готовність йти на будь-який компроміс, щоб уникнути конфлікту;
- невміння розглядати одночасно різноманітні варіанти вирішення проблеми;
- прагнення отримувати премії для себе, але не для співробітників, які заслуговують на заохочення;
- спілкування з підлеглими при «відчинених дверях»;
- фамільярність у відносинах з підлеглими;
- лицемірство заради люб'язності.

## *Завдання 3*

На підставі аналізу конкретної ситуації, яка стосується однієї з організацій (органу державної виконавчої влади або місцевого самоврядування), виконайте такі завдання:

- сформулюйте місію органу виконавчої влади або місцевого самоврядування (далі – організації), базуючись на інтересах, сподіваннях і цінностях виборців (населення) регіону;
- визначте компоненти факторів зовнішнього середовища організації;
- виявіть зв'язки між виборцями (населенням) та організацією;
- визначте складові системи менеджменту організації;
- побудуйте дерево цілей організації;
- розробіть модель управління за цілями організації;
- дайте аналіз навколишнього середовища організації;
- сформулюйте реальну стратегію організації;
- побудуйте організаційну структуру, яка спроможна реалізувати стратегію організації;

- дайте оцінку наявної організаційної структури, у тому числі на підставі функціонального аналізу та елементів контролінгу;
- розробіть модель організаційно-регламентаційного забезпечення організації (оргпроекування);
- розробіть модель інформаційного і комунікаційного забезпечення організації та її зв'язків з громадськістю.

#### *Завдання 4*

Проведіть функціональний аналіз органу державної виконавчої влади або місцевого самоврядування, що має складатися з таких етапів:

- 1) організація роботи з проведення функціонального обстеження;
- 2) функціональне обстеження апарату органу виконавчої влади;
- 3) функціональне обстеження структурних підрозділів апарату;
- 4) аналіз розподілу обов'язків між керівником і заступниками керівника органу виконавчої влади;
- 5) підсумки функціонального обстеження.

За кожним з етапів визначте доцільні до застосування заходи, інструменти і прийоми.

При функціональному обстеженні апарату конкретного органу визначте:

- які конституційно та законодавчо визначені цілі поставлено перед конкретним органом виконавчої влади і чи охоплюють їх завдання, передбачені в положенні про цей орган;

- які функції закріплено в положенні про цей орган і наскільки вони відповідають завданням, визначеним в інших актах законодавства;

- наскільки положення про структурні підрозділи органу виконавчої влади відповідають положенню про цей орган, чи повністю повноваження цих органів забезпечують виконання функцій, покладених на орган;

- наскільки посадові інструкції відповідають положенням про орган та його структурні підрозділи, професійно-кваліфікаційним характеристикам посад державних службовців, а також реально виконуваним роботі;

- чи потребують уточнення перелік завдань і функцій даного органу, а також структура його апарату і кадровий склад.

Здійснюючи функціональне обстеження, слід керуватися такими визначеннями цілей, завдань і функцій державного органу:

- цілі діяльності органу виконавчої влади визначаються Конституцією та законами України, указами Президента та постановами Кабінету Міністрів України;

- завдання конкретизують цілі органу і, як правило, становлять цільову функцію структурного підрозділу. Їхня реалізація має забезпечити досягнення мети діяльності органу;

- функцією слід вважати діяльність, пов'язану з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображує досягнення завдань органу виконавчої влади.

### *Завдання 5*

Наведіть приклади конфліктних ситуацій у діяльності органів державної влади як у процесі взаємодії з зовнішнім середовищем, так і у внутрішньому середовищі. Наведіть причини появи конфліктів в управлінні органом державної влади та шляхи їх вирішення.

## 6. ПУБЛІЧНА КОМУНІКАЦІЯ І ДІЛОВА МОВА В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

### 6.1. Комунікативна діяльність у публічному управлінні

#### *Види комунікацій і комунікативних зв'язків у публічному управлінні*

Комунікаційні процеси займають важливе місце в житті людини, громадянина і держави, присутні в роботі всіх суспільних інститутів для науки про державне управління.

Існує думка, що цілою державою можна управляти єдино через майстерну комунікацію. Ця ідея не нова і належить Н. Вінеру, який зазначив, що суспільна система не тільки є організованим цілим, подібно індивідууму, а й «скріплюється в ціле системою зв'язку «...володіючи» динамікою, у якій кругові процеси зворотного зв'язку відіграють важливу роль» [24].

Процеси технологізації дозволили здійснити перехід «центру тяжіння» у державних процесах з процесів виробництва на процеси управління, чим і обумовлений теперішній інтерес до вивчення процесів комунікації. Як показує практика, успішне управління багато в чому можна порівняти за ефективністю з володінням передовими засобами виробництва.

Крім того, комунікація – це основний транслятор інформації між людьми та державними інститутами. На рівні держави, як і на рівні невеликого державного органу, від спілкування між його складовими залежить робота цілого інституту.

Комунікація – смисловий та ідеально-змістовний аспект соціальної взаємодії [144]. Відповідно до визначення комунікація має ряд властивостей та ознак: двох або більше учасників комунікативного процесу, які володіють єдиним способом передачі інформації, ситуацію, яку учасники намагаються осмислити, набір символів (тексти, слова, жести), за допомогою яких виражається зміст ситуації.

Невід'ємними елементами комунікації також є мотиви і цілі, які роблять спілкування спрямованим, раціональним, а також сам процес передачі інформації.

За типом використовуваних для передачі інформації засобів виділяють мовну, паралінгвістичну (жест, міміка, мелодія), матеріально-знакову (зокрема художню) комунікацію.

Крім того, у науковій літературі виділяють комунікацію в широкому і вузькому сенсі цього слова. У широкому сенсі комунікація являє собою одну з основ людської життєдіяльності та різноманітні

форми мовної діяльності, які не обов'язково передбачають наявність змістовно-сислового плану. У вузькому сенсі комунікація є інформаційним обміном у технологічно організованих системах, однією з яких є і держава.

Існує так само підхід, відповідно до якого особливий вид спілкування – комунікаційна діяльність – це діяльність з передачі інформації від джерела (комунікатора) до одержувача (реципієнта) за допомогою певного каналу. Між комунікатором і реципієнтом може здійснюватися «зворотний зв'язок», тобто процес, за допомогою якого комунікатор отримує інформацію про те, наскільки і з якою якістю реципієнт отримав інформацію.

Однак у даному випадку слід розуміти під комунікацією таку діяльність, яка за допомогою різних технологій і засобів передає інформацію від найвищих органів влади до пересічних громадян, і навпаки, тобто зворотний зв'язок.

Крім того, у літературі зустрічається визначення, відповідно до якого комунікація є складним процесом з низкою компонентів:

- суб'єкти комунікаційного процесу – відправник і одержувач повідомлення (комунікатор і реципієнт);

- засоби комунікації – код, що використовується для передачі інформації в знаковій формі (слова, картини, графіки, ноти і т. п.), а також канали, по яких передається повідомлення від комунікатора до реципієнта (лист, телефон, радіо, телеграф і т. п.);

- предмет комунікації (якесь явище, подія і т. п.) і відображення цього повідомлення (стаття, радіопередача, телевізійний сюжет і т. д.);

- ефекти комунікації – виражені в зміні внутрішнього стану суб'єктів комунікаційного процесу, у їхніх взаєминах або їхніх діях наслідки комунікації.

Тепер розглянемо таке поняття, як «державне управління». Державне управління (від англ. *public administration*) – діяльність органів державної влади та їхніх посадових осіб з практичного втілення виробленого на основі відповідних процедур політичного курсу (*public policy*). Діяльність з державного управління традиційно протиставляється, з одного боку, політичній діяльності, а з іншого боку, діяльності щодо формулювання політичного курсу.

Відштовхуючись від правового підходу в теорії держави і права, державне управління – це цілеспрямована діяльність усіх органів державної влади з реалізації на практиці всіх норм і цінностей, закріплених у Конституції і законах.

Крім того, державне управління – це цілеспрямований вплив на суспільні процеси, що здійснюється за допомогою спеціальних органів



та організацій, покликаних удосконалювати цілісність і структуру соціальної системи, її оптимальне функціонування і розвиток. Головне завдання управління – регулювання поведінки та діяльності людей, відносин між ними. Основними елементами структури управлінського процесу виступають об'єкт, суб'єкт, засоби, результат управління [67].

Окрім виділення певних каналів комунікації, важливо класифікувати і способи інформаційної взаємодії, використовувані контрагентами комунікації. Для типології таких прийомів у процесі державної комунікації найбільшою мірою є прийнятним підхід, запропонований вітчизняним політологом О. І. Соловйовим. Він все різноманіття дій у політико-інформаційному просторі зводить до двох типів: пропагандистського і маркетингового.

Пропагандистський тип являє собою жорсткі способи інформаційного контролю за свідомістю людей. Пропаганда намагається подолати основні свідомі обмеження об'єкта впливу, тим самим перетворюючись на маніпулятивний процес. Історичні приклади свідчать, що держава достатньо часто користувалася такими маніпулятивними прийомами, як дезінформація (використання неправдивих відомостей, заміна істинних відомостей неправдивими, використання вигаданої інформації), дифамація, технологія «білого шуму» (перенасичення інформаційного поля), технологія спін-доктора (зміна смислових акцентів інформації) та ін.

Подолати можливі негативні наслідки використання таких жорстких методів інформаційного впливу покликані маркетингові стратегії побудови комунікативної взаємодії, які формуються у відповідності з законами попиту та пропозиції на інформаційні послуги.

Таким чином, комунікація в системі державного управління – це обмін інформацією за допомогою загальної системи символів, соціальна взаємодія, що має ряд властивостей і ознак і спрямована на регулювання поведінки людей, роботи державних інституцій задля досягнення спільної мети.

У зарубіжній літературі комунікація та державне управління часто протиставляються. За одним із поглядів на дану проблему, ефективно управляти можна тільки втілюючи свою тактику управління, не відволікаючись на чужу думку. Це не зовсім правильно, адже комунікація потрібна навіть для втілення в життя тоталітарних режимів, деспотичної влади. Інше питання, що тоді вона буде сильно ускладнена.

Проблеми комунікації, комунікативних зв'язків завжди були досить актуальними. Ще Аристотель вважав, що здатність вступати в спілкування (комунікацію) відрізняє людину від «недорозвинених у моральному сенсі істот» і «надлюдини». Тому «той, хто не здатний

вступати в спілкування ..., вже не становить елемента держави, стаючи плазуючим, або божеством». Західні дослідники давно помітили, що процеси комунікації, займаючи в людини до 70 % часу, не можуть не впливати на її мотивацію. Важливо й те, що, за даними американських дослідників, успіх керівника в умовах ринку на 85 % визначається його комунікативними якостями і лише на 15 % – професійними знаннями. Якщо уявити комунікацію у вигляді сегмента, площу якого умовно взяти за 100 %, то 85 % цього сегмента буде займати невербальна комунікація і лише 15 % – вербальна (з них 10 % відведено мовній характеристиці та 5 % – обслуговуванню мови).

Вивчення комунікації ґрунтується багато в чому на теоретико-методологічних засадах дослідження соціальної комунікації. Комунікація виникла в людському суспільстві як потреба одного індивіда передати іншому необхідну для сумісної дії інформацію. Хоча сам термін «комунікація» (від лат. *communicatio* – «роблю загальним, зв'язую») з'являється в науковій літературі лише на початку ХХ ст., проблеми комунікації як сполучної процесу та механізму мовленнєвої взаємодії вивчалися ще мислителями античного світу. Стимулом для цього послужило те, що політичне життя греків широко використовувала риторіку і красномовство, а особливою довірою народних зборів користувалися оратори, що володіють силою усного слова. Античні мислителі разом з розумом-логосом шанували мову-логос.

Комунікацією прийнято називати обмін значеннями (інформацією) між індивідами через посередництво загальної системи символів (знаків), зокрема мовних знаків. У науці є більше 40 різних підходів до визначення комунікації.

Чим складнішою і різноматнішою стає діяльність суспільства, соціальних організацій та інститутів і чим більшим у зв'язку з цим стає обсяг інформації – наукової, художньої, політичної, побутової і т. п., тим важливішу роль у процесах управління починає відігравати соціальна комунікація. Особливу значущість вона набуває в сучасних умовах, коли здійснюється справжня інформаційна революція – стрімке кількісне і якісне перетворення інформаційної сфери, що супроводжується корінною трансформацією не тільки технічної, а й соціальної, соціокультурної основи, що складається в нашу епоху постіндустріального, інформаційного співтовариства і базується на багатосторонній і багатоярусній системі планетарних комунікаційних процесів. На пріоритетні позиції у світі починають виходити не ті країни, які виробляють найбільшу кількість озброєння або витягають із землі найбільшу кількість енергетичних та інших ресурсів, а ті, які, спираючись на новітні наукові і технічні ідеї, реалізуючи їх у

різноманітних потоках інформації та відповідних технічних засобах, рухаються швидше за інших у створенні та ефективному використанні комунікаційних систем і мереж, у іншому практичному застосуванні в процесах управління.

Для того щоб розкрити сутність комунікації в системі державного управління, доцільно приділити увагу поняттям і термінам, що використовуються для аналізу комунікативного процесу та його елементів.

У комунікативних актах задіяні учасники комунікації – комуніканти (відправник і одержувач), що породжують і інтерпретують повідомлення.

Комунікантами можуть бути людські індивіди та громадські інститути (уряд, партії, фірми тощо). В останньому випадку ми маємо справу з певною абстракцією, адже кінцевим відправником та одержувачем завжди є одинична людина. У той же час у юриспруденції, політиці, бізнесі, освіті та інших суспільних сферах комунікації дуже часто відповідальним відправником визнається колегіальний або інституалізований відправник.

Звичайно, повідомлення – це висловлювання або тексти. Але в невербальній комунікації повідомленням може бути зображення (дорожній знак повороту або фото зустрічі політичних лідерів), фізичний предмет (квітка на вікні явочної квартири як повідомлення про провал або архітектурна споруда як повідомлення про його призначення, подарунок як знак вдячності або чорна мітка як знак вироку). Повідомленнями можна також визнати вчинки (наприклад, знакові вчинки політичних діячів або кроки фірми з просування товару) [75].

Державні органи та інститути вступають у комунікацію для того, щоб інформувати, впливати, переконувати суб'єкт комунікації або з метою описати поточну обстановку. Вихідною причиною, через яку люди мають потребу в комунікації, служать потреби людини або групи людей. Цілі комунікації обслуговують ті чи інші потреби: виживання, співпраця з іншими людьми, особисті потреби, підтримка відносин з іншими людьми, переконання інших діяти або думати як-небудь інакше, здійснення влади над іншими людьми (сюди належить і пропаганда), об'єднання товариств та організацій в одне ціле, отримання та повідомлення інформації, усвідомлення світу і нашого досвіду в ньому (у що ми віримо, що думаємо про себе, про стосунки з іншими людьми, про те, що є істинним), прояв творчої натури і уяви [78].

Таким чином, комунікація є важливим об'єктом управління, будучи не тільки процесом обміну інформацією, завданнями, цінностями, але і своєрідним дзеркалом того, що відбувається в державі.

Керуючи комунікацією, активно впливаючи на її компоненти, держава реалізує свої сильні сторони і нейтралізує слабкі. Тільки своєчасно налагоджена комунікація дозволяє орієнтуватися в державних процесах і впливати на них.

Тепер розглянемо функції комунікації в системі державного управління більш системно. Спираючись на наукову літературу з даної тематики, можна виділити таке:

1. Забезпечення ефективного обміну інформацією між суб'єктами і об'єктами управління.

2. Удосконалення відносин між суб'єктами комунікації на різному рівні в процесі обміну інформацією.

3. Створення інформаційних каналів для обміну інформацією між окремими працівниками та групами та координації їхніх завдань і дій.

4. Регулювання та раціоналізація інформаційних потоків.

Крім того, у літературі існує й інша класифікація функцій державних комунікацій. Відповідно до неї функції поділяються:

- на консервативну, спрямовану на збереження статус-кво державної системи, яка сприяє стабільному існуванню соціального організму;

- координуючу, покликану забезпечувати координацію владних впливів суб'єкта управління відповідно до параметрів об'єкта управління і їхніх можливих змін;

- інтегруючу, пов'язану зі здійсненням такої державної політики, яка б враховувала інтереси всіх елементів суспільної системи, сприяла виробленню і прийняттю узгоджених управлінських рішень;

- мобілізаційну, спрямовану на забезпечення легітимності існуючого суспільного порядку, отримання підтримки і схвалення суспільства з приводу прийнятих управлінських рішень;

- соціалізуючу, пов'язану з засвоєнням у процесі інформаційного обміну соціально-політичних норм, цінностей і традицій держави, підвищенням рівня політичної компетентності громадян [147].

Розмірковуючи про різні типи комунікації в системі державного управління, ми говоримо про горизонтальні (на одному рівні, наприклад Республіка Білорусь – Україна) і вертикальні (на різному рівні, Прем'єр-Міністр – Міністр праці та соціального захисту) комунікації. Функціонування вертикальної комунікації неможливе без висхідних і спадних потоків інформації, від вищого рівня до нижчого і навпаки. Все це свідчить про грамотні підходи до управління, про чіткий і збалансований обмін інформацією як керівництво до дії в державі.

Комунікація в системі державного управління переслідує ряд цілей і завдань, а також виконує різні функції.

*По-перше*, це інформаційно-комунікативна функція. Її особливість полягає в тому, що інформація не просто передається/приймається, але і формується, що є важливим моментом для творчого продуктивного спілкування. Ця функція дозволяє висловити свою згоду або незгоду, що є неодмінною умовою для існування правової держави, адже тільки в таких державах право на свободу слова і думки закріплено конституційно. Завдяки інформаційно-комунікативній функції відбувається вирівнювання відмінностей у вихідній інформованості партнерів.

*По-друге*, найважливішою функцією комунікації в системі державного управління є регулятивно-керуюча функція. Завдяки даній функції комунікації можна регулювати не тільки власну поведінку, а й поведінку інших людей. Крім того, дана функція дозволяє координувати дії цілого, дозволяє працювати як одна команда, а також мати керуючий вплив на людину, глибина якого залежить від індивідуальних властивостей партнерів спілкування.

Говорячи про функції комунікації в системі державного управління, необхідно згадати й ідеологічну функцію. Грамотно налагоджений зворотний зв'язок з населенням схиляє громадян до довіри діючої влади. Якщо згадати нашу державу, то одним із прикладів такої комунікації є служба «Одне вікно» і правова інформатизація.

Неможливо не згадати і комунікативні бар'єри, перешкоди, що виникають перед суб'єктами комунікації.

До таких бар'єрів належить цілий ряд елементів і категорій. Це і мовний бар'єр, різниця в рівні суб'єктів комунікації, перенасиченість інформацією, неправильний адресат, відсутність зворотного зв'язку. Узагальнюючи, зазначимо, що є перешкоди, які залежать від носія інформації, і, навпаки, від одержувача. Наприклад, якщо наказ міністерства торгівлі потрапить на місці до чиновників, які не розбираються в економіці, не виключена неправильна інтерпретація керівництва до дії і, як наслідок, неправильне їх втілення. На жаль, з такими явищами доводилося стикатися будь-якому суспільству і державі протягом всього часу їх існування. Ці та багато інших факторів можуть звести нанівець роботу державних органів з налагодження комунікації, повернути позитивні кроки назад. Саме тому бар'єром комунікації необхідно приділяти підвищену увагу.

Як зазначається в науковій літературі, перетворення інформації в лімітуючий фактор виробництва змінює характер господарської влади: об'єктами власності, що дають їхнім суб'єктам господарську владу, стають інформація і знання. Інформація та знання мають принципово іншу природу порівняно з традиційними символами господарської влади, вони більш демократичні, ніж земля або капітал. Якщо земля і

капітал кінцеві, то знання можуть генеруватися і накопичуватися безмежно; якщо земля і капітал мають обмежену кількість користувачів, то знання доступні одночасно будь-якій їхній кількості.

### ***Стратегічне планування PR-діяльності органу публічної влади. Комунікативні кампанії: інструменти і технології***

XXI ст. є часом змін. На шляху формування інформаційного суспільства застосування комунікативних технологій стало чи не основним напрямком вирішення завдань комунікативної сфери.

У галузі державного управління партнерські відносини між державою і суспільством почали різко витіснити тверду, ієрархічну форму правління. Формування нової концепції держави у свою чергу потребує зміни підходів до характеру інформаційного обміну і налагодження комунікації з громадськістю. Не випадково останнім часом теоретики і практики все частіше говорять про інтегровані комунікативні технології (маркетингові PR).

З метою опрацювання рекомендацій щодо удосконалення механізмів комунікаційної діяльності (КД) райдержадміністрації необхідно насамперед проаналізувати технології управління комунікацією, які використовуються ОДВ. Серед комунікативних технологій, що використовуються у світовій практиці, вирізняють три основні: пропаганду, традиційний «паблік рилейшнз» (PR), маркетинговий паблік рилейшнз (MPR).

Пропаганда як специфічний напрямок діяльності виникла в 1633 р. в Римській католицькій церкві, коли папа Урбан VIII заснував конгрегацію пропаганди. Латинське слово «proagare», покладене в основу цього терміна, означає практику садівника, який саджає паростки в землю, щоб отримати нову рослину, що відрізняється від тієї, що виростає природно. Історичні події призвели до того, що поняття «пропаганда» набуло виключно негативного забарвлення. Сьогодні під ним розуміють процедуру політичної обробки мас, відповідного маніпулювання поглядами і поведінкою людей, а також отримання підтримки соціальних груп у різних політичних заходах.

Сутність пропаганди полягає в такому:

- з метою привернення уваги використовуються будь-які засоби та форми поширення інформації задля тиску на аудиторію та підкорення її певним інтересам;
- споживачі інформації розглядаються як пасивні реципієнти;
- основна форма поширення інформації – ЗМІ;
- зв'язок органів влади з окремими групами громадськості є мінімальним, зворотний зв'язок з ними не передбачається;

- відносини держави та суспільства формуються як такі, якими керують. Головне значення має комунікативна технологія «паблік рилейшнз», яка використовується для налагодження комунікації влади з громадськістю.

Для пропаганди необхідна наявність ідеї, цільової аудиторії й засобів, щоб донести ідею до цільової аудиторії.

Ефективність пропаганди визначається співвідношенням фактичної кількості притягнутих прихильників до планованої кількості.

Можна виділити три основні критерії змісту ефективної пропаганди:

- наявність центральної тези;
- легкість для розуміння цільовою аудиторією;
- складність для критики (обґрунтованість тез, їхня несуперечність одна одній й т. п., або хоча б видимість цього).

Таким чином, буде просуватися деяка ідея, легко доступна розумінню аудиторією і стійка до критики збоку. Причому повинен бути дотриманий баланс між легкістю для розуміння та складністю для критики. Якщо баланс не дотриманий, то або ідеї будуть просто незрозумілі для значної частини цільової аудиторії, або занадто уразливі для контрпропаганди.

Що стосується форми, можна виділити такі критерії:

- чіткість центральної тези – вона не повинна зливатися з фоном;
- привабливість фону.

Основними функціями політичної пропаганди є поширення і популяризація системних ідеологічних і доктринальних цілей, стратегічних і тактичних завдань; захист політичного режиму, виправдання його діяльності, переконання у справедливості існуючого суспільно-політичного ладу; утвердження в масовій свідомості думки про легітимність владного режиму та його необхідність, вирішення внутрішніх і зовнішніх завдань.

Для досягнення політичних цілей активно використовується політична мова. Мовний вплив у пропаганді забезпечується відповідним підбором мовних засобів для передачі потрібних смислів. Політична мова завжди залежна від типу політичної системи суспільства. Крім того, кожен політичний період розвитку характерний змінами в політичній мові. До мовного обігу долучаються поняття і вислови, які дозволяють чітко визначити, з яким політичним режимом ми маємо справу, як саме політична система взаємодіє в той чи інший період із населенням. Для політичної еліти тоталітарного режиму використання політичної мови є пріоритетним завданням.

Для виборчих кампаній перехідних режимів, до яких належить Україна, характерне активне використання таких прийомів впливу, як

дезінформація, маніпулювання, міфи, необ'єктивні рейтинги, exit-polls, упереджені прогнози експертів.

Метою пропаганди є забезпечення загальної орієнтації, позитивного або негативного ставлення до певного об'єкта.

Головна мета пропаганди – довести головні ідеї та теоретичні знання до широких верств населення і перетворити на особисті переконання.

Основні підходи до розуміння агітації:

а) це поширення політичних ідей і гасел з метою впливу на суспільну свідомість і настрої народних мас, спонукання їх до цілеспрямованої активності політичних дій;

б) один з поширених засобів політичної боротьби;

в) усна, друкована і наочна політична діяльність, за допомогою якої ті чи інші політичні сили впливають на свідомість і настрої мас з метою спонукати їх до активної дії в певному напрямі.

У політичній боротьбі агітація використовується як у явній, так і в прихованій формі.

Завданням пропаганди є поєднання теоретичного та буденного рівнів свідомості.

Механізм введення у буденну свідомість об'єктів теоретичної свідомості:

- надання ідеям образно-емоційних форм;
- спрощення (примітивізація) ідей;
- систематичне повторення одних і тих самих положень;
- використання перебільшення, неправди.

Фактори пропаганди:

- чим більший розрив між досвідом людей та ідеєю, тим більше викривлення і брехні у пропаганді;

- пропаганда має орієнтуватись на референтні групи («лідерів думок»).

В. Крисько вважає, що базовими методами впливу, які використовують фахівці психологічної війни, є переконання й навіювання.

**Переконання** – метод впливу на свідомість людей, звернений до їхнього власного критичного сприйняття. Переконання орієнтоване на інтелектуально-пізнавальну сферу людської психіки. Його суть у тому, щоб за допомогою логічних аргументів спочатку домогтися від людини внутрішньої згоди з певними умовиводами, а потім на цій основі сформулювати й закріпити нові установки (або трансформувати старі), що відповідають поставленій меті.

**Основні принципи переконуючого впливу**

**Принцип повторення.** Завдяки повторенню повідомлення вдається збільшити кількість людей, що сприйняли й засвоїли інформацію, що



міститься в ньому. Багаторазове повторення пропагандистських тез підвищує ефективність впливу на супротивника (виборця). Принцип повторення ліг в основу президентських виборів у Росії 1996 р., коли по телебаченню ледве не кожні десять хвилин повторювали: «Голосуй, або програєш!», а «зірки» театру, кіно й естради закликали проголосувати за Єльцина, так само працювала пропаганда і в період президентських виборів в Україні у 2004 і в 2010 рр.

*Принцип несуперечності.* Філософ А. Бен (XIX ст.) говорив, що для переконання життєво важливо, щоб йому ніколи не суперечили і воно не втратило престижу. Нас більше переконують 10 людей, єдиних у своїй думці, ніж 50 «за» і 1 «проти».

*Принцип переваги первинної інформації.* Якщо людина одержала якесь важливе повідомлення, то в її свідомості виникає готовність до сприйняття наступної, більш детальної інформації, що підтверджує перше враження. Той, хто першим передав важливе повідомлення, одержує психологічну перевагу, тому що його зміст досягає адресата раніше, ніж повідомлення засобів інформації опонентів з того самого питання. У цьому мали можливість переконатися радянські спецпропагандисти під час подій в Угорщині 1956 р. й Чехословаччині 1968 р., коли їм доводилося спростовувати швидко розповсюджену західну пропаганду антирадянської й антисоціалістичної спрямованості.

*Принцип забезпечення довіри до джерела інформації.* Пропаганда ніколи не повинна оперувати свідомо фальсифікованими даними, які можуть бути викриті аудиторією. До прийомів досягнення довіри до джерела інформації відносять:

- створення іміджу «особливої поінформованості» про ті події, які з якихось причин замовчуються офіційними джерелами супротивника (опонента). Це досягається передачею фактів, вірогідність яких відома або може бути легко перевірена;

- створення іміджу «об'єктивності, незалежності й альтернативності» – досягається цитуванням документів, оцінок експертів, думок очевидців подій і т. д.;

- навіювання – метод психологічного впливу на масову свідомість, заснований на некритичному (і часто неусвідомлюваному) сприйнятті інформації. У процесі навіювання сприйняття інформації, настроїв, почуттів, шаблонів поведінки базуються на механізмах зараження й наслідування. Навіювання буває специфічним і неспецифічним.

Специфічне навіювання – поширення конкретних ідей, подань, образів та іншої інформації з метою заміщення іншої установки й провокування певної поведінкової реакції об'єкта впливу. Специфічне навіювання є складовою частиною переконання, значно посилюючою його ефективність.

Основні способи специфічного навіювання:

- «приклеювання ярликів» – використовується для того, щоб запламувати якусь ідею, особистість або явище за допомогою образливих епітетів або метафор, що викликають негативне ставлення. Найчастіше застосовують до політичних діячів, представників вищого командування та інших суспільних осіб. Так, Б. Березовський назвав Ю. Лужкова «брехуном, базікою й реготуном».

- «сяюче узагальнення» – полягає в позначенні конкретної ідеї або особистості узагальнюючим родовим поняттям, що має позитивне емоційне фарбування з метою спонукати об'єкт впливу прийняти й схвалити пропоноване поняття або судження. Як приклад наведемо одне з гасел партії «Яблуко»: «МИ не боремося з комунізмом, МИ боремося з УБОГІСТЮ». Цей спосіб дозволяє приховувати негативні наслідки засвоєння змісту навіювання й тим самим не проводити негативні асоціації;

- «перенесення» (трансфер) – викликає через пропонований образ (поняття, ідею, гасло) асоціації з ким-небудь (чим-небудь), що має в очах об'єкта безперечний престиж (цінність), щоб зробити зміст впливу прийнятним. Наприклад, для американців таку цінність має образ Авраама Лінкольна, для китайців – Конфуція;

- «свідчення» – використовується для маніпулювання масовою свідомістю. Полягає в цитуванні висловлень особистості, яку поважає або ненавидить об'єкт впливу. Висловлення, як правило, містить позитивну оцінку пропонованої ідеї (поняття, судження) і ставить своєю метою спонукання об'єкта впливу до прийняття нав'язаної йому думки з цього приводу. Наприклад, наші політики в теледебатах підкріплюють свої аргументи висловленнями давньогрецьких філософів;

- «гра в протонародність» – спонукує об'єкт навіювання до ототожнення суб'єкта й пропонованих ним ідей з позитивними цінностями внаслідок «народностей» цих ідей або внаслідок приналежності джерела інформації до так званих «простих людей». Цей спосіб використовується практично всіма провідними російськими політиками напередодні думських і президентських виборів;

- «загальна платформа» – спонукує об'єкта впливу прийняти ідею, що міститься в інформації (судження, оцінка, думка) на тій підставі, що нібито більшість представників даної соціальної групи розділяють її. Наприклад, «треба скасувати страту, тому що практично у всіх демократичних країнах вона давно скасована».

Неспецифічне навіювання – провокування в об'єкта впливу негативних психічних станів, що викликають потрібне пропагандистові поведіння. Мета неспецифічного навіювання – за допомогою

акцентування фрустрації спровокувати в об'єкта впливу астеничні психологічні стани (занепокоєння, депресію, страх, паніку й т. д.). Основними способами неспецифічного навіювання є:

- залякування (ініціювання страху) – формування в об'єкта впливу станів занепокоєння, пробудження почуття страху перед реальною або вигаданою небезпекою, а також перед невідомим;

- емоційне придушення – формування в об'єкта впливу таких астеничних психічних станів, як тривога, депресія й апатія;

- ініціювання агресивних емоційних станів – формування у військовослужбовців або населення тієї або іншої країни таких емоцій, як підозрілість, недоброзичливість, гнів, ненависть, лють, із метою внесень розбіжностей у їхнє середовище, розпалення між ними ворожнечі за національною або соціальною ознакою. Наприклад, під час Другої світової війни німці поширювали серед негрів, мобілізованих з колоніальних володінь Франції, листівку такого змісту: «Темношкірі солдати! Складайте зброю. Вони використовують вас як гарматне м'ясо. Вони відвозять вас умирати далеко за межі вашої прекрасної батьківщини. Ваші дружини залишилися під владою гнобителів. Ви проливаєте свою кров, щоб зберегти їм життя»;

- використання когнітивного дисонансу. Когнітивний дисонанс, за Л. Фестінгером, — внутрішні протиріччя, що виникають у свідомості людини між різними когнітивними елементами. У теорії дисонансу під когніціями розуміються елементи емпіричного знання, установки й переконання. За цією теорією, між когніціями можуть існувати відносини трьох типів: консонансні, дисонансні й нерелевантні.

Приклад: когніції «мені подобається смак сигарет» і «паління заспокоює» консонансні когніції «Я курю», дисонансні когніції «паління викликає рак легенів» і нерелевантні когніції «іде дощ».

Найважливіше положення теорії дисонансу говорить: одним зі способів позбутися когнітивного дисонансу і змусити когніції консонувати, є зміна поводження, якщо воно саме по собі служить джерелом дисонансних когніцій. Коли поводження суперечить установкам і не піддається зміні, можна впливати на установки через поводження. Теорія Фестінгера припускає в людей наявність потреби в збереженні внутрішньої погодженості когнітивної схеми. Так, дисонанс – ніщо інше як стан аверсивного спонукання, мотивуючої дії, що мають за мету зниження дисонансу до відновлення відповідності (консонансу) між окремими когніціями.

Система суспільних зв'язків і паблік рилейшнз як елемент управління цією системою – це наука про комунікації, завдяки яким забезпечуються злагода, співробітництво в суспільстві на засадах

узгодження інтересів різних соціальних груп, класів, структур влади, бізнесу, економіки, культури. Як зазначав Е. Бернейз на прикладі США, «паблік рилейшнз відіграв значну роль у збереженні плюралізму американського суспільства через відкриття каналів комунікації і надання можливості опозиційним групам зрозуміти один одного».

Говорячи про державне управління, слід зазначити, що сьогодні державний PR виділився в окремий напрямок діяльності. Державний піар – це одна з форм публічної комунікації уряду для завоювання суспільної підтримки його політичної лінії і створення позитивного іміджу держави в цілому.

Серед найпоширеніших підходів до розуміння PR є подання його як:

а) цілеспрямованої взаємодії структур державного апарату (органів, організацій і установ) з громадянами і суспільними інститутами;

б) функції менеджменту, яка встановлює та підтримує взаємовигідні відносини між організацією та громадськістю, від якої залежить успіх або невдача.

Налагодження комунікаційних зв'язків надзвичайно важливо в місцевих органах влади, зокрема це стосується і районних державних адміністрацій, адже за відсутності інформації щодо роботи відділів, управлінь, секторів і їхньої взаємодії управління стає неефективним.

Імпонує своєю критичністю і реалістичністю твердження В. Бебика щодо загальної системи PR в Україні: «Говорити про створення загальної системи PR в державних установах поки що рано, оскільки ми не маємо згоди між гілками влади» [47]. Він наголошує на актуальності використання PR в МОВ, обґрунтовуючи це прямою залежністю між рейтингом довіри до влади, з одного боку, і відкритістю й ефективністю роботи МОВ – з іншого. Професор Анн ван дер Мейден так писав про відмінність PR від пропаганди: «Мета PR – досягнення злагоди; мета пропаганди – створення руху. PR прагне до розуміння, пропаганда – до привернення прихильників».

Традиційний PR-підхід належить до двосторонньої симетричної комунікації. Однак, перш ніж набути її ознак, традиційний PR-підхід у світовій практиці умовно пройшов такі історичні етапи розвитку: інформування (перехідний етап), переконання, взаємовплив.

Етап інформування розпочався на початку XIX ст. – це етап суспільної інформації, для якого характерним є поширення інформації в суспільстві. У багатьох випадках ця інформація відповідає цілям тієї чи іншої організації і спрямовується від влади до населення без можливості зворотного зв'язку і будь-яких спільних переговорів та обговорення проблем і варіантів їхнього вирішення. У зв'язку з цим, особливо якщо

інформація надана населенню на кінцевих етапах планування, люди практично не мають можливості вплинути на розроблення соціальних програм. Найбільш поширені інструменти, які використовуються для такого однобічного зв'язку, – засоби масової інформації. Тобто цей етап відрізняється однобічністю процесу комунікації.

Етап переконання бере свій початок на початку ХХ ст. – двостороння асиметрична модель комунікації. Для неї характерно вивчення настанов аудиторії з метою їхньої зміни.

Комунікативна діяльність стає «двосторонньою», але від комунікації виграє насамперед організація, а не громадськість. Сутність даного підходу полягає у використанні партнерського діалогу між державою і громадянським суспільством за умови домінування інтересів останнього. Для даного етапу характерно виникнення і становлення «паблік рилейшнз» як особливої сфери соціальних комунікації у компаніях і урядових установах США, Великої Британії і Британської співдружності (кінець 1940 р.). Так, у 1937 р. Національна асоціація працівників місцевого самоврядування (сьогодні відома як Національна асоціація службовців державних установ і органів місцевого самоврядування) ввела посаду представника зі зв'язків з громадськістю. Відтоді виникла ціла мережа представників з відносин з громадськістю по районах і областях.

Із середини ХХ ст. розпочинається етап взаємовпливу – запровадження двосторонньої симетричної моделі комунікації. Її головні принципи: взаєморозуміння і партнерство з об'єктом впливу, максимальне врахування інтересів і мотивація об'єкта, відмова від пропаганди, фальсифікацій і обману.

Тобто, проаналізувавши PR, стає очевидною необхідність дослідження і планування постійних зв'язків із громадськістю.

Глобалізація економіки, нові інформаційні технології та інтеграція комунікацій настільки сильно вплинули на PR, що призвели до помітних змін у галузі. PR став комунікативним лідером, що має новітні інформаційні підходи і технології (Інтернет і мультимедіа).

Оновлення змісту PR, перетворення його в ультрасучасну комунікативну дисципліну пов'язані з еволюцією зв'язків із громадськістю до управління репутацією; переходом від PR до MPR, тобто еволюцією професії від традиційних зв'язків із громадськістю до участі в інтегрованих маркетингових комунікаціях. Таким чином, сформувався новий напрям комунікативної діяльності – маркетинговий паблік рилейшнз.

Ще не існує його загальноприйнятого визначення. Деякі вчені, що досліджують PR і маркетинг, спробували дати точне визначення MPR.

Так, Т. Херріс пропонує маркетинговий публік рилейшнз розуміти як процес планування, здійснення і оцінювання програм, що стимулюють задоволення споживачів шляхом передачі інформації, що заслуговує на довіру, і поширення такого уявлення про компанію, яке вказує на відповідність компанії і її продуктів потребам і інтересам споживачів. Автори підручника «Маркетинг» Г. Армстронг і Ф. Котлер визначають його як життєздатний паросток двох батьків: маркетингу і публік рилейшнз. MPR дає компанії можливість отримати частку голосів у суспільстві, що перенасичене різноманітними зверненнями. MPR являє собою найкращий і найефективніший рупор, щоб здобути свою частку думок.

Сьогодні під інтегрованими маркетинговими комунікаціями розуміють стратегічний аналіз, вибір, застосування та контроль над усіма засобами маркетингових комунікацій, які забезпечують ефективну взаємодію між організацією та її існуючими і потенційними покупцями, споживачами та клієнтами.

MPR – це новий підхід до практики PR, основна ідея якого - комплексне використання інструментів маркетингових комунікацій.

У практиці державного управління важливим є підвищення ефективності роботи за рахунок використання інструментів, якими вже вдало користується приватний сектор.

Для забезпечення ефективності комунікативних технологій і досягнення цілей установи застосовують елементи маркетингових комунікацій: рекламу, стимулювання збуту і прямий маркетинг. Кожен з цих елементів виконує певні комунікативні функції.

Аналіз літератури дає можливість виділити різні підходи до розуміння поняття «реклама». Слід зазначити, що більшість науковців розуміють рекламну комунікацію як двосторонній процес взаємодії між виробником послуг і споживачами. Така форма комунікації ґрунтується на цілях стимулювання, умовляння, порівняння, нагадування, підкріплення.

Щодо доцільності застосування реклами в діяльності органів влади, то слід наголосити, що наприкінці ХХ ст. німецький соціолог і філософ Ю. Хабермас, який ще у 80-ті роки минулого століття ввів до наукового обігу поняття «рекламна комунікація», зазначив, що реклама стала компонентом масової комунікації на глобальному, регіональному та національному рівнях. Погляд на рекламу як на комунікативний інструмент впливу, переконання, порозуміння посилює значення її змістовної сторони: вона не створює, але підсилює наявне.

Як зазначають деякі фахівці, більш широкі можливості дає рекламна кампанія у формі переговорів при особистому спілкуванні. Її

результативність може бути вищою завдяки безпосередньому зворотному зв'язку й індивідуально-особистісним особливостям комунікаторів. Водночас існують певні особливості при передачі інформації, метою якої є одержання результату негайно. Заслугове на увагу думка фахівців, які характеризують форми рекламної комунікації як засобу впливу. Особливе місце вони відводять специфічній, змістовній стороні, що має значення для споживача, інформації. Цей процес можна розглядати як цільову мотивацію одержувача інформації, розуміючи його як спонукання, що визначає її спрямованість і ґрунтується на факторах потреби; емоцій, почуття і переживання; настанов і стереотипів.

Таким чином, можна констатувати, що реклама як елемент комунікації все частіше втручається в життя людини, керуючи її поведінкою на свідомому і несвідомому рівнях. Тому для органів державної влади, особливо місцевого рівня, дуже важливо забезпечити ефективне використання реклами разом з іншими комунікативними інструментами для налагодження партнерських відносин з громадськістю.

Серед існуючих видів реклами для місцевих органів влади (МОВ) особливе значення мають соціальна і політична реклама. Соціальна реклама спрямовується на досягнення конкретної мети, завжди адресна, призначена вплинути на поведінку людини, але має яскраво виражений гуманітарно-соціальний характер. Згідно з чинною нормативно-правовою базою джерелами фінансування виробництва і розповсюдження соціальної рекламної інформації в Україні мають бути кошти зацікавлених органів виконавчої влади. Політична реклама має на меті вплив на поведінку людини, але відрізняється від інших засобів об'єктом, який рекламується (у даному випадку це пересічний громадянин, депутат, партія, державна установа).

Наступний елемент маркетингових комунікацій – стимулювання збуту – виконує функції переконання населення в необхідності придбати продукт (у нашому випадку – послуги МОВ) і посередництва між організацією та споживачем.

Розглядаючи основні підходи до такого елемента, як просування послуг, і його комунікативні характеристики, слід зазначити, що стимулювання просування послуг – короткочасні спонукальні заходи, спрямовані безпосередньо на споживачів управлінських послуг чи персонал самих органів державного управління і органів місцевого самоврядування. На відміну від реклами, мета просування послуг МОВ – зробити публічні послуги простими і доступними. У внутрішніх комунікаціях владних органів просуванням публічних послуг можна

вважати заходи, спрямовані на стимулювання праці, а саме мотивація праці персоналу, заохочення кращих працівників, створення атмосфери змагання, сприяння обміну досвідом тощо.

Одним із основних елементів системи комунікацій інтегрованих маркетингових комунікацій (ІМК) є прямий маркетинг (директ-маркетинг) – безпосередня інтерактивна взаємодія комунікатора та адресата у процесі особистої пропозиції певних послуг/товарів, що просуюються комунікатором. При цьому одержувач послуг (у нашому випадку – споживач публічних послуг) відіграє роль не пасивного об'єкта впливу з боку комунікатора, а активного та рівноправного учасника діалогу. Тобто, на відміну від названих вище елементів MPR, даний тип комунікацій має безпосередній, прямий вплив на відносини між МОВ та споживачами послуг. Основні форми прямого маркетингу включають індивідуальне надання послуг; пряму поштову розсилку; розміщення в каталогах форм відповідних відомостей для зворотного зв'язку, за допомогою яких адресат інформує комунікатора про варіанти своєї реакції на отриману пропозицію; безпосереднє спілкування комунікатора з адресатом за допомогою телефона тощо. Основними комунікативними цілями, що найбільш ефективно досягаються засобами директ-маркетингу, є такі: безпосереднє привернення уваги одержувача; утримання адресата певний час під впливом комунікатора; розвиток довгострокових міжособистісних відносин з одержувачем; вивчення реакції споживачів на послугу; наявність двостороннього зв'язку, діалоговий режим спілкування, які дозволяють своєчасно реагувати на попити споживачів, оперативно вносити корективи до змісту комунікацій.

Загалом у сучасній Україні спостерігається розвиток та удосконалення комунікативних технологій і їхніх інструментів впливу. Однією з причин таких змін є гостра необхідність у координації повідомлень, які поступають від органів влади різних рівнів і за допомогою різних засобів впливу. Це у свою чергу дозволяє все повніше задовольняти потреби як службовців, так і громадян, забезпечуючи досягнення головної мети органів державного управління і органів місцевого самоврядування – надання якісних, своєчасних послуг і служіння людям.

## **6.2. Професійне спілкування в публічному управлінні**

*Поняття спілкування, його місце і роль у діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування*

Спілкування – процес міжособистісної взаємодії людей, у якому відбувається взаємообмін інформацією, навичками, емоціями і який



заснований на відображенні соціальної реальності суб'єктами спілкування.

Спілкування складається з трьох взаємопов'язаних сторін: комунікативної, інтерактивної, перцептивної.

Комунікативна – забезпечує обмін інформації серед людей.

Інтерактивна – включає організацію взаємодії між індивідуумами, тобто обмін не тільки знаннями та ідеями, але й діями.

Перцептивна – означає процес сприйняття одне одного партнерами зі спілкування та встановлення взаємопорозуміння.

Ділове спілкування відрізняється від побутового тим, що в його процесі є мета і конкретні завдання, що потребують свого вирішення. При діловому спілкуванні неможливо перервати взаємодію з партнером. Ділове спілкування можна поділити на пряме (контактне) і посереднє (коли між партнерами є просторово-часова дистанція).

Ділове спілкування має певні відмінності від звичайної розмови:

- ділові контакти завжди передбачають їхню попередню підготовку, визначення змісту, мети, можливих висновків;

- ділова розмова чітко цілеспрямована до теми, має конструктивний характер, спрямована на вирішення конкретних завдань, досягнення визначеної мети;

- у ділових переговорах обов'язкові висновки, що отримуються на основі узгодження думок, розроблення взаємоприйняттого рішення та організації взаємодії партнерів;

- у діловому спілкуванні беруть участь особи, наділені певними повноваженнями від своїх підприємств, організацій чи установ;

- ділове спілкування завжди орієнтоване на результат.

Ділове спілкування в загальному вигляді здійснюється за такими трьома фазами:

а) початкова, протягом якої встановлюються вихідні контакти;

б) основна, протягом якої здійснюються всі основні переговорні процеси;

в) завершальна, протягом якої формулюються підсумки ділової взаємодії.

Кожну фазу можна поділити на три процеси:

- взаємне оцінювання партнерами один одного;

- обмін інформацією;

- організація взаємодії.

Ці процеси проходять то послідовно, то паралельно, а часто переплітаються та взаємодоповнюються.

Важлива роль і місце професійного спілкування в діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування

зумовлюється необхідністю виконання великого обсягу робіт, пов'язаних з налагодженням контактів зі співпрацівниками та населенням.

Особливо актуальне значення має ділове спілкування для керівників. Основна мета спілкування керівника з підлеглими – забезпечення ефективної діяльності персоналу та підтримання в колективі сприятливого соціально-психологічного клімату. При цьому важливо, щоб керівник поважав особистість підлеглого, враховував його індивідуальні інтереси, проблеми, переживання.

Ділове спілкування завжди відіграло важливу роль у діяльності державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування як повноважного представника державної установи в зовнішньому середовищі – у контактах з іншими установами різних рівнів, підприємствами та організаціями.

Ця роль значно ускладнюється в умовах ринкових відносин, коли державному службовцю та посадовій особі місцевого самоврядування і, особливо, керівнику необхідно володіти та вміти оперувати великим обсягом різноманітної інформації, добре орієнтуватися в існуючій ситуації і швидко приймати рішення, проводити гнучку політику у відношенні до партнерів, розвивати навички ведення ділових переговорів з урахуванням їхніх психологічних аспектів.

### ***Суб'єкти, види і форми професійного спілкування в системі державної служби та в органах місцевого самоврядування***

У системі державної служби і в органах місцевого самоврядування основними суб'єктами спілкування є:

- керівник і підлеглі працівники;
- службовці однакового посадового рівня (колеги);
- доповідач і учасники наради;
- службовці та працівники інших організацій;
- службовці та відвідувачі (громадяни).

Види спілкування відображують завдання і функції службовців. Видами спілкування в органах державної влади та місцевого самоврядування є службова нарада; ділова бесіда; повідомлення; публічний виступ; переговори.

Форми спілкування обираються суб'єктами з урахуванням доцільності: усне спілкування (може здійснюватися між суб'єктами вічна-віч або за допомогою телефону); листовне; невербальне.

Державний службовець і посадова особа місцевого самоврядування при налагодженні і підтриманні службових стосунків повинен диференційовано і ефективно використовувати всі форми управлінського спілкування.

Вибір тієї чи іншої форми управлінського спілкування залежить від рівня управління, його вертикальної та горизонтальної структури, від виробничих, службових і суспільно-політичних умов, специфіки професійних завдань, індивідуально-психологічних якостей людей і рівня володіння керівником комунікаційними технологіями. При цьому виділяють такі форми управлінського спілкування: субординаційна, службово-товариська та дружня.

Ділове спілкування з зовнішнім середовищем є важливим, але не єдиним видом спілкування державного службовця і посадової особи місцевого самоврядування. При виконанні своїх посадових обов'язків їм доводиться спілкуватися для вирішення службових проблем зі своїми колегами та підлеглими – керівниками нижчих рівнів і фахівцями, для вирішення великої кількості різноманітних питань життя і діяльності – з працівниками установ і організацій.

### ***Усне професійне спілкування, його характеристика і форми здійснення***

Серед форм професійного спілкування, здійснюваного державними службовцями і посадовими особами місцевого самоврядування, важливе місце займає усне спілкування. Воно має великі переваги перед іншими формами спілкування:

- значна інформаційна насиченість;
- можливість урахування психологічного стану співрозмовника; здійснення спілкування з урахуванням динаміки психічних процесів партнера;
- використання більшої кількості комунікаційних каналів і засобів впливу на співрозмовника;
- більш широке та повне використання можливостей мовних засобів, багатомірність обміркування предмета спілкування тощо.

При цьому важливим є встановлення безпосереднього контакту з партнерами зі спілкування.

Визнаючи пріоритетність мовних засобів спілкування, не можна ігнорувати невербальні (несловесні) засоби. За спостереженнями психологів, переконливість повідомлення багато в чому залежить від способу його передачі. Чим більше органів почуттів беруть участь у процесі передачі і сприймання інформації, тим ефективнішим буде спілкування.

Практика ділових відносин показує, що у вирішенні проблем, пов'язаних з міжособистісним контактом, багато залежить від того, як партнери вміють налагодити контакт один з одним. При всьому різноманітті форм спілкування ділова бесіда є найбільш розповсюдженою.

Під діловою бесідою розуміють мовне спілкування між співрозмовниками, які мають необхідні повноваження від своїх організацій і установ для встановлення ділових відносин, вирішення ділових проблем чи розроблення конструктивного підходу до їх вирішення.

Ділова бесіда є найбільш сприйнятливою, а частіше єдиною можливістю переконати співрозмовника в обґрунтованості позицій з метою їх підтримки. Тому вона завжди повинна носити коректну, толерантну форму.

Ділова бесіда як форма взаємного спілкування має цілу низку переваг перед іншими видами усного і писемного спілкування:

а) не вимагає ухвалення остаточного рішення, тому керівник не скутий путами офіційності, а підлеглі відчують себе рівними і тому висловлюються вільно, а отже, більш об'єктивно;

б) розширює компетентність керівника за рахунок критичних оцінок, пропозицій і думок її учасників, розширює коло обізнаних із спільною справою й підкреслює відчуття особистої значущості в обговоренні та при вирішенні питань;

в) забезпечує швидкість реагування на висловлені думки за допомогою пояснень, поправок і можливості диференційованого підходу до предмета обговорення, оцінювання об'єктивних і суб'єктивних факторів під час вирішення проблеми.

Як правило, бесіди складаються з п'яти фаз, які часто перекривають і доповнюють одна одну:

- початок;
- обмін інформацією;
- аргументація положень, спростування чи прийняття доказів;
- прийняття рішень;
- завершення.

Кожна з них має основний принцип, відповідно до якого треба діяти кожному співрозмовнику, щоб розмова була результативною.

Протягом першої фази вирішуються такі завдання: установлення контакту зі співрозмовниками; створення комфортної атмосфери, зняття напруги; привернення уваги співрозмовника; пробудження інтересу до змісту. Основна вимога до початку бесіди – вона має починатися з так званого «Ви-підходу», тобто вміння поставити себе на місце співрозмовника задля кращого розуміння його стану та позиції.

Фаза передачі інформації вирішує такі завдання: визначення проблеми, що обговорюється, власне передача інформації, отримання зворотного зв'язку про сприйняття інформації, визначення нового напрямку інформування.

Фаза аргументації передбачає демонстрацію співрозмовнику переваг власної позиції та переконання його в необхідності прийняття рішення саме на її основі. Її успішне здійснення вимагає ґрунтовних знань, концентрації уваги, цілковитого самовладання, напористості та коректності висловлювань і врахування психологічних особливостей співрозмовника.

Фаза прийняття рішення передбачає формування прихильності партнера до окресленої позиції та отримання згоди за ключовими пунктами проблемного питання. Результат цього етапу обумовлюється не тільки бездоганною логікою, а й урахуванням емоційних компонент бесіди, ціннісно-мотиваційної системи співрозмовника, інших психологічних особливостей ситуації.

Фаза завершення бесіди має на меті встановити, що всі необхідні питання стосовно розглянутої проблеми з'ясовані; сформувані готовність у співрозмовників здійснити подальші дії відповідно до досягнутої домовленості; за необхідності визначити терміни подальших контактів; здійснити традиційний ритуал прощання.

У діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування значне місце займає проведення нарад. Професійне спілкування в процесі підготовки та проведення нарад спрямовано на спільний аналіз проблем і питань, висловлення думок і пропозицій учасників наради, інформування керівником працівників про плани діяльності установи, організації та їхніх підрозділів, звітування працівників про виконані завдання, обмін думками тощо.

Ефективність ділових переговорів переважно визначається чіткою організацією спілкування партнерів. Основними вимогами до спілкування під час переговорів є:

- професійна та мовна грамотність;
- толерантність до пропозицій партнерів;
- повага до партнерів;
- чіткість і логічність викладення своїх позицій, думок;
- повне опрацювання питань переговорів і обґрунтоване формулювання своїх пропозицій;
- дотримання норм ділового протоколу та ділового етикету;
- недопущення психологічного бар'єру між сторонами, що ведуть переговори, тощо.

У формах усного спілкування державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування однією з головних є публічний виступ. Найбільш поширеними видами публічних виступів у системі державної служби та в органах місцевого самоврядування є доповіді (звітні та ділові) і промови (виступи). Звітна доповідь за схемою побудови

нагадує письмовий звіт. Ділова доповідь – це виступ, який містить огляд виконання певних завдань з висновками й пропозиціями; вона передбачає обов'язкову наявність суттєвих ідей і позитивних пропозицій. Залежно від того, чи ця промова є імпрізованою, підготовленою або попередньо написаною, вона може мати більше чи менше рис розмовного мовлення.

Ефективність публічного виступу значною мірою забезпечується його підготовкою та майстерністю здійснення публічного виступу, зокрема ораторським мистецтвом. Воно досить суттєво впливає на ставлення слухачів до того, що їм сповіщається, увагу аудиторії, зацікавленість, а звідси витікає чітке і правильне сприйняття і розуміння переданої промовцем інформації й поставлених завдань. Тому оволодінню майстерністю публічних виступів повинні приділяти значну увагу всі працівники, а насамперед, і особливо, керівники.

Однією з важливих проблем ораторського мистецтва є управління аудиторією під час виступу, а в ній – налагодження і підтримання ефективного, психофізіологічно обумовленого контакту зі слухачами. Контакт – це форма стосунків між людьми, що призводить до найбільшого розуміння одного іншим. Він значною мірою залежить від особливостей промовця і слухачів.

Контакти бувають різних видів: логічний, психологічний, моральний, зоровий. Чіткий і стійкий контакт промовця зі слухачами можливий при додержанні певних передумов: дидактичної, морально-етичної, психологічної.

Раціональність й ефективність контакту доповідача з аудиторією слід оцінювати за певними критеріями:

а) повнота контакту – спільність позитивної реакції на інформацію і дії оратора;

б) нарощуваність контакту – часовий відрізок між початком виступу і викладенням основного матеріалу. Цей відрізок значною мірою залежить від ораторської майстерності промовця – він буде менший при високому ораторському мистецтві;

в) інтонування – здібність і можливість інтонацією звернути увагу на предмет виступу і на себе;

г) глибина реагування аудиторії на інтонацію, викладену в сповіщенні; цей показник залежить від пізнавальної зацікавленості аудиторії.

У процесі виступу оратор повинен постійно слідкувати за підтриманням чіткого контакту з аудиторією. Причин порушення контакту декілька:

- порушення такту – допущення доповідачем або слухачами нетактовних дій чи висловів;

- монотонність доповіді.

Ораторська лихоманка – стан оратора, коли людина знаходиться у стані, близькому до страху.

Стиль публічного виступу перед аудиторією відображує індивідуальні особливості доповідача у формі викладення матеріалу сповіщення, його манеру поведінки під час виступу, емоційну забарвленість мови, спілкування зі слухачами. Стиль переважно залежить від особливостей оратора. Проте на нього діють інші фактори (наприклад, характер і зміст предмета повідомлення, склад аудиторії та ін.). Але дія цих додаткових факторів суттєво менша, ніж особливості оратора.

Розрізняють такі види стилю публічного виступу: розповідна форма; виступи з пафосом; камерна бесіда з довірою; виступ з дослідження шляхів і методів вирішення питань; емоційно-сентиментальна форма.

Для раціонального стилю виступу характерними є гумор, іронія, сатира, театралізація. Основна вимога до їх застосування – доречність і дотримання етичних норм.

У діловому спілкуванні, зокрема публічних виступах перед аудиторією, важливу роль відіграє мистецтво ведення дискусій.

Дискусія – це словесний спір, змагання, у якому кожний відстоює свою думку. Вона спрямована на досягнення істини шляхом зіставлення різних думок. Дискусія звичайно емоційно забарвлена.

У дискусії треба спробувати дійти єдиної думки. Логічна структура дискусії така:

- виступ першого опонента, висунення ним своїх тез і захист їх певними фактами, прикладами;

- виступ другого опонента, він висовує свої тези, які деякою мірою спростовують тези першого опонента, його визначення, факти, приклади.

Потім цей процес повторюють у зворотному порядку.

Третім опонентом є аудиторія – слухачі. При цьому необхідно слідкувати за їхньою реакцією на виступи опонентів.

Деякі вимоги висуваються і до ведення дискусії. Важливими є:

- вміння слухати опонента та інших учасників дискусії – аудиторію. При цьому необхідно вислухати міркування опонента до кінця, не переривати його виступ;

- коректність у ставленні до опонента, а також до аудиторії – своїми висловлюваннями і поведінкою не ображати їх, не принижувати людську гідність.

Усне ділове спілкування може також здійснюватись за допомогою телефону. Воно має таку структуру:

- початковий етап спілкування – момент установлення зв'язку, взаємне представлення;

- повідомлення мети телефонування – виклад справи;

- завершення телефонного спілкування – закінчення розмови.

Початкові фрази в службовій телефонній розмові мають вказувати не лише на те, що зв'язок між сторонами встановлено, а й визначити ці сторони. Службова особа, знявши трубку, зобов'язана одразу назвати своє прізвище, ім'я та по батькові, а також сказати, від імені кого говорить (установа, службова особа та ін.). Звичайно у відповідь теж називають себе й установу або свою посаду (при цьому сторони вітаються). В офіційній розмові по телефону неприпустиме звертання без привітання.

Якщо той, хто телефонує, забув назвати себе, співрозмовнику слід перепитати. Так само не слід сподіватися, що ваш голос обов'язково впізнають: це може викликати непорозуміння й забрати час у ділової людини. На анонімний дзвінок можна не відповідати й покласти трубку.

Виклад справи полягає у введенні в курс справи, постановці питань, обговоренні ситуації, повідомленні інформації. Установлено, що короткі фрази легше сприймаються на слух, ніж довгі, ще й ускладнені подробицями і повторами. Ведення надто довгих службових розмов – прояв безцеремонності та неповаги до тих, хто чекає звільнення телефону. Лаконізм сповіщення досягається за рахунок детально продуманого переліку головних і другорядних питань, які вимагають короткої конкретної відповіді.

Розмову по телефону не можна перетворювати на монолог, викладаючи багатоаспектне питання, слід передавати інформацію частинами, по можливості частіше робити паузи, щоб міг включитися співрозмовник.

Коли співрозмовник зупиняється, він цим самим дає знак, що чекає підтвердження зрозумілості викладеного, а тоді продовжить думку. Пауза може означати, що якусь частину розповіді закінчено, думку завершено. Це створює певний ритм у розмові й дає можливість уникнути перебивання, переривання думки.

Трапляється, що з якихось причин зв'язок під час розмови переривається. Існує правило, за яким під час розмови і по службовому, і по домашньому телефону знову набирає номер той, хто подзвонив.

Різноманітні довідки по телефону дають чітко, діловито, водночас спокійно, ввічливо й не припиняють розмови доти, поки співрозмовник не зрозуміє всього того, що йому було сказано.



Ініціатива закінчення розмови належить зазвичай тому, хто зателефонував, але якщо співрозмовник значно старший за віком або за службовим становищем, слід дати можливість закінчити розмову йому. Молодший за віком чи за становищем може лише повідомити старшому про те, що він уже з'ясував усі питання, які в нього виникли.

### ***Писемне професійне спілкування. Службове листування***

Одним із способів, які використовуються для обміну інформацією між органами державної влади та місцевого самоврядування, є службове листування. Воно є універсальним засобом писемного спілкування і широко застосовується в організаціях і підрозділах незалежно від їхньої специфіки діяльності.

Існує багато видів службових листів: інформаційні, рекламні, листи-запрошення, супровідні, листи-підтвердження, листи-нагадування, гарантійні, ініціативні, листи-відповіді, листи-прохання та ін.

Службовий лист друкується на виготовленому друкарським способом бланку з позначенням усіх необхідних реквізитів або на чистому аркуші паперу. Такі листи в діловодстві називають стандартними. Для них розроблені усталені конструкції, стійкі синтаксичні моделі, трафаретні тексти.

Крім стандартних, ще існують листи індивідуальні, що підкреслює особливе ставлення автора листа до даної проблеми.

Якщо лист спільно готується декількома установами, то фірмовий бланк не використовується, а просто зазначаються повні назви кожної установи.

За функціональними ознаками службові листи поділяють на такі, що потребують відповіді, і такі, що її не потребують.

До листів, що потребують відповіді, належать листи-прохання, листи-звернення, листи пропозиції, листи-запити, листи-вимоги. До листів, що не потребують відповіді, належать листи-попередження, листи-нагадування, листи-відмови, супровідні листи, гарантійні листи, листи-розпорядження, листи-повідомлення.

До видів службових листів належать інформаційні; рекламні; листи-запрошення; супровідні листи; листи-повідомлення; листи-підтвердження; листи-нагадування; гарантійні листи; ініціативні листи; листи-відповіді; листи-прохання та ін.

**Інформаційні листи** – це службові листи, у яких адресант інформує адресата про якісь факти чи заходи. Як правило, адресант пропонує свої вироби чи послуги. Інформація, наведена в листах такого типу, має бути широкою. Адресата можна зазначити узагальнено.

**Рекламні листи** – різновид інформаційних листів, які містять детальний опис товарів і послуг і надсилаються конкретним адресатам, аби спонукати їх скористатися запропонованим. Незважаючи на те, що листи оформляють на бланках, у тексті повторюють поштову адресу, номери телефонів організації.

**Супровідні листи** – листи, у яких інформують адресата про направлення йому документів, що додаються до листа.

**Листи-запрошення** – листи, у яких адресатові пропонують брати участь у певних заходах, детально знайомлячи його з заходами, програмою їх проведення, часом проведення, умовами участі в заходах тощо.

**Листи-повідомлення** – листи, у яких повідомляється про щось або підтверджується певний факт.

**Листи-підтвердження** – листи, у яких підтверджується якийсь факт або підтверджується інформація про чинність раніше укладених договорів, домовленостей тощо.

**Листи-нагадування** – листи, у яких нагадується про наближення чи закінчення терміну виконання якихось завдань, проведення заходів і необхідність прийняття відповідних рішень.

**Гарантійні листи** – листи, у яких гарантується виконання чогось, наприклад оплати за послуги чи товари, забезпечення проведення дослідів, надання робочого місця тощо. У гарантійних листах, які містять фінансові чи матеріальні гарантії, вказуються банківські реквізити адресанта. Гарантійні листи підписує керівник підприємства та головний бухгалтер.

**Ініціативні листи** – листи, які спонукають адресата дати відповідь адресантові. Тематика таких листів найрізноманітніша.

**Листи-відповіді** – листи, у яких дається відповідь на ініціативні листи.

За кількістю адресатів розрізняють листи звичайні, циркулярні, колективні. Звичайний лист надсилають на адресу однієї інстанції, циркулярний лист – цілій низці установ, колективний лист – на одну адресу, але оформляють його від імені керівників кількох установ.

За ознакою адресата ділові листи поділяють на *звичайні* та *циркулярні*. Звичайний лист надсилають на одну адресу, циркулярний – направляють з одного джерела на кілька адрес і він містить розпорядження, наприклад лист Голодержслужби України кадровим службам обласних адміністрацій.

Службовий лист складається з таких реквізитів: назва і адреса організації – відправник листа; номер і дата листа; назва і адреса одержувача листа; заголовок листа; номер і дата листа, що правила за

основу для складання відповіді; текст; перелік додатків із зазначенням кількості сторінок; підпис керівника; віза виконання (підпис на копії).

При підготовці листа виходячи з його мети складається план, який залежно від складності проблеми може бути розгорнутим або стислим. Починати лист необхідно зі звертання. У сучасному діловому листуванні прийнято зазначати звання адресата чи вказувати на його професію. Відсутність звертання може бути витлумачено як зневага до адресата і порушення етикету ділового листування.

Головним реквізитом службового листа є текст. Він має бути витриманий у діловому стилі, який передбачає точність інформації, що повідомляється, її ясність, лаконічність, нейтральність тону послання. Інформація ділового листа повинна бути офіційною за своїм характером. Особистий момент зводиться до мінімуму. Інформація повинна призначатися конкретному адресату, бути повною й об'єктивною, достовірною і точною, переконливою та аргументованою.

Текст складається з таких логічних елементів: вступу, доказу, закінчення.

У вступі адресат готується до сприйняття теми (зазначається привід, що призвів до укладення листа, викладається історія питання і т. ін.). У доказі зазначається суть питання (докази, пояснення, міркування, що супроводжуються цифровими розрахунками, посиланнями на законодавчі акти й інші матеріали). У закінченні формулюється мета, заради якої складено лист. Він може бути активним чи пасивним.

Активне закінчення точно зазначає, яку дію має виконати адресат. Мета пасивного закінчення – проінформувати адресата про якийсь факт, обставину тощо.

Текст листа, що складається з одного закінчення, називається простим, а той, що містить також інші логічні елементи, – складним.

Залежно від змісту листа застосовується прямий або зворотний порядок розташування логічних елементів. У першому випадку після вступу іде доказ і закінчення. При зворотному порядку – спочатку викладається закінчення, а потім доказ. Вступ у таких випадках відсутній.

Ділові листи не повинні бути надто довгими. Викладати свої міркування слід чітко, по суті, лаконічно.

Важливою умовою успіху листа є логічність і послідовність викладу. Логічна послідовність викладу досягається за рахунок чіткого членування тексту на абзаци. Висловлюючи думки, слід добирати мовні засоби, що відповідають нормам літературної мови й зрозумілі для адресата. Треба стежити за тим, щоб у листі все було доречним.

Завершувати листа потрібно підписом. При цьому зазначається і посада особи, що підписує листа.

У кінці листа, після підпису, вказується прізвище, ініціали та номер телефону виконавця даного документа.

Деякі другорядні за значенням листи можуть розсилатися без підпису, а лише з назвою установи, структурної частини або посади того, хто займається розсилкою.

Службовий лист треба писати на одному боці стандартного аркуша паперу. Основні правила ведення ділової кореспонденції: ввічливість, коректність, тактовність, аргументованість.

При здійсненні листовного спілкування важливим є вибір найбільш раціонального способу доставки листа адресату (факсимільний зв'язок, традиційна або електронна пошта, кур'єр). При цьому враховуються такі фактори: необхідний термін доставки листа адресату, ступінь надійності інформаційних каналів зв'язку, вплив способу доставки на юридичну чинність документа, який відправляється, ціна доставки й ін.

У тому випадку, якщо наше повідомлення носить чисто інформаційний характер, краще скористатися засобами факсимільного зв'язку.

Більш надійним способом доставки, ніж факс, є електронна пошта. Вона поєднує в собі переваги традиційної пошти та факсимільного зв'язку.

Не рекомендується передавати по факсу і електронній пошті листи, що містять фінансові зобов'язання, претензійні й інші листи, що містять зобов'язання сторін.

Досить надійним способом доставки листів є передача їх кур'єром.

При використанні для відправлення листів послуг традиційної пошти встановлено такі види листів: прості, замовлені, з оголошеною цінністю.

Різновидом писемного спілкування є телеграма, яка буває залежно від терміновості повідомлень звичайною і терміновою. Текст службової телеграми завіряють печаткою. Телеграму складають у двох примірниках: один – передають на пошту, другий – залишають в установі чи організації.

Пам'ятна записка, як правило, оформляється в ділових переговорах для формулювання якоїсь важливої думки, умови. Вона складається в безособовій формі, друкується на звичайному аркуші паперу, не підписується, на ній не зазначаються адреси, не ставиться печатка.

Телефонограма фіксує в писемному вигляді зміст усного сповіщення по телефону.

## ***Фактори підвищення ефективності професійного спілкування в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування***

Для державного службовця і посадової особи місцевого самоврядування при здійсненні спілкування важливо зосередити увагу слухачів на своєму повідомленні. Це можна досягти різними засобами, серед яких найбільш доцільними можна вважати такі:

- використання час від часу несподіваної та невідомої інформації;
- інформація має бути цікавою для слухачів;
- викликання заперечення слухачів на зміст повідомлення, що може досягатися різними способами, зокрема постановкою дискусійних питань;
- дещо перебільшення значущості проблеми, доречне і своєчасне звертання уваги слухачів на її важливість;
- посилення на авторитетів, особливо на провідних вчених і висококваліфікованих фахівців з питань, які обмірковуються в процесі спілкування;
- чітке формулювання та аргументування своєї позиції щодо вирішення поставлених питань;
- прогнозування можливих наслідків реалізації запропонованих рекомендацій і пропозицій щодо вирішення розглянутих проблем;
- добре володіння державними службовцями та посадовими особами основними засадами спілкування. Це допомагає в кожному конкретному випадку застосовувати гнучку тактику, особливо у переговорах; повага до партнера зі спілкування (аудиторії слухачів), незловживання його часом, терпінням, намагання вирішити справу не за рахунок приниження іншої сторони, навіть якщо йдеться про стосунки керівника з ненайліпшим підлеглим;
- уникання експромтів, сподівань на інтуїцію. У кожному конкретному випадку необхідно провести ретельну підготовку до зустрічі з партнером у спілкуванні;
- наполегливе напрацювання і вдосконалення уміння говорити й писати стисло, дохідливо й переконливо, уміння слухати співбесідника і ставити запитання;
- знання і вміння застосування положень психології;
- дотримання норм загальної культури та культури спілкування; дотримання етичних норм і правил службового етикету.

### **6.3. Службові документи і діловодство в публічному управлінні**

#### ***Призначення та класифікація документів в органах державної влади і місцевого самоврядування***

Управління державою, адміністративно-територіальною одиницею, галуззю народного господарства, установою, організацією та підприємством в інформаційному аспекті становить процес отримання, обробки, передачі та використання інформації.

Переважна частина використаної в управлінні інформації фіксується. Це обов'язковий елемент управлінської діяльності, оскільки в сучасних умовах отримувати, зберігати й передавати інформацію можна лише зафіксувавши її попередньо. Матеріальними носіями фіксованої інформації є документи.

Документ – це матеріальний об'єкт, що містить у зафіксованому вигляді інформацію, оформлений у заведеному порядку і має відповідно до чинного законодавства юридичну силу.

Документ (з лат. «повчальний приклад», «спосіб доказу») – це засіб закріплення різним способом на спеціальному матеріалі інформації про факти, події, явища об'єктивної дійсності й розумової діяльності людини.

Розрізняють документи на папері, фотоплівці, диску тощо. В управлінській діяльності використовуються переважно текстові документи, інформація в яких зафіксована будь-яким письмовим способом – рукописним, машинописним, друкарським. Такі документи, оформлені відповідно до певних правил, часто називають управлінськими, а їхню сукупність – управлінською документацією. Управлінська документація являє собою систему документації, що забезпечує управлінські процеси в суспільстві, на підприємстві, в організації та установі.

Документ має правове й господарське значення, зокрема може служити писемним доказом, а також і джерелом різноманітних відомостей довідкового характеру. Документи дають можливість відтворити факти діяльності установи, організації чи підприємства, знайти в закінчених і зданих до архіву справах такі відомості, які мають значення для поточної оперативної роботи і історії.

Будь-який офіційний документ одночасно виконує декілька функцій, що дозволяє йому задовольняти різноманітні людські потреби.

Загальними функціями документа є:

- інформаційна – будь-який документ створюється для збереження інформації;

- соціальна – документ є соціально значущим об'єктом, оскільки його поява спричинена тією чи іншою соціальною потребою;

- комунікативна – документ виступає як засіб зв'язку між окремими елементами офіційної, громадської структури (закладами, установами, фірмами тощо);

- культурна – документ є засобом закріплення та передавання культурних традицій.

До специфічних функцій документа належать управлінська – документ є інструментом управління; правова – документ є засобом закріплення і змін правових норм і правовідносин у суспільстві; історична – документ є джерелом історичних відомостей про розвиток суспільства.

Будь-який документ є складовою частиною (елементом) відповідної системи документації.

Найважливішою класифікаційною ознакою документа є його зміст, зокрема відношення зафіксованої в ньому інформації до предмета чи напряму діяльності. Мета класифікації полягає в підвищенні ефективності роботи державних службовців і відповідальності виконавців. У поточній роботі класифікацію документів здійснюють на етапі формування їх у справі.

Документи класифікують за такими ознаками:

- за спеціалізацією – загальні, з адміністративних питань, спеціалізовані з фінансових, комерційних питань та ін.;

- призначенням – організаційні, розпорядчі, інформаційні, колегіальних органів;

- походженням – внутрішні, зовнішні;

- напрямом – вхідні, вихідні;

- джерелами виникнення – первинні, вторинні;

- формою – стандартні, індивідуальні;

- технікою відтворення – рукописні, відтворені механічним способом;

- секретністю – для службового користування, секретні, цілком секретні;

- терміном виконання – звичайні безстрокові, термінові, дуже термінові;

- складністю – односкладові, складні;

- стадіями створення – оригінали, копії;

- термінами зберігання – постійного зберігання, тривалого (понад 10 років), тимчасового (до 10 років) зберігання.

Найуживаніші в органах державної влади і місцевого самоврядування службові документи можна поділити на дві групи:

а) документи з загальних питань;

б) спеціальна документація.

В органах державної влади і місцевого самоврядування найчастіше створюються і обертаються документи з загальних питань і рідше – спеціальні документи.

До нормативно-правових документів належать закони, укази, постанови, господарські нормативні акти міністерств і відомств.

Група розпорядчих документів охоплює накази, розпорядження, вказівки, ухвали, рішення.

Організаційні документи – це положення, статuti, інструкції, правила.

Документи колегіальних органів – це протоколи, рішення, ухвали, повідомлення.

До групи довідково-інформаційних документів належать доповіді, довідки, висновки, звіти, записки (службові, доповідні, пояснювальні), відгуки, анкети, огляди, службові листи, телефонограми, телеграми тощо.

Документація з господарської діяльності включає договори, протоколи розбіжностей, комерційні акти, претензійні листи, позовні заяви.

Обліково-фінансова документація охоплює документи з відкриття рахунків у банках, акти, доручення, відомості й накладні, розписки тощо.

Кадрова документація – це трудова книжка, особова справа, облікова картка, штатний розпис, заяви працівників, накази тощо.

### ***Поняття реквізитів і формуляра документа***

Кожний документ складається з окремих елементів – реквізитів. Розрізняють постійний і змінний реквізити документа. Постійні реквізити друкуються при виготовленні бланка; змінні – фіксуються на бланку в процесі заповнення. Бланком називається аркуш паперу з відтвореними на ньому реквізитами, що містять постійну інформацію. Кожна установа, організація, підприємство повинні мати два види бланків:

- а) для листів;
- б) для інших документів.

Бланки виготовляються двох форматів – А4 (210 x 297 мм) та А5 (148 x 210 мм).

Група реквізитів і їхніх постійних частин, відтворена на бланку документа як єдиний блок, називається штампом. Державні стандарти передбачають кутове і поздовжнє розміщення штампа.

Державні стандарти передбачають такі реквізити службових документів [12]:

01 – зображення Державного герба України, герба Автономної Республіки Крим;



02 – зображення емблеми організації або товарного знака (знака обслуговування);

03 – зображення нагород;

04 – код організації за ЄДРПОУ;

05 – код форми документа;

06 – назва організації вищого рівня;

07 – назва організації;

08 – назва структурного підрозділу організації;

09 – довідкові дані про організацію;

10 – назва виду документа;

11 – дата документа;

12 – реєстраційний індекс документа;

13 – посилання на реєстраційний Індекс і дату документа, на який дають відповідь;

14 – місце складення або видання документа;

15 – гриф обмеження доступу до документа;

16 – адресат;

17 – гриф затвердження документа;

18 – резолюція;

19 – заголовок до тексту документа;

20 – відмітка про контроль;

21 – текст документа;

22 – відмітка про наявність додатків;

23 – підпис;

24 – гриф погодження документа;

25 – візи документа;

26 – відбиток печатки;

27 – відмітка про засвідчення копії;

28 – прізвище виконавця і номер його телефону;

29 – відмітка про виконання документа і направлення його до справи;

30 – відмітка про наявність документа в електронній формі;

31 – відмітка про надійдення документа до організації;

32 – запис про державну реєстрацію.

Державні стандарти зазначають зміст і розміщення реквізитів на документі, складові частини та порядок оформлення реквізитів. Сукупність реквізитів, розміщених у встановленій послідовності, називається формуляром. Кожний вид документа повинен мати свій формуляр.

## ***Вимоги до складання і оформлення службових документів в органах державної влади та місцевого самоврядування***

Для того щоб службові документи виконували своє призначення і були ефективним засобом здійснення управлінської діяльності, при їх складанні необхідно дотримуватись певних вимог.

Службові документи в органах державної влади та місцевого самоврядування складаються на папері форматів А3 (297 x 420 мм), А4 (210 x 297 мм), А5 (148 x 210 мм).

З метою прискорення виконання документів і правильного формування справ у діловодстві кожний документ повинен містити одне питання.

Винятком є складання протоколів, наказів, планів, звітів та узагальнюючих документів.

Текст документа повинен містити певну аргументовану інформацію, викладену стисло, грамотно, зрозуміло та об'єктивно, без повторень і вживання слів і зворотів, які не несуть змістового навантаження.

Зміст документа має бути пов'язаний зі змістом раніше виданих з даного питання документів. Текст документа оформляється у вигляді суцільного складного тексту, анкети, таблиці або поєднання цих форм.

Суцільний складний текст документа містить граматично і логічно узгоджену інформацію про управлінські дії та використовується під час складання правил, положень, листів, розпорядчих документів.

Як правило, тексти розпорядчих документів і листів складаються з двох частин. У першій зазначається підстава або обґрунтування для складання документа, у другій – висновки, пропозиції, рішення, розпорядження або прохання. В окремих випадках текст документа може містити лише одну резолютивну частину, наприклад наказ – розпорядчу частину без констатуючої, лист – прохання без пояснення.

Форма анкети використовується в разі викладення цифрових або словесної інформації про один об'єкт за певною кількістю ознак.

Анкетні тексти використовуються в організаційно-розпорядчих документах, документах з матеріально-технічного постачання і збуту, фінансових документах тощо.

Форма таблиці використовується в разі викладення цифрової або словесної інформації про кілька об'єктів за рядом ознак. Табличні тексти використовуються в планових, звітно-статистичних та інших документах.

Текст документа має бути вірогідним, точним, повним, переконливим і стислим. Вірогідність забезпечується тим, що викладені в документі факти відображують дійсний стан речей. Точним

вважається документ, коли в ньому відсутнє подвійне значення слів і виразів. Повним є такий текст документа, зміст якого подає вичерпні характеристики всіх обставин справи. Переконливим вважають той текст, який веде до прийняття адресатом пропозицій або до виконання побажання чи прохання, що містяться в документі. Стилим є такий текст документа, у якому відсутні зайві слова, смислові повторення, довгі міркування не по суті справи.

При складанні та оформленні службових документів слід також дотримуватися стилістичних і граматичних вимог. При цьому необхідно:

- замінювати складні речення простими, що сприяє прискореному сприйняттю тексту документа;

- вживати стійкі (трафаретні) словосполучення, що виражають стандартні аспекти змісту;

- вживати прямий порядок слів у реченні (підмет передує присудку) у тому випадку, коли логічний наголос падає на об'єкт дії. Вживати зворотний порядок слів (присудок іде поперед підмета) тоді, коли логічний наголос падає на саму дію;

- для точності та ясності висловлювання в простих реченнях вживається певний порядок розташування їхніх членів (означення мають передувати означуваним словам, вставні слова краще ставити на початку речення);

- з метою скорочення тексту документа можна вживати дієприслівникові звороти, за допомогою яких можна сформулювати причини, що викликали прийняття того чи іншого управлінського рішення. Дієприслівниковим зворотом треба починати, а не завершувати фразу;

- замінювати займенниками іменники;

- не вживати емоційних виразів і суб'єктивного ставлення до викладеного явища;

- дотримуватись нормативних мовних засобів ділового стилю.

### ***Сутність, значення і форми діловодства в органах державної влади та органах місцевого самоврядування***

Робота з документами здійснюється в системі діловодства.

Діловодство – це діяльність, яка охоплює питання документування й організації роботи з документами в процесі здійснення управлінських функцій. Таким чином, діловодство складається з двох частин:

- 1) документування діяльності підприємств, об'єднань, організацій та установ. Документування – це сукупність процесів з утворення всіх видів документації, що відображує діяльність організації, установи чи підприємства. Документування включає всі операції з підготовки, складання, узгодження, оформлення та виготовлення документа;

2) організація документів, які відклалися в процесі документування. Організація роботи з документами означає створення умов, які забезпечують рух, пошук і зберігання документів у діловодстві. Першу частину діловодства виконують керівники і фахівці різних сфер виробничо-господарської діяльності. Роботи другої частини виконує діловодський персонал.

Діловодство може виконуватися в таких формах: централізована; децентралізована; змішана.

При централізованій формі діловодства всі операції з документами здійснюються в одному підрозділі (канцелярії). Ця система частіше за все зустрічається на малих підприємствах чи установах, де обсяг документації невеликий. Децентралізована форма діловодства застосовується на таких підприємствах, в організаціях чи установах, підрозділи яких розміщені в різних місцях, що знаходяться на досить великій відстані від центрального апарату управління. У цьому випадку значна більшість операцій з документами виконується в підрозділах децентралізовано. При змішаній системі діловодства частина операцій з документами виконується централізовано (канцелярією), а решта – децентралізовано.

### ***Документообіг. Етапи руху службового документа в органах державної влади і місцевого самоврядування***

У кожній організації чи установі документи перебувають у постійному обігу.

Документообігом називається рух документів в установі з моменту їх створення або одержання до виконання або відправлення.

Основними етапами документообігу (зокрема кореспонденції) є:

- приймання вхідних документів;
- первісна обробка документа;
- попередній розгляд і розподіл документів;
- реєстрація документів;
- розгляд документів керівництвом;
- виконання документів, підпис, оформлення, складання;
- відправлення вихідного документа.

Вся кореспонденція, що надходить в організацію, приймається службою діловодства. Розкриттю підлягають усі конверти, за винятком адресованих конкретним персоналіям з написом «особисто» та громадським організаціям.

Розглядає кореспонденцію і визначає необхідність реєстрації керівник служби діловодства або інша призначена для цього особа. Реєстрації підлягають усі документи, які потребують обліку, виконання, використання з довідковою метою та зберігання (розпорядчі, планові,

звітні, обліково-статистичні, бухгалтерські, фінансові). Кожен документ реєструється та обліковується лише один раз.

У державних установах вхідні та створювані документи реєструються на спеціальних реєстраційно-контрольних картках, пристосованих для обробки на машинах.

За невеликого документообігу (500–600 документів на рік) дозволяється журнальна форма реєстрації.

Обов'язковими реквізитами реєстрації є назва документа; автор (кореспондент); дата документа; індекс документа; дата надходження документа в організацію; заголовок або стислий зміст документа; резолюція (виконавець, зміст доручення, автор, дата); відповідальний виконавець; термін виконання; позначка про виконання.

Після реєстрації документи передаються керівництву організації або безпосереднім виконавцям згідно з розподілом обов'язків.

Вихідна кореспонденція реєструється і відправляється централізовано службою діловодства. При цьому перевіряється правильність оформлення документа, наявність адреси кореспондента, наявність підписів і додатків, відповідність кількості примірників кількості адресатів. Оригінали наказів, планів, протоколів залишаються в установі, де вони створені, адресатам надсилаються їхні другі примірники.

Контролю підлягає виконання всіх зареєстрованих документів. Суб'єктом контролю може бути служба діловодства, спеціальна контрольна служба або окрема особа. Відповідальність за дотримання термінів виконання документів покладається на керівників структурних підрозділів або безпосередніх виконавців. Для окремих категорій документів установлюються типові терміни виконання, в інших випадках вони не повинні перевищувати 10 днів.

Номенклатура справ – це систематизований перелік найменувань справ, створених у діловодстві установи, оформлений у відповідному порядку з зазначенням термінів зберігання справ. Номенклатура справ є обов'язковим документом, який складається для створення єдиної системи формування справ, забезпечення їхнього обліку, швидкого розшуку документа за його змістом і видом, відбору документів на державне зберігання у процесі діловодства.

Після виконання документів вони групуються у справи, яким надається найменування, що в стислій узагальненій формі відтворюють склад і зміст документів у справах. Кожна справа, включена до номенклатури справ, повинна мати умовне позначення – індекс. Формування справ – це групування виконаних документів у справи відповідно до номенклатури справ. Документи всередині справи групуються у хронологічному чи логічному порядку або в їхньому

поєднанні. Документи з часу створення і до передачі їх в архів зберігаються за місцем їх формування у справі.

### ***Служба діловодства та її організація в установі***

Служба діловодства створюється з урахуванням обсягів документообігу. У міністерствах, відомствах, великих корпораціях функції служби діловодства покладаються на управління справами; в обласних, міських державних адміністраціях, громадських організаціях – на загальний відділ; в окремих організаціях – на канцелярію; у малих підприємствах – на секретаря.

Чисельний склад і номенклатура посад працівників служби діловодства визначаються виходячи з функцій і обсягів робіт служби. Крім того, у кожному структурному підрозділі може бути секретар, що веде діловодство у відділі. За відсутності такого керівник підрозділу повинний призначити одного зі співробітників відділу відповідальним за ведення діловодства.

Завдання і функції служби діловодства визначаються керівником організації й закріплюються в Положенні про службу діловодства.

Як правило, до функцій служби діловодства, крім загального управління діловодством в організації, входить:

- розроблення бланків документів, їх тиражування, облік, забезпечення ними співробітників, що займаються складанням документів;
- складання окремих документів за дорученням керівництва; оформлення документів, їх узгодження, друкування, тиражування; контроль за оформленням документів, що представляються на підпис керівництву і до відправлення;
- приймання, відправлення і первинна (експедиційна) обробка документів;
- реєстрація документів;
- попередній розгляд документів, підбір і підготовка документів до забезпечення доставки документів виконавцям; контроль за проходженням документів в організації; контроль за термінами виконання документів;
- розроблення і ведення інформаційно-пошукових систем (картотек, комп'ютерних баз даних);
- інформаційно-довідкове обслуговування;
- підготовка номенклатури справ і забезпечення єдиного порядку зберігання документів в організації;
- формування справ;
- організація експертно-перевірочної комісії установи; підготовка справ для здачі в архів;
- організація роботи архіву;

- документаційне обслуговування нарад;
- організація роботи з листами й зверненнями громадян;
- методичне управління постановкою діловодства у структурних підрозділах;
- удосконалювання діловодства, упровадження новітніх комп'ютерних технологій;
- організація підвищення кваліфікації працівників організації у сфері роботи з документами та ін.

### **Питання для самоперевірки до розділу 6**

1. Визначте сутність і роль ділового спілкування в діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.
2. Охарактеризуйте завдання комунікативної, інтерактивної та перцептивної сторін спілкування.
3. Вкажіть відмінності ділового спілкування від звичайної розмови.
4. Надайте характеристику фаз ділового спілкування.
5. Визначте основних суб'єктів ділового спілкування в системі державної служби і в органах місцевого самоврядування.
6. Які форми ділового спілкування використовуються в процесі ділової комунікації?
7. Визначте переваги та недоліки усного ділового спілкування.
8. Які вимоги існують до усного ділового спілкування?
9. Визначте роль ефективного контакту в процесі ділового спілкування.
10. Охарактеризуйте структуру усного телефонного спілкування.
11. Визначте фактори підвищення ефективності професійного спілкування в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування.
12. Які документи відносять до нормативно-правових?
13. Документи яких видів належать до групи розпорядчих?
14. Які документи складають групу організаційних документів?
15. Що є запорукою успішної пропаганди?

### **Тестові питання до розділу 6**

1. Емоції в процесі спілкування є:
  - а) елементом процесу взаємного обміну;
  - б) фактором, що ускладнює обмін інформацією;

- в) ознакою побутового стилю спілкування;
- г) ознакою ділового стилю спілкування.

2. Відтворіть правильну послідовність дій під час прийняття телефонного дзвінка:

- а) назвати своє прізвище, ім'я та по батькові;
- б) назвати установу та свою посаду;
- в) привітатися;
- г) з'ясувати відомості про особу того, хто телефонує;
- д) з'ясувати мету дзвінка.

3. Установіть відповідність між структурними елементами тексту ділового листа та їхніми описами:

1) вступ	а) повідомлення фактів
2) активне закінчення	б) пояснення, міркування
3) доказ	в) виклад історії питання
4) пасивне закінчення	г) формулювання дії, що вимагається від адресата

4. Установіть відповідність документів тим чи іншим класифікаційним групам:

а) річний звіт	1) розпорядчі
б) постанова Кабінету Міністрів	2) нормативно-правові
в) рішення сесії обласної ради	3) довідково-інформаційні
г) заява	4) обліково-фінансові
д) розписка	5) кадрова документація

5. Дієприслівникові звороти в тексті документа дозволяють:

- а) уникнути емоційності та суб'єктивності;
- б) підкреслити головне;
- в) уникнути смислових повторень;
- г) збільшити переконливість тексту.

6. Організація документообігу означає:

- а) створення умов, які забезпечують рух, пошук і зберігання документів;
- б) своєчасне видання, реєстрацію та контроль виконання документів;
- в) документування діяльності організації чи установи;
- г) створення, рух і зберігання документів.



7. Суб'єктом контролю термінів виконання зареєстрованих в організації документів є:

- а) керівник організації;
- б) служба діловодства чи окрема особа;
- в) керівник підрозділу;
- г) працівник чи підрозділ, на яких розписано зазначений документ.

8. До паралінгвістичної комунікації не належать:

- а) жест;
- б) міміка;
- в) мова;
- г) мелодія.

9. Метою якої діяльності є забезпечення загальної орієнтації, позитивного або негативного ставлення до певного об'єкта:

- а) комунікативна діяльність;
- б) пропаганда;
- в) залякування;
- г) інформаційний обмін?

10. «Спрямована на забезпечення легітимності існуючого суспільного порядку, отримання підтримки і схвалення суспільства з приводу прийнятих управлінських рішень». Про яку з функцій державної комунікації йдеться:

- а) інтегруюча;
- б) консервативна;
- в) координуюча;
- г) мобілізаційна?

## **Практичні завдання до розділу 6**

### *Завдання 1*

Назвіть основні реквізити цього документа. Охарактеризуйте вимоги до їх відтворення та розміщення на папері. Визначте змістовне наповнення загальних функцій даного документа. Класифікуйте документ за спеціалізацією, призначенням, походженням, напрямом, джерелами виникнення, формою, технікою відтворення, терміном виконання, складністю, стадіями створення, термінами зберігання.

Голові профспілкового комітету  
Васильківської РДА  
спеціаліста I категорії організаційного  
відділу Сніжок Л. В.,  
яка проживає за адресою:  
вул. Б. Грінченка, 30, кв. 5

заява

Прошу Вас надати мені путівку до санаторію для лікування в період  
моєї відпустки (серпень 2019 р.)

До заяви додаю довідку з лікувального закладу про необхідність  
лікування серцево-судинного захворювання.

17.04. 2019 р.

Підпис

### *Завдання 2*

Визначте, який це документ:

- 1) за походженням;
- 2) місцем виникнення;
- 3) спрямуванням;
- 4) найменуванням.

Жек № 601 м. Києва

Довідка 16.07-10 № 7

Соколовій Олені Семенівні в тому, що вона мешкає в м. Києві з  
5 травня 1995 року за адресою: вул. Обсерваторна, буд. 10, кв. 22. Займає  
загальну житлову площу – 38 м<sup>2</sup>.

Видано для подання до Шевченківської райдержадміністрації.

Головний інженер  
житлово-експлуатаційної контори

П. С. Петров

### *Завдання 3*

До відділу, у якому Ви працюєте, звернувся громадянин.  
Зовнішній вигляд і мовні інтонації свідчать про те, що він дуже  
знервований. Які засоби встановлення контакту і підвищення  
ефективності спілкування при цьому доцільно використати?

## Бібліографічний список

1. Адаптація досвіду європейського врядування в Україні у контексті реформування системи публічного управління [Текст] : наукова розробка / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва [та ін.]. – К. : НАДУ, 2009. – 36 с.
2. Андерсен, Дж. Публичная политика: введение [Текст] / Дж. Андерсен // Публичная политика: от теории к практике. – СПб., 2008. – С. 11–34.
3. Анисимов, О. С. Новое управленческое мышление: сущность и пути формирования [Текст] / О. С. Анисимов. – М. : Экономика, 1991. – 352 с.
4. Анисимов, О. С. Основы общей и управленческой акмеологии [Текст] / О. С. Анисимов, А. А. Деркач. – М. : РАГС, 1995. – 272 с.
5. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления [Текст] : учебник / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2010. – 525 с.
6. Концептуальні засади взаємодії політики й управління [Текст] : навч. посібник / Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський [та ін.]; за заг. ред. В. А. Ребкала. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.
7. Бакалдина, Е. С. Социальная политика [Текст] : учеб.-метод. пособие / Е. С. Бакалдина. – Орел : АПЛИТ, 2012. – 67 с.
8. Балдин, К. В. Управленческие решения [Текст] : учебник / К. В. Балдин. – М. : Дашков и К, 2006. – 494 с.
9. Бандур, С. І. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика [Текст] / С. І. Бандур, Т. А. Заяц. – К. : РВПС НАНУ, 2002. – 250 с.
10. Банки у 2016 році розподілятимуться на групи за новими критеріями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=25852020](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=25852020).
11. Блейк, Г. Д. Научные методы управления [Текст] : пер. с англ. / Г. Д. Блейк, Ж. С. Моутон. – К., 1996. – 247 с.
12. Божко, В. П. Информационные технологии в экономике и управлении [Текст] / В. П. Божко, Д. В. Власов, М. С. Гаспарян. – М. : ЕАОИ, 2008. – 120 с.
13. Борко, Ю. А. От европейской идеи – к единой Европе [Текст] / Ю. А. Борко. – М., 2003. – 148 с.
14. Боссиди, Л. Искусство результативного управления [Текст] / Л. Боссиди, Р. Чаран. – М. : ООО «Изд-во «Добрая книга», 2004. – 288 с.
15. Боумэн, К. Основы стратегического менеджмента [Текст] : пер. с англ. / К. Боумэн. – М. : Банки и биржа, 1997. – 175 с.

16. Бутник, О. М. Економіко-математичне моделювання перехідних процесів у соціально-економічних системах [Текст] : монографія / О. М. Бутник. – Харків : Видавничий Дім «ІНЖЕК»; СПД Лібуркіна Л. М., 2004. – 304 с.

17. Буравлев, Ю. М. Коррупция в госаппарате. Правовые и организационные проблемы системного противодействия этому злу [Текст] / Ю. М. Буравлев // Государство и право. – 2008. – № 11. – С. 102.

18. Бутенко, Л. В. Мовлення ділових людей на нарадах, засіданнях, зборах [Текст] : навч. посібник для студ. нефілол. спец. / Л. В. Бутенко. – 2-ге вид., доп. і випр. – Алчевськ : ДГМІ, 2013. – 253 с.

19. Василевська, Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця [Текст] : монографія / Т. Е. Василевська. – К. : НАДУ, 2008. – 336 с.

20. Василевська, Т. Е. Етика державного службовця як засіб запобігання та протидії корупції [Текст] : навч.-метод. матеріали / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов. – К. : НАДУ, 2011. – 72 с.

21. Василенко, И. А. Государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия [Текст] : учеб. пособие / И. А. Василенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Логос, 2000. – 200 с.

22. Верстюк, С. Корупція: визначення, причини появи, вплив на економіку [Текст] / С. Верстюк // Економіка України. – 2001. – № 3. – С. 69.

23. Вінникова, Н. А. Політичне рішення у спектрі сучасних моделей політичного управління [Текст] / Н. А. Вінникова // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Питання політології. – 2013. – № 1060, вип. 23. – С. 72-82.

24. Винер, Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине [Текст] / Н. Винер. – М.: Наука; Главная редакция изданий для зарубежных стран, 1983. – 344 с.

25. Винниченко, Н. В. Публічний аудит як елемент системи бюджетного контролю [Електронний ресурс] / Н. В. Винниченко // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=854>.

26. Виноградський, М. Д. Організація праці менеджера [Текст] : навч. посібник / М. Д. Виноградський, О. М. Шканова. – К. : Кондор, 2012. – 518 с.

27. Вихованець, І. Теоретична морфологія української мови [Текст] : академ. граматики укр. мови / І. Вихованець, К. Городенська; за ред. І. Вихованця. – К. : Унів. вид. «Пульсари», 2014. – 400 с.
28. Войтович, Р. В. Керівник в органах державної влади та місцевого самоврядування [Текст] / Р. В. Войтович, М. І. Пірен, І. Ф. Надольний. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. – 166 с.
29. Воронов, А. С. Теория менеджмента [Текст]: учеб. для бакалавров / А. С. Воронов, Л. С. Леонтьева; под ред. Л. С. Леонтьевой. – М. : Юрайт, 2013. – 287 с.
30. Гаєвський, Б. А. Культура державного управління: організаційний аспект [Текст] : монографія / Б. А. Гаєвський, В. А. Ребало. – К. : Вид. УАДУ, 2008. – 144 с.
31. Гамова, Г. І. Ділова українська мова й культура мовлення [Текст] : навч. посібник / Г. І. Гамова, Т. В. Ковальова. – Харків : Вид. ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. – 92 с.
32. Герменчук, В. В. Подготовка государственных служащих в зарубежных странах [Текст] : монографія / В. В. Герменчук. – Минск : Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2005. – 296 с.
33. Глобалізація і безпека розвитку [Текст] : монографія / О. Г. Білоус, Д. Г. Лукіненко [та ін]; кер. авт. кол. О. Г. Білоус. – К. : КНЕУ, 2001. – 733 с.
34. Гожеляк, Г. Реформа адміністративно-територіального деления страны [Текст] / Г. Гожеляк, Б. Яловецки // Вторая волна польских реформ; под ред. Л. Колярской-Бобинской ; [пер. с польск. Л. Клюбиньска]. – Варшава : Oficyna Naukowa, 2000. – С. 11–29.
35. Голікова, Т. В. Розвиток муніципального корпоративізму в Україні [Електронний ресурс] / Інститут економічного прогнозування НАН України. 2002. – Режим доступу : [http://www.google.com.ua/url?url=http://eip.org.ua/docs/EP\\_02\\_3\\_70\\_uk.pdf](http://www.google.com.ua/url?url=http://eip.org.ua/docs/EP_02_3_70_uk.pdf).
36. Горбачов, А. И. Теория и организация государственной службы. Альбом схем [Текст] / А. И. Горбачов. – М., 2001. – 122 с.
37. Грейсон, Дж. К. Американский менеджмент на пороге XXI века [Текст] : пер. с англ. / Дж. К. Грейсон, К. О'Делл. – М., 1991. – 819 с.
38. Громадянське суспільство та публічна політика [Текст] / укл. С. І. Вировий, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович. – К. : Вид-во НАДУ, 2009. – 52 с.
39. Гук, А. С. Адміністративні форми та методи публічного врядування [Текст] / А. С. Гук // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – № 1(43). – С. 78–83.

40. Гуманітарна політика Української держави в новітній період [Текст] : монографія / за ред. С. І. Здіорука. – К. : НІСД, 2006. – 403 с.
41. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування [Текст] // Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 4 квіт. 2008 р., Львів : Ч. 1 / ред.: В. С. Загорський; А. В. Ліпенцев; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів, 2008. – 561 с.
42. Государственная кадровая политика и механизмы её реализации. Кадроведение [Текст] : курс лекций. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Изд-во РАГС, 1998. – 468 с.
43. Государственная кадровая политика: Концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации [Текст] / под общ. ред. С. В. Пирогова; рук. авт. колл. В. А. Сулемов. – М. : РАГС, 1996. – 253 с.
44. Государственная кадровая политика [Текст] : учеб.-метод. пособие / под редакцией А. Г. Шрубенко. – Минск, 2003. – 256 с.
45. Государственная служба [Текст] : учебник и практикум для академич. бакалавриата / А. В. Кочетков, Г. А. Сульдина, Т. А. Занко; под ред. Е. В. Охотского. – М. : Издательство Юрайт, 2018. – 332 с.
46. Государственный служащий: культура поведения и деловой этикет [Текст] / под ред. Е. В. Охотского. – 2 изд. – М. : РАГС, 1999. – 482 с.
47. Десслер, Г. Управление персоналом [Текст] : учеб. пособие / под ред. А. И. Шленова. – М. : БИНОМ, 2012. – 432 с.
48. Государственная служба в современной России [Текст] / под ред. Е. В. Алфёрова, В. В. Черепанова. – М. : ИНИСН РАН, 2003. – 221 с.
49. Державне управління в Україні [Текст] : навч. посібник / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид-во ТОВ «СОМИ», 1999. – 299 с.
50. Длугопольський, О. В. Теорія економіки державного сектора [Текст] : навч. посібник / О. В. Длугопольський. – Тернопіль : Економічна думка, 2007. – 488 с.
51. Дубенко, С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні [Текст] : навч.-метод. посібник / С. Д. Дубенко ; [за заг. ред. Н. Р. Нижник]. – К. : ІнЮре, 2009. – 244 с.
52. Дутко, Н. Г. Європейський досвід державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] / Н. Г. Дутко. – Режим доступу : [www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10dngdprv.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10dngdprv.pdf).
53. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К. : НАДУ; Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – Т. 8. – 630 с.

54. Европейская интеграция [Текст]: учебник / под ред. О. В. Буториной. – М. : Издательский дом «Деловая литература», 2011. – 270 с.

55. Електронна демократія: сподівання та проблеми / Дж. Кедді, К. Вергес [та ін.] ; [пер. з англ.]. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. – 164 с.

56. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження [Текст] / О. А. Баранов, І. Б. Жилияєв, М. С. Демкова, І. Г. Малюкова ; за ред. І. Г. Малюкової. – К. : ООО «Поліграф-Плюс», 2007. – 412 с.

57. Еллан, М. Розширення Євросоюзу: сценарій, проблеми, наслідки [Текст] / М. Еллан, І. Іванов // Україна на шляху європейської інтеграції: наук.-практ. зб. матеріалів. – К. : Мінекономіки України, 2009. – С. 39.

58. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

59. Желюк, Т. Л. Державна служба: навч. посібник для студ. вищ. навч. закл. / Т. Л. Желюк. – К. : Професіонал, 2010. – 570 с.

60. Загальні правила поведінки державного службовця [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.

61. Про боротьбу з корупцією [Текст] : закон України від 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266. (зі змінами).

62. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

63. Про засади запобігання та протидії корупції [Текст] : закон України від 11 червня 2009 р. // Урядовий кур'єр. – 22 лип., 2009 р.

64. Зарубіжний досвід публічного адміністрування [Текст] : метод. рекомендації / авт. кол. Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок [та ін.]; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – К. : НАДУ, 2010. – 28 с.

65. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах [Текст] : збірник / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – К. : ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – 258 с.

66. Зеркин, Д. П. Основы теории государственного управления [Текст] : курс лекций / Д. П. Зеркин, В. Г. Игнатов. – 3-е изд., доп. и перераб. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: издат. центр «МарТ», 2007. – 512 с.

67. Зорин, В. И. Евразийская мудрость от А до Я [Текст] : философский толковый словарь / В. И. Зорин. – Алматы : Создiк-Словарь, 2002. – 407 с.
68. Зубков, М. Г. Сучасна українська ділова мова [Текст] / М. Г. Зубков. – 3-тє вид., доп. – Харків : Торсiнг, 2013. – 448 с.
69. Іваницька, О. М. Регулювання діяльності державних нефiнансових корпорацiй в Україні [Текст] / О. М. Іваницька, Т. В. Кошук // Науковi працi НДФI. – 2014. – № 2 (67). – С. 5.
70. Инновационная подготовка кадров государственной службы [Текст] / под общ. ред. В. Л. Романова, Л. А. Василенко. – 2-е изд. – М. : Изд-во РАГС, 2007. – С. 8-20.
71. Інституцiйне забезпечення регіональної полiтики та практика взаємодiї органiв влади в Україні [Текст] / М. Дацишин, В. Керецман. – К. : Вид. «К.І.С.», 2007. – 102 с.
72. История европейской интеграции 1945-1994 гг. [Текст] / под ред. А. С. Намазовой и Б. Эмерсон. – М., 1995. – 113 с.
73. Інструменти регіонального розвитку в Україні [Текст] : навч. посiбник / О. В. Берданова [та iн.]; за ред. В. М. Вакуленка, О. В. Берданової. – К., 2013. – 286 с.
74. Кадровая работа в органах государственной власти [Текст] : метод. пособие / СибАГС; под общ. ред. В. Е. Черноскутова. – Новосибирск, 2001. – С. 44-49.
75. Кашкин, В. Б. Введение в теорию коммуникации [Текст] : учеб. пособие / В. Б. Кашкин. – Воронеж : Изд-во ВДГУ, 2010. – 175 с.
76. Кілієвич, О. Англо-український глосарій термiнiв i понять з аналізу державної полiтики та економiки [Текст] / О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломiї Павличко «Основи», 2003. – 510 с.
77. Класифікація інституцiйних секторiв економiки (KICE). Державна служба статистики України. 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ukrstat.org/uk/konsult\\_centr/kc.htm](http://ukrstat.org/uk/konsult_centr/kc.htm).
78. Кнорринг, В. И. Основы государственного и муниципального управления [Текст]: учебник / В. И. Кнорринг. – М. : Экзамен, 2004. – 416 с.
79. Козлов, К. І. Політична модернізація: імплементація принципів Good Governance [Електронний ресурс] / К. І. Козлов. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua](http://www.nbuv.gov.ua).
80. Колодiй, А. Ф. Визначення критерiїв та вимiрювання демократичностi врядування в Україні [Текст] / А. Ф. Колодiй // Реформування системи державного управлiння та державної служби: теорiя i практика: матерiали наук.-практ. конф. за мiжнар. участю (22 жовтня 2010 р.): пленарне засiдання. – Львiв : ЛРiДУ НАДУ, 2010. – С. 29-55.



81. Колодій, А. Ф. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем [Електронний ресурс] / А. Ф. Колодій // Демократичне врядування: наук. вісник. – 2012. – Вип. 10. – Режим доступу : [www.lvivacademy.com/visnik10/fail/Kolodij.pdf](http://www.lvivacademy.com/visnik10/fail/Kolodij.pdf).

82. Конгрес місцевих і регіональних влад України : сучасний стан, проблеми регіональної політики України. Стан місцевого самоврядування та правова практика Конгресу [Текст] // Зб. доп. і матеріалів (груд. 2003 р.); [упоряд. : В. А. Негода, В. М. Тихонов]. – К., 2004. – 176 с.

83. Конституція України [Текст]. – К. : Преса України, 1995. – 80 с.

84. Конституція України зі змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р. [Текст]. – Харків : Фоліо, 2006. – 48 с.

85. Концепція взаємодії держави і громадянського суспільства [Текст]. – К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2005. – 107 с.

86. Корженко, В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції governance [Електронний ресурс] / В. В. Корженко, В. В. Нікітін. – Режим доступу : [www.kbuara.kharkov.ua](http://www.kbuara.kharkov.ua).

87. Демократія участі: чому Україна може навчити світ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2017/03/31/7063821>.

88. Красин, Ю. А. Публичная сфера и государственная публичная политика [Текст] / Ю. А. Красин, Ю. М. Розанова // Социс. – 2000. – №10. – С.84-91.

89. Куйбіда, В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах [Текст] / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов // Зб. наук.-аналіт. та навч.-метод. матеріалів, нормат.-прав. актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. – К. : ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – 258 с.

90. Купряшин, Г. Л. Государственный менеджмент: возможности и ограничения [Электронный ресурс] / Г. Л. Купряшин // Государственное управление: электронный вестник. – 2003. – № 1. – Режим доступа : <http://www.spa.msu.ru>.

91. Куценко, Т. Ф. Бюджетно-податкова політика [Текст] : навч. посібник / Т. Ф. Куценко. – К. : КНЕУ, 2006. – 508 с.

92. Лагутин, И. Б. Система организации бюджетного контроля в Российской Федерации [Текст]: монография / И. Б. Лагутин. – Курск : Юго-Зап. гос. ун-т, 2012. – 180 с.

93. Лангинен, А. В. О соотношении понятий «местное управление», «местное самоуправление», «муниципальное управление»

[Текст] / А. В. Лангинен // ARSADMINISTRAND. – 2009. – № 1. – С. 112–117.

94. Лапач, С. Н. Статистика в науке и бизнесе [Текст]/ С. Н. Лапач, А. В. Чубенко, П. Н. Бабич. – К. : МОРИОН, 2002. – 640 с.

95. Левина, С. Ш. Управленческие решения [Текст] : практикум / С. Ш. Левина, Р. Ю. Турчаева. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2007. – 223 с.

96. Левицька, В. В. Інтеграція України до ЄС: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / В. В. Левицькі, О. В. Смагло // Науково-популярний правничий журнал. – 2015 р. – Режим доступу : [http://sophus.at.ua/publ/2015\\_10\\_30\\_kampodilsk/sekcija\\_section\\_3\\_2015\\_10\\_30/integracija\\_ukrajini\\_do\\_es\\_problemi\\_ta\\_perspektivi/104-1-0-1577](http://sophus.at.ua/publ/2015_10_30_kampodilsk/sekcija_section_3_2015_10_30/integracija_ukrajini_do_es_problemi_ta_perspektivi/104-1-0-1577).

97. Леонтьева, Л. С. Теория менеджмента [Текст]: учеб. для бакалавров / Л. С. Леонтьева ; под ред. Л. С. Леонтьевой. – М. : Изд-во Юрайт, 2014. – 287 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс).

98. Лідерство в державному управлінні [Текст] // зб. доп. щоріч. Рішельєв. академ. читань, 21-23 вер. 2011 р., Одеса; редкол. : В. В. Толкованов (голов. ред.), К. М. Вітман (заст. голов. ред.), М. М. Білінська [та ін.] ; Нац. агентство України з питань держ. служби, Одес. облдержадмін., Одес. облрада, Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.», Нац. акад. наук України, Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса : Юрид. л-ра, 2012. – 270 с.

99. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів [Електронний ресурс] / Рахункова палата України. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua>.

100. Лукашевич, М. П. Гуманітарна політика в Україні [Текст] : навч.-метод. розробка / М. П. Лукашевич. – К. : ІПК ДСЗУ, 2010. – 30 с.

101. Лучик, В. Є. Політика регіонального розвитку: рівні, види та методи [Текст] / В. Є Лучик; наук. ред. В. М. Василенко. – Кам'янець-Подільський: Видавець ПП Зволейко Д. Г., 2012. – 400 с.

102. Максимова, В. Ф. Сутність державного аудиту [Текст] / В. Ф. Максимова, Ю. Б. Слободяник // Бізнесінформ. – 2013. – № 11. – С. 319–323.

103. Малиновський, В. Регіональне самоврядування в Україні: підходи до запровадження [Електронний ресурс] / В. Малиновський // Регіональне управління та місцеве самоврядування. – Режим доступу : [irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21CO](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21CO).

104. Международные акты о правах человека [Текст]. – М. : Изд. группа Норма-Инфра, 1998. – 723 с.

105. Мельник, М. І. Про боротьбу з корупцією [Текст] : науково-практичний коментар Закону України / М. І. Мельник, А. І. Редька, М. І. Хавронюк; за заг. ред. М. І. Мельника. – К. : Атіка, 2003. – 320 с.

106. Мельник, М. Фактори корупції в Україні [Текст] / М. Мельник // Право України. – 2002. – № 5. – С. 13.

107. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації [Текст] : наукова доповідь / редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов [та ін. ] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

108. Надолішній, П. І. Теоретико-методологічні засади та історичний контекст інституційної спроможності держави у сфері управління [Електронний ресурс] / П. І. Надолішній. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Kyuv/2010\\_3\\_2/14.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Kyuv/2010_3_2/14.pdf).

109. Національна стандартизація [Текст]: ДСТУ 1.0:2003, ДСТУ 1.1:2001, ДСТУ 1.2:2003, ДСТУ 1.5:2003, ДСТУ 1.7:2001, ДСТУ 1.13:2001, ДСТУ ISO/IEC Guide 59:2000: збірник. – К. : Держспоживстандарт України, 2003. – 200 с.

110. Оболенський, О. Ю. Публічний аудит: цілі та економічний зміст [Текст] / О. Ю. Оболенський, Н. І. Обушна // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 1 (48). – С. 84-91.

111. Оболенський, О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне управління» [Текст]: наук. розробка / О. Ю. Оболенський, С. О. Борисевич, С. М. Коник. – К.: НАДУ, 2011. – 56 с.

112. Обушна, Н. І. Публічний аудит як модернізаційний механізм державного управління в Україні [Електронний ресурс] / Н. І. Обушна // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: теорія і практика». – Режим доступу : [http://e-patp.academy.gov.ua/2015\\_1/8.pdf](http://e-patp.academy.gov.ua/2015_1/8.pdf).

113. Ольшанський, О. В. Інструментарій муніципальної діяльності в контексті теорії “сервісної” держави [Текст] / О. В. Ольшанський // Теорія та практика державного управління. – 2016. – Вип. 1(52). – С. 66-71.

114. Орлов, А. И. Принятие решений. Теория и методы разработки управленческих решений [Текст] : учеб. пособие для вузов / А. И. Орлов. – М. : Март, 2005. – 495 с.

115. Основи методології та організації наукових досліджень [Текст] : навч. посібник для студ., курс., асп. і ад’юнтів / за ред. А. Є. Конверського. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 352 с.

116. Павлютенкова, М. Ю. Электронная демократия и электронное правительство – предпосылка эффективного государства XXI века [Электронный ресурс] / М. Ю. Павлютенкова. – Режим доступа : <http://www.um.dp.ua/pdf/egovernment.pdf>.

117. Парсонс, В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики [Текст] / В. Парсонс ; пер. з англ. О. Дем’янчука. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549 с.

118. Пепа, Т. В. Стратегічні напрями регулювання розвитку регіонів України [Текст] / Т. В. Пепа // Державна стратегія управління місцевим та регіональним розвитком: форми, методи та актуальні проблеми реалізації: матеріали щорічної наук.-практ. конф. 24 листопада 2004 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – Т. 1. – С. 266–268.

119. Прийняття управлінських рішень [Текст]: навч. посібник / Ю. Є. Петруня, В. Б. Говоруха, Б. В. Літовченко [та ін.]. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

120. Подберезкин, А. Россия в глобальном мире. Некоторые теоретические аспекты исследования [Текст] / А. Подберезкин, Ю. Булатов. – М., 2003. – 140 с.

121. Политические решения [Текст] // Политология: учеб. пособие. – Харьков : Фолио, 2001. – С. 417-437.

122. Політичні рішення [Текст] // Політологія; за ред. А. Колодій. – К. : Ельга-Н: Ніка Центр, 2000. – С. 101-109.

123. Політологія [Текст]: підручник / за заг. ред. В. Г. Кременя, М. І. Горлача. – Харків : Друкарський центр «Єдинорог», 2002. – 640 с.

124. Политическое управление [Текст]: учеб. пособие / под ред. В. С. Комаровского, С. В. Рогачова. – М., 1999. – 210 с.

125. Понятійний апарат, зміст та класифікація наук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-text-3019.html>.

126. Поняття методології наукових досліджень та її види [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lib.Intu.info/book/fb/pesp /2012/12-31/page7.html>.

127. Правознавство [Текст]: навч. посібник / за заг. ред. С. М. Тимченка, Т. О. Коломоець. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2007. – 588 с.

128. Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві [Текст] / відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Конус-Ю, 2008. – Т. 2. – С. 263 -278.

129. Про аудиторську діяльність [Електронний ресурс]: закон України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3125-12>.

130. Про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: указ Президента України № 952 від 28 жовтня 2002 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952/2002>.

131. Проект «Посилення громадянського суспільства через кордони для розвитку демократії» [Електронний ресурс]: матеріали майстер-класу «Адвокасі діяльність та мережування: європейський

досвід для українських ОГС». – Режим доступу : [http://gurt.org.ua/uploads/news/files/2011-3/Master\\_clas\\_materials.pdf](http://gurt.org.ua/uploads/news/files/2011-3/Master_clas_materials.pdf).

132. Про Комплексну програму підготовки державних службовців [Текст] : указ Президента України від 9 листопада 2000 р. № 1212/ 2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 46. – Ст. 1982.

133. Про Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу [Текст] : указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – 5 берез. – № 273.

134. Про правила етичної поведінки [Текст] : закон України від 17 травня 2012 р. № 4722-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – 22 черв. – № 45. – С. 82.

135. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Текст]: розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 67. – С. 5.

136. Рейни, Х. Дж. Анализ и управление в государственных организациях [Текст] : пер. с англ. / Х. Дж. Рейни. – 2-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 402 с.

137. Рачинський, А. П. Керівник у державних інституціях [Текст] : навч.-метод. матеріали / А. П. Рачинський ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2009. – 75 с.

138. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід [Текст] / за заг. ред. А. Ткачука. – 2-ге вид., доп. – К. : Леста, 2011. – 260 с.

139. Розвиток лідерства [Текст] : навч. посібник / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть [та ін.] ; за заг. ред. І. Ібрагімової ; Проект «Реформа упр. персоналом на держ. службі в Україні». – К. : САММІТ-КН, 2012. – 400 с.

140. Рудакевич, М. І. Етика державних службовців [Текст] : монографія / М. І. Рудакевич. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 360 с.

141. Руководство по статистике государственных финансов 2001 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/index.htm>.

142. Скуратівський, В. А. Основи соціальної політики [Текст] / В. А. Скуратівський, О. М. Палій. – К. : МАУП, 2002. – 200 с.

143. Соколова, А. А. Концепции и проблемные аспекты глобального управления как научно-прикладной дисциплины [Текст] / А. А. Соколова // Эксперт. – 2008. – №3. – С. 12-16.

144. Социология [Текст] : энциклопедия / сост. А. А. Грицанов, В. Л. Абушенко, Г. М. Евелькин [и др.]. – Минск : Книжный Дом, 2003. – 1312 с.

145. Спільна Декларація Саміту «Східного партнерства», Вільнюс, 28-29 листопада 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/press-center/news/16631-spilyna-deklaracija-samitu-skhidnogo-partnerstva-vilynyus-28-29-listopada-2013-roku>.

146. Степашин, С. В. Конституционный аудит [Текст] / С. В. Степашин. – М. : Наука, 2006. – 816 с. – (Экономика и социология знания).

147. Теория коммуникации & прикладна комуникация [Текст] // Вестник Российской коммуникативной ассоциации : сб. науч. трудов / под общ. ред. И. М. Розиной. – Ростов-н/Дону : ИУБиП, 2002. – Вып. 1. – 200 с.

148. Теорія та історія державного управління [Текст] : навч.-метод. посібник / укл. О. Є. Постол, А. А. Постол. – Запоріжжя, 2009. – 172 с.

149. Трегуб, Г. Електронна демократія [Текст] / Г. Трегуб // Український тиждень. – 2011. – 7 лип. – № 28 (193).

150. Управление персоналом организации [Текст] : практикум / под ред. А. Я. Кибанова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Инфра-М, 2007. – С. 244-319.

151. Участь громадськості в моніторингу надання послуг органами публічної влади [Текст] : нормативне регулювання та існуючі практики / Т. Мамотова, Ю. Шаров, М. Зварич ; за заг. ред. Ю. Щербініної ; Проект Європейського Союзу та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй «Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг». – К. : ПРООН, 2013. – 120 с.

152. Фатхутдинов, Р. А. Управленческие решения [Текст] : учебник / Р. А. Фатхутдинов. – М. : Инфра-М, 2005. – 343 с.

153. Федоришина, О. О. Проблеми інтеграції України до Європейського Союзу [Електронний ресурс] / О. О. Федоришина // Ефективна економіка. – 2014. – Вип. 4. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1103>.

154. Федорчак, О. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. Федорчак // Демократичне врядування: електронне наукове фахове видання. – 2008. – № 1. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf).

155. Фінанси зарубіжних країн [Текст] : навч. посібник / Т. О. Кізима, Н. Я. Кравчук, В. П. Горин [та ін.]; за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : Економічна думка, 2013. – 287 с.

156. Ходаківський, Є. І. Психологія управління [Текст] : навч. посібник / Є. І. Ходаківський, Ю. В. Богоявленська, Т. П. Грабар. – К. : Центр навч. літератури, 2008. – 608 с.

157. Царенко, О. В. Інституціональне забезпечення процесу державного регулювання траєкторії цілеорієнтованого розвитку публічного аудиту [Електронний ресурс] // Державне управління: теорія і практика : електронне наукове фахове видання. – Режим доступу : [http://www.e-patr.academy.gov.ua/2015\\_1/7.pdf](http://www.e-patr.academy.gov.ua/2015_1/7.pdf).

158. Чиркин, В. Е. Публичное управление [Текст] : учебник / В. Е. Чиркин. – М.: Юрист, 2004. – 475 с.

159. Чепелюк, В. Корупція та хабарництво: проблеми співвідношення понять [Текст] / В. Чепелюк // Право України. – 2004. – № 10. – С. 111.

160. Чумаков, А. Н. Глобальный мир: проблема управления [Текст] / А. Н. Чумаков // Век глобализации. – 2010. – № 2. – С. 3-15.

161. Шалімова, Н. С. Соціально-економічні аспекти аудиту: теорія і практика [Текст] : монографія / Н. С. Шалімова. – Кіровоград : ТОВ «ІмексЛТД», 2012. – 672 с.

162. Шаров, Ю. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень [Електронний ресурс] / Ю. Шаров, І. Чикаренко. – Режим доступу : [www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/dums/2010\\_18/10syppmr.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/dums/2010_18/10syppmr.pdf).

163. Шемятенков, В. Г. Европейская интеграция [Текст] : учеб. пособие / В. Г. Шемятенков. – М. : Международные отношения, 2003. – 400 с.

164. Основи політології [Текст] : навч. посібник / Г. П. Щедрова, Ф. В. Барановський, О. В. Новакова [та ін.]. – Луганськ : вид-во СНУ ім. В. Даля, 2005. – 170 с.

165. Юридична енциклопедія [Текст]. – К., 2001. – Т. 3. – 1236 с.

166. Яковец, Ю. В. Глобализация и взаимодействие цивилизаций [Текст] / Ю. В. Яковец; Междунар. ин-т им. П. Сорокина – Н. Кондратьева. – М. : Экономика, 2001. – 415 с.

167. Якубовський, О. П. Кадри, еліти, лідерство в державному управлінні [Текст] : навч.-метод. посібник / О. П. Якубовський, Л. Л. Приходченко. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – 172 с.

168. Bovaird, T. Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking «good local governance» [Electronic resource] / T. Bovaird, E. Loffler // International review of administrative sciences. – Access mode : <http://www.citeseerx.ist.psu.edu>.

169. Flint, D. Philosophy and principles of auditing [Text] / D. Flint. – Hampshire : Macmillan Education Ltd, 1988. – 516 p.

170. Gruber, J. Public Finance and Public Policy. Massachusetts Institute of Technology. United States of America. 2011. Worth Publishers [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.google.com.ua/url?url=http://www.gbv.de/dms/zbw/615217605.pdf>.

171. Hyman, David N. Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy. 10 Edition. 2011 SouthWestern, Cengage Learning [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.google.com.ua/url?url=http://www.uv.mx/personal/clelanda/files/2014/09/HymanDavid%2011%Public%Finance.pdf>.

172. Marks, G. Structural policy and Multi-level governance in the EC [Text] / G. Marks // A. Cafruny and G. Rosenthal (ed.) The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond Boulder. – 1993. – P. 391-411.

173. Overview. The new public finance. Responding to global challenges. Edited by Inge Kaul, Pedro Conceicao. Published for The United Nations Development Programme. New York. Oxford. Oxford University Press. 2006 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://www.google.com.ua/url?url=http://web.undp.org/thenewpublicfinance/overview/english\\_new.pdf](http://www.google.com.ua/url?url=http://web.undp.org/thenewpublicfinance/overview/english_new.pdf).

174. Piattoni, S. Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis [Text] / S. Piattoni // European Integration. – 2009. – № 31(2). – P. 163-180.

175. Scharpf, F. The Joint Decision Trap Revisited [Text] / F. Scharpf // Journal of Common Market Studies. – 2007. – № 44. – P. 45-64.

176. Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level [Electronic resource]. – Access mode : [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy\\_innovation/](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/).

177. The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level [Electronic resource]. – Access mode : [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy\\_Brochure\\_E.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_Brochure_E.pdf).



## Предметний покажчик

«Acquis communautaire»	196
адміністрування	50, 67
«Біла книга»	61
<b>Виборче право</b>	38
врядування	51
<b>Глобалізація</b>	174
глобальне врядування	182
гуманітарна політика	33
гуманітарний потенціал нації	34
<b>Держава</b>	7, 134
державна гуманітарна політика	33
державна кадрова політика	233
державна регіональна політика	20
державна служба	238
державний службовець	254
«добре регіональне врядування»	81
«добре врядування»	56, 72
<b>Електронна демократія</b>	
(е-урядування)	17
економічна інтеграція	189
етика державного службовця	290
етична інфраструктура державної служби	297
ефективність управлінських рішень	153
<b>Європейські стандарти публічного управління</b>	66
<b>Завдання державної служби</b>	248
зовнішнє середовище публічних організацій	138
<b>Кадри</b>	226
кадрова політика	230
кадрова робота	233
кадровий корпус	229
кадровий процес	233
кадровий потенціал	227
кадрові відносини	233

керівник	299
конституційний аудит	127
конфлікт інтересів	286
концепція адміністративної реформи	141
концепція демократичного врядування	65
концепція глобального врядування	183
копенгагенські критерії	198
корупція	282
<b>Легітимність рішень</b>	12
лідерство в державному управлінні	309
лобізм	13
<b>Механізм публічного управління</b>	140
міжнародна гуманітарна політика	33
місцеве самоврядування	25, 271
місцеві державні адміністрації	23, 25
<b>Об'єднана Європа</b>	203
об'єкт публічного адміністрування	136
об'єкти публічного аудиту	132
організаційна діяльність державної служби	255
<b>Паблік менеджмент (public management)</b>	72
план Маршалла (Marshall plan)	195
політичне рішення	7
правовий статус державного службовця	243
представницька влада	37
представницька демократія	38
принципи державної служби	264
принципи належного врядування	73,74
публічне адміністрування	135, 136, 320
публічна політика	180
публічне управління	137
публічне врядування	56
публічні послуги	276
публічні фінанси	104
публічний аудит	127
публічний фінансовий менеджмент	108,109

<b>Регіон</b>	22
референдум	39
<b>Соціальна політика</b>	29
соціальний захист	31
стратегічне планування	115,117
стратегія	115
стратегія організаційних змін	123
структура конфлікту інтересів	287
суб'єкт публічного адміністрування	136
суб'єкти публічного аудиту	127
<b>Територіальна громада</b>	27
трудові ресурси	229
<b>Фінанси місцевого самоврядування (локальні)</b>	105
фінансова діяльність держави	103
функції державної служби	258

## Іменний покажчик

Авер'янов В.	277	Макіавеллі Н.	134
Аліг'єрі Д.	191	Маркс Г.	141
Аристотель	321	Маршал Дж.	195
Армстронг Г.	334	Мельник М. І.	283
Бебик В.	332	Надолішній П. І.	64
Бен А.	329	Пен В.	192
Бернейз Е.	332	Пікколоміні Е. С.	191
Березовський Б.	330	Рейні Х.	138
Блюнчлі І. К.	192	Руссо Ж.-Ж.	192
Бріан А.	193	Сен-Сімон А.	192
Ван дер Мейден Анн	332	Соловійов А. І.	321
Верстюк С.	283	Спінеллі А.	194
Вінер Н.	319	Сторілов Ю.М.	260
Гюго В.	192	Томсон С.	178
Де Бетюн М.	192	Фестінгер Л.	331
Джон С.	178	Флінт Д.	126
Дюбуа П.	191	Фон Куденхове-Калергі Р. Н.	193
Кант Е.	192	Хабермас Ю.	334
Кеніс П.	142	Херріс Т.	334
Коліушко І.	277	Хуг Л.	141
Котлер Ф.	334	Черчілль У.	194
Конфуцій	330	Шалімова Н. С.	126
Лінкольн А.	330	Шарпф Ф.	143
Логунов М.	307	Шнайдер Ф.	142
Лужков Ю.	330		



